

# ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

*Rivista di studi giuridici e politici*

1

2023 · ANNO XLIV  
gennaio/marzo

---

---

INTEGRITÀ ELETTORALE  
E VOTO REGIONALE

---

---



# ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

*Rivista di studi giuridici e politici*

1

2023 • ANNO XLIV  
gennaio/marzo

---

---

INTEGRITÀ ELETTORALE  
E VOTO REGIONALE

---

---

**RUBZETTINO**

DIRETTORE DELLA RIVISTA

Gianluca Gardini  
COMITATO SCIENTIFICO  
Gianluca Gardini (Direttore)  
Marcos Almeida Cerreda  
Jean-Bernard Auby  
Brunetta Baldi  
Francesco Bilancia  
Enrico Carloni  
Tanja Cerruti  
Stefano Civitaresse Matteucci  
Chiara Cudia  
Marzia De Donno  
Michele Della Morte  
Elena D'Orlando  
Justin Orlando Frosini  
Alfredo Galán Galán  
Giancarlo Gasperoni  
Tommaso Francesco Giupponi  
Peter Leyland  
Marco Magri  
Andrea Morrone  
Alessandra Pioggia  
Giuseppe Piperata  
Claudia Tubertini

COMITATO DI REDAZIONE

Stefano Augusto  
Marina Caporale  
Edoardo Caruso  
Edoardo Nicola Fragale  
Giulia Massari  
Roberto Medda  
Gloria Pettinari  
Davide Tumminelli



REDAZIONE E GESTIONE SITO WEB

presso Regione Emilia-Romagna  
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna  
Tel. 051 5275475 – 051 5277658  
E-mail: [istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it](mailto:istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it)  
Sito web: [http://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/federalismo](http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo)

REFERENTE REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Francesca Paron  
Gabinetto Presidente della Giunta regionale  
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna  
[francesca.paron@regione.emilia-romagna.it](mailto:francesca.paron@regione.emilia-romagna.it)  
EDITORE

Rubbettino editore  
Viale Rosario Rubettino, 10  
88049 Soveria Mannelli (CZ)  
tel. 0968 6664209  
Servizio Abbonamenti: tel. 0968 6664209  
Sito web: [www.rubbettinoeditore.it](http://www.rubbettinoeditore.it)  
E-mail: [commerciale@rubbettino.it](mailto:commerciale@rubbettino.it)

STAMPA

Rubbettino print  
nel mese di agosto 2023  
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)  
[www.rubbettinoprint.it](http://www.rubbettinoprint.it)

*Condizioni di abbonamento*  
*La quota di abbonamento alla Rivista per tutto il 2023 è di € 136,00 da versare sul c.c. postale 15062888 intestato a Rubbettino editore – Periodici, causale abbonamento IdF 2023. La Rivista è disponibile in libreria. Il prezzo di vendita per singoli numeri è di € 35,00. I prezzi indicati si intendono Iva inclusa. L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per un anno. La Casa Editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il trimestre seguente alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo. La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della Rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto. I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo.*



# Indice

## EDITORIALE

---

- 7 Integrità elettorale e voto regionale  
*Brunetta Baldi, Marina Caporale, Giancarlo Gasperoni*

## SAGGI E ARTICOLI

---

- 15 Trasparenza nella formazione delle liste elettorali  
e Codice di autoregolamentazione dei partiti: il ruolo  
della Commissione parlamentare antimafia  
*Tomaso Francesco Giupponi*
- 43 Il dibattito sul voto elettronico tra utilità tecnologiche  
e perplessità giuridiche: un temperamento complesso  
*Vincenzo Desantis*
- 71 Quale relazione tra voto non valido e qualità delle  
elezioni? Un'analisi descrittiva di 18 Paesi europei  
*Stefano Rombi, Fulvio Venturino*
- 99 Ricomincio da tre? Il limite di mandato dei Presidenti  
di Regione  
*Fortunato Musella*
- 127 Elezioni regionali, Co.Re.Com. e propaganda politico-  
elettorale online: nodi irrisolti e prospettive future  
fra il livello regionale, nazionale ed europeo  
*Matteo Monti*
- 147 Le elezioni regionali del 2023 nel Lazio: tra astensione,  
volatilità e preferenze da *record*, la vittoria schiacciante  
del centrodestra  
*Mattia Gatti, Elisabetta Mannoni*
- 179 Le elezioni regionali del 2023 in Lombardia:  
tra bassa partecipazione e nuovi equilibri nella coalizione  
di centrodestra  
*Luciano Mario Fasano*

- 213 Il sindacato sugli atti amministrativi nell'esercizio della  
giurisdizione contabile, fra irrilevanza e ammissibilità/  
doverosità della devitalizzazione degli effetti  
*Melania D'Angelosante*

**OSSERVATORIO REGIONALE**

---

- 247 Le "locazioni brevi" e il (mancato) ruolo svolto da Regioni  
ed enti locali nella materia del "governo del territorio"  
*Davide Tumminelli*

# Editoriale





## Integrità elettorale e voto regionale

*Brunetta Baldi\**, *Marina Caporale\*\**,  
*Giancarlo Gasperoni\*\*\**

Le elezioni costituiscono un pilastro centrale dei sistemi politici democratici, un passaggio chiave che, attraverso un'ampia varietà di modelli, ha comunque l'obiettivo di regolare l'espressione delle preferenze dei cittadini per orientare indirizzi e decisioni politiche per il tramite di organi rappresentativi. Ogni sistema elettorale, nel tempo, viene modificato, alla ricerca di nuovi equilibri e – auspicabilmente – di una migliore capacità di rappresentare politicamente le realtà di cui è espressione, ha proprie caratteristiche distintive e non è esente, essendo imperfetto per natura, da nodi critici. Pertanto ogni sistema elettorale, a prescindere dal tipo di consultazione (si pensi ad esempio ai referendum) e dagli organi che è chiamato ad esprimere negli specifici livelli di governo, è diversamente efficace – anche alla luce di altri elementi essenziali come lo stato di diritto, la salvaguardia di un ampio spettro di diritti civili e sociali (segnatamente quello all'istruzione e all'informazione), un assetto mediatico pluralistico, la tutela delle minoranze e altro ancora – nella realizzazione degli obiettivi di partecipazione attiva dei cittadini, di corretta rappresentazione dei loro orientamenti, di implementazione delle politiche in modo coerente con la volontà popolare.

Queste considerazioni sono, in qualche misura, ovvie, e per lungo tempo hanno plasmato le analisi e i giudizi degli studiosi in merito alle democrazie meno mature e alle cosiddette “anocrazie”, ossia a quei regimi misti che presentano al contempo elementi democratici e autocratici<sup>1</sup>.

\* Professoressa associata di Scienza politica presso l'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

\*\* Professoressa a contratto presso l'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna e presso l'Università degli Studi di Modena-Reggio Emilia

\*\*\* Professore ordinario di Sociologia generale presso l'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

<sup>1</sup> Cfr., ad esempio, J. FEARON, D. LAITAN, *Ethnicity, Insurgency, and Civil War*, in *American Political Science Review*. vol. 97, 2003, pp. 75-79.

Di recente, tuttavia, anche nelle democrazie consolidate si assiste a fenomeni di *backsliding*, ad arretramenti, a minacce credibili e a violazioni effettive dell'integrità delle procedure elettorali, alimentate – come messo in evidenza in una recente pubblicazione delle Nazioni Unite<sup>2</sup> – da fenomeni come le campagne di disinformazione veicolate dai *social media*, il possibile uso distorto della progressiva digitalizzazione delle procedure elettorali, l'indebolimento deliberato delle procedure di controllo dei processi decisionali politici e degli assetti di pesi e contrappesi, in primo luogo costituzionali, e le ingerenze di attori politici di altri Paesi. L'adeguatezza *procedurale* e la *trasparenza politica* degli esiti del voto – dalla formazione della volontà degli elettori all'espressione della stessa, fino alla verifica e validazione dei risultati elettorali – sono state anche oggetto di contestazione violenta. L'esempio più eclatante (fra tanti episodi che hanno avuto luogo nelle Americhe e in Europa) è l'assalto al Campidoglio a Washington, avvenuto il 6 gennaio 2021: un tentativo intrapreso da sostenitori del presidente statunitense uscente, Donald Trump, di impedire al Congresso di proclamare ufficialmente Joseph Biden come il suo successore<sup>3</sup>. L'insurrezione è stata la manifestazione più clamorosa di "*Stop the Steal*", una teoria del complotto secondo la quale l'esito delle elezioni presidenziali del novembre 2022 era (seppure in assenza di qualsiasi indizio tangibile) frutto di un esteso broglio elettorale, che ha concretamente ostacolato una transizione politico-amministrativa serena e che continua ad avvelenare il clima politico statunitense. Sono fenomeni che sollevano la necessità di interrogarsi sulla "integrità elettorale", un concetto ancora dibattuto in letteratura, e da tenere distinto da quello, anch'esso dai contorni imprecisi, di "qualità elettorale". L'integrità implica elezioni fondate sui principi democratici del suffragio universale e dell'eguaglianza politica, per come definiti negli standard e accordi internazionali, e caratterizzate da professionalità, imparzialità e trasparenza nella loro preparazione e amministrazione, nel corso

<sup>2</sup> OFFICE OF THE UNITED HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Human Rights and Elections: A Handbook on International Human Rights Standards on Elections*, New York, United Nations, 2021.

<sup>3</sup> SELECT COMMITTEE TO INVESTIGATE THE JANUARY 6TH ATTACK ON THE UNITED STATES CAPITOL, *Final Report*, Washington, D.C., U.S. Government Publishing Office, 2022 ([www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-J6-REPORT/pdf/GPO-J6-REPORT.pdf](http://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-J6-REPORT/pdf/GPO-J6-REPORT.pdf)).

dell'intero ciclo elettorale<sup>4</sup>. Un apposito indice, predisposto per rilevare la percezione (da parte di esperti) dell'integrità elettorale<sup>5</sup>, considera le procedure che disciplinano il processo elettorale nella sua interezza: selezione delle candidature; definizione e presentazione delle liste; campagna elettorale; espressione del voto; raccolta e conteggio dei voti; validazione, comunicazione e accettazione dei risultati; procedure di soluzione delle controversie eventualmente sollevate a contestazione, parziale o totale, degli esiti del voto. Al di là della sua specifica operativizzazione, l'enucleazione del concetto di integrità elettorale promuove lo studio dei processi di voto oltre la mera analisi dei sistemi elettorali, ovvero dei meccanismi che traducono le preferenze espresse dai cittadini in rappresentanti eletti o decisioni.

Il voto in Italia pare essere stato escluso, finora, da turbamenti di grave portata, ma anche il nostro Paese si inserisce in un contesto europeo più ampio di cui condivide alcuni elementi che evidenziano alcune caratteristiche e problematiche, vecchie e nuove, dei processi di voto, che si affiancano e a volte si sovrappongono a quelle richiamate in merito all'integrità elettorale<sup>6</sup>. Si possono citare la crescente differenziazione degli orientamenti valoriali e, in senso lato politici, di cui sembrano portatori i votanti a seconda delle diverse aree territoriali (individuate secondo le dimensioni nord/sud, urbano/rurale, e in funzione del livello di concentrazione di attività produttive, servizi e infrastrutture); il fenomeno della polarizzazione partitica, con conseguente estrema semplificazione, se non impoverimento, del dibattito pubblico; la frantumazione dell'interesse pubblico di cui sono portatori gli elettori spesso – specie nelle elezioni regionali e locali – orientati su istanze iper-localistiche, più che territoriali in senso lato e le conseguenti tensioni in termini di coesione sociale e territoriale; il rischio costante, e non solo in alcune aree del Paese, di infiltrazioni criminali e del condizionamento mafioso del voto; l'incre-

<sup>4</sup> GLOBAL COMMISSION ON ELECTIONS, DEMOCRACY AND SECURITY, *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*, Ginevra, Kofi Annan Foundation, 2012, p. 6.

<sup>5</sup> Si tratta dell'indice PEI, *Perceptions of Electoral Integrity*, cfr. [www.electoralintegrityproject.com](http://www.electoralintegrityproject.com).

<sup>6</sup> Fra l'altro, ad inizio 2022, il Parlamento Europeo ha approvato una Risoluzione sulle "ingerenze straniere in tutti i processi democratici nell'Unione europea, inclusa la disinformazione"; cfr. [www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0064\\_IT.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0064_IT.html)

mento delle confutazioni della validità del voto, sia attraverso gli organi di comunicazione e vere e proprie campagne mediatiche che con le forme di contestazione e ricorsi giurisdizionali resi possibili dai differenti sistemi giuridici; e, non ultimo, la trasformazione del sistema dei media e delle modalità attraverso cui gli italiani si informano e quindi determinano il proprio orientamento politico-elettorale, specie in occasione del voto, e un aumento dei rischi di manipolazione dell'informazione.

Oltre alle problematiche citate, occorre evidenziare, in particolare, una forte contrazione della partecipazione elettorale – con un astensionismo che ha toccato punte inedite nelle recenti tornate di voto (le elezioni politiche italiane del 2022, ma anche le elezioni regionali e amministrative del 2023) – prevalentemente attribuita a una diffusa e crescente disaffezione nei confronti della politica. Il rapporto fra la partecipazione al voto e l'integrità elettorale – un tema non ancora sufficientemente indagato<sup>7</sup> – prospetta come l'allontanamento dalle elezioni da parte degli elettori rappresenti un innegabile fallimento dei valori e delle procedure democratiche del voto. Tuttavia, il crollo della partecipazione politica in Italia pare riconducibile anche ad altri fattori, che solo in parte fanno capo al concetto di integrità elettorale, quali: dinamiche demografiche come l'invecchiamento della popolazione e la maggiore mobilità geografica dei cittadini, che più spesso che in passato si trovano a lavorare e a studiare lontani dai loro seggi elettorali di pertinenza; una radicale trasformazione, anche organizzativa, dei partiti; una personalizzazione della proposta politica, che ha trasformato la genesi dell'offerta elettorale, anche dal punto di vista della formazione e della selezione delle candidate e dei candidati; l'affermarsi di istanze sovraniste e nazionaliste di stampo conservatore.

La sezione monografica di questo fascicolo, da noi curata, ha un duplice intento. Da un lato, dar conto di alcuni degli sviluppi e delle problematiche di integrità elettorale associati alla dimensione propriamente *procedurale* delle consultazioni elettorali in Italia. In particolare sono stati

<sup>7</sup> Come emerso nell'iniziativa "Partecipazione elettorale e integrità elettorale: un'agenda di ricerca", promossa dallo Standing Group "Partiti Opinione Pubblica Elezioni" della Società Italiana di Scienza Politica, in collaborazione con la rivista "Quaderni dell'Osservatorio Elettorale/Italian Journal of Election Studies" e con il Centro Italiano Studi Elettorali (CISE) della LUISS: [www.luiss.it/event/2022/06/23/partecipazione-elettorale-integrita-elettorale-agenda-di-ricerca](http://www.luiss.it/event/2022/06/23/partecipazione-elettorale-integrita-elettorale-agenda-di-ricerca).

considerati argomenti problematici che impattano sia sulla formazione dell'offerta politica (la trasparenza nella selezione e proposta delle coalizioni e delle candidature, esplorata da Tomaso Francesco Giupponi; la possibilità di un terzo mandato per i Presidenti di regione, esaminata da Fortunato Musella; l'uso della propaganda online nelle campagne elettorali regionali, discusso da Matteo Monti), sia sull'espressione della partecipazione (l'opportunità di dotarsi di modalità di voto elettronico, approfondita da Vincenzo Desantis; l'incidenza del voto non valido nelle elezioni parlamentari in prospettiva comparata europea, indagata da Stefano Rombi e Fulvio Venturino). Dall'altro lato si è inteso soffermare l'attenzione sul voto regionale, con riferimento ad alcuni degli aspetti procedurali appena richiamati, ma anche (secondo una prassi consolidata della Rivista) all'analisi delle recenti elezioni regionali del febbraio 2023 – segnate da un forte tasso di astensionismo nonché da una netta affermazione della coalizione conservatrice che ha vinto le elezioni politiche del settembre 2022 – nelle due Regioni più popolose d'Italia: Lazio (Mattia Gatti ed Elisabetta Mannoni) e Lombardia (Luciano Fasano). L'insieme dei contributi si contraddistingue, oltre che per l'approfondimento dei temi con una particolare attenzione alla dimensione empirica, per la sua interdisciplinarietà che, in linea con la specifica linea scientifico-editoriale di questa Rivista, offre spazio a contributi di taglio non solo giuridico ma anche politologico.

Electoral Integrity and the Regional Vote

*Brunetta Baldi, Marina Caporale, Giancarlo Gasperoni*

Parole chiave: integrità elettorale; affluenza elettorale; Italia; elezioni regionali; trasparenza; comunicazione politico-elettorale

Keywords: Electoral Integrity; Voter Turnout; Italy; Regional Elections; Transparency; Political-electoral Communication



# Saggi e articoli





# Trasparenza nella formazione delle liste elettorali e Codice di autoregolamentazione dei partiti: il ruolo della Commissione parlamentare antimafia

*Tomaso Francesco Giupponi\**

## *1. La progressiva affermazione della trasparenza nella vita interna dei partiti e movimenti politici, nella persistente mancata attuazione dell'art. 49 Cost.*

Nell'ultimo decennio, come noto, si sono moltiplicati gli interventi legislativi volti a garantire la sempre più ampia trasparenza nella vita interna dei partiti e movimenti politici, con particolare riferimento alla regolamentazione delle fonti di finanziamento e alla loro conseguente gestione<sup>1</sup>, ma anche in relazione alle procedure connesse all'individuazione dei candidati ed alla conseguente formazione delle liste elettorali, con i relativi controlli<sup>2</sup>. Alla base di tali (a volte tormentati) interventi legislativi, quasi un vero e proprio tratto comune, stava la volontà di contrastare la diffusione della corruzione politica e amministrativa che si era manifestata a partire dai primi anni '90, con particolare riferimento alle inchieste giudiziarie legate a "Mani Pulite"<sup>3</sup>.

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

<sup>1</sup> Cfr., in particolare, quanto previsto dalla l. n. 96/2012 e dal successivo d.l. n. 149/2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 13/2014. Sul punto, tra gli altri, si vedano F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2012; G. TARLI BARBIERI, F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016; E. CATERINA, *Il finanziamento privato della politica. Problemi di diritto costituzionale*, Milano, Franco Angeli, 2022.

<sup>2</sup> Vedi, da ultimo, la l. n. 3/2019, la quale si inserisce a pieno titolo nella citata evoluzione legislativa. Per una ricostruzione delle principali novità dell'intervento normativo in questione, cfr. R. ORLANDI, S. SEMINARA (a cura di), *Una nuova legge contro la corruzione. Commento alla legge 9 gennaio 2019, n. 3*, Torino, Giappichelli, 2019.

<sup>3</sup> Sul punto, volendo, si veda T.F. GIUPPONI, *Il contrasto alla corruzione a cavallo tra due legislature*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2013, p. 329 ss.

Parallelamente alla scelta di abolizione del finanziamento pubblico diretto a partiti e movimenti politici, sono stati costantemente rafforzati gli strumenti di controllo sulla gestione finanziaria dei partiti politici, sia attraverso forme di pubblicità e verifica dei relativi rendiconti annuali, sia grazie all'individuazione di limiti massimi e tracciabilità delle fonti di finanziamento privato, con particolare riferimento alla disciplina delle campagne elettorali<sup>4</sup>. Il tutto nella consapevolezza di dover garantire appieno quel pluralismo politico che è chiaramente evocato dall'art. 49 Cost., laddove esso individua nei partiti politici lo strumento attraverso cui i cittadini esercitano il loro diritto a «concorrere con metodo democratico» alla determinazione della politica nazionale.

Da questo punto di vista, la storia della disciplina del finanziamento (pubblico e privato) dei partiti in Italia si intreccia con l'annosa questione dell'attuazione dell'art. 49 Cost. e dell'esatta interpretazione della citata previsione del «metodo democratico» come elemento costituzionalmente coesistente alla stessa forma partito, espressione privilegiata di partecipazione politica collettiva dei cittadini. Senza poter qui ripercorrere in maniera esaustiva il citato dibattito, basti solo ricordare come esso si sia concentrato sull'esatta dimensione operativa del «metodo democratico», da alcuni limitata alla sola attività esterna dei partiti politici, mentre per altri da considerare estesa anche all'organizzazione interna degli stessi<sup>5</sup>. Evidente, in questo dibattito, la preoccupazione di garantire al contempo piena autonomia interna ai partiti protagonisti del patto costituente, senza però soffocarne il dibattito interno, con particolare riferimento alla tutela delle minoranze. Come noto, nell'evoluzione del nostro sistema politico-costituzionale prevalse la preoccupazione di garantire piena autonomia interna ai partiti politici i quali, in assenza di una specifica legislazione di

<sup>4</sup> Su cui cfr. G. ARCONZO, *La regolamentazione del finanziamento delle campagne elettorali. Limiti di spesa, obblighi di trasparenza e sistemi di controllo*, in G. TARLI BARBIERI, F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, cit., p. 231 ss.

<sup>5</sup> Vedi S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli, 2009; nonché, più recentemente, F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, Giappichelli, 2017. Più in generale, vedi anche AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, Jovene, 2009.

attuazione dell'art. 49 Cost., vennero di conseguenza attratti alla disciplina civilistica relativa alle associazioni non riconosciute<sup>6</sup>.

Nonostante i diversi disegni di legge presentati nel corso delle legislature repubblicane e le diverse sollecitazioni venute dalla dottrina, infatti, nessuna organica disciplina di attuazione dell'art. 49 Cost. è stata finora mai approvata, nemmeno in occasione delle frequenti riforme elettorali che hanno caratterizzato l'ordinamento italiano a partire dal 1993. Tuttavia, qualcosa sembra essere cambiato nel corso delle ultime legislature, anche alla luce dell'affermazione elettorale di formazioni politiche (come il Movimento 5 stelle) che, in forte polemica con il tradizionale sistema dei partiti, hanno affermato modalità organizzative interne e procedure decisionali fortemente innovative e costruite attraverso una forte valorizzazione delle tecnologie informatiche e della rete. Senza entrare nel merito dell'ampio dibattito scientifico<sup>7</sup> che tali evoluzioni hanno sollecitato, appare evidente come esse abbiano impresso una forte accelerazione alla discussione sul ruolo dei partiti, sulle loro fonti di finanziamento e sulla trasparenza dei loro meccanismi decisionali.

<sup>6</sup> Cfr. F. MAIOLO, *Brevi cenni sul partito politico come soggetto di diritto privato*, in G. TARLI BARBIERI, F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, cit., p. 189 ss. Tale prospettiva sembra essere assunta anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo la quale «l'art. 49 Cost. attribuisce ai partiti politici la funzione di «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» e non specifici poteri di carattere costituzionale», inquadrando nella prospettiva del diritto dei cittadini di associarsi, «quali strumenti di rappresentanza di interessi politicamente organizzati». In questo senso, anche «le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria (...) quali la «presentazione di alternative elettorali» e la «selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche» (...) non consentono di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali; circostanza che, per la Corte, troverebbe conferma nelle scelte fatte dall'Assemblea costituente, che lasciò cadere – pur dopo lunga discussione – due proposte diverse: una volta a riconoscere ai partiti politici attribuzioni di carattere costituzionale, comprensive della presentazione di liste elettorali e del diritto di promuovere azioni davanti alla Corte costituzionale; un'altra, volta a rinviare alla legge il conferimento ai partiti di poteri propri in ordine alle elezioni e di altre funzioni di pubblico interesse, previa individuazione – da parte della stessa legge – dei requisiti di cui i partiti avrebbero dovuto essere in possesso, l'accertamento dei quali veniva demandato alla Corte costituzionale» (cfr. l'ord. n. 79/2006, con la quale i partiti sono stati esclusi dal novero dei «poteri dello Stato» in grado di ricorrere alla Corte per conflitto di attribuzioni; in senso conforme, vedi anche la successiva ord. n. 120/2009).

<sup>7</sup> Sul punto, tra gli altri, vedi P. MARSOCCHI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Editoriale Scientifica, 2012; A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, Franco Angeli, 2018; G. CARAPEZZA FIGLIA, G. FRAZZA, G. RIVOSECCHI (a cura di), *Partiti politici e sistema ordinamentale*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018; S. BONFIGLIO, R.L. BLANCO VALDÉS, G. MAESTRI, *I partiti politici. Teoria e disciplina*, Padova, Cedam, 2022.

Non è un caso, allora, che nel corso della XVII legislatura sia stato approvato il già citato d.l. n. 149/2013 il quale, oltre alla progressiva abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti, ha significativamente inciso sulle fonti di finanziamento privato<sup>8</sup>, con un rafforzamento degli strumenti di trasparenza e controllo che già erano stati abbozzati al termine della precedente legislatura dalla l. n. 96/2012. Con tali provvedimenti, infatti, il legislatore ha costruito un sistema di forte incentivazione alla trasparenza e alla democraticità interna di partiti e movimenti politici, facendo leva sull'accesso alle rinnovate forme di finanziamento previste dal legislatore. Mentre, infatti, si arenava al Senato un'organica proposta di legge di attuazione dell'art. 49 Cost., approvata dalla Camera dei deputati l'8 giugno del 2016<sup>9</sup>, venivano comunque introdotte diverse rilevanti disposizioni in merito, sia nella già citata legislazione sul finanziamento dei partiti, sia in occasione dell'approvazione della riforma del sistema elettorale, di cui alla l. n. 165/2017. Già l'art. 5 della l. n. 96/2012, infatti, subordinava l'accesso alle forme di finanziamento allora previste alla presentazione da parte dei partiti che avessero voluto accedervi del proprio atto costitutivo e dello statuto, specificando che quest'ultimo avrebbe dovuto «essere conformato a principi democratici nella vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti». Il successivo art. 9, parallelamente, ha istituito la Commissione per la trasparenza e il controllo dei bilanci dei partiti e dei movimenti politici, cui è stato affidato il compito di controllare la regolarità e la conformità dei rendiconti presentati dai partiti e dai movimenti politici, «anche verificando la conformità delle spese effettivamente sostenute e delle entrate percepite alla documentazione prodotta a prova delle stesse» oltre che l'avvenuta pubblicazione sui rispettivi siti *internet* della prescritta documentazione contabile.

<sup>8</sup> Attualmente, infatti, i partiti possono accedere a due canali di finanziamento: a) una contribuzione volontaria fiscalmente agevolata (art. 11 del d.l. n. 149/2013); b) una forma di contribuzione indiretta fondata sulle scelte espresse dai cittadini in occasione della dichiarazione annuale dei redditi in merito all'eventuale destinazione ad un determinato partito politico di una quota pari al 2 per mille dell'Irpef (art. 12 del d.l. n. 149/2013).

<sup>9</sup> «Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica» (XVII legislatura; AC 2839; AS 2439). Su tale progetto, cfr. F. Scuro, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit., p. 115 ss.

Tali previsioni sono state ulteriormente rafforzate dal successivo d.l. n. 149/2013, il quale ha meglio specificato le caratteristiche di democraticità interna che i partiti e movimenti politici devono assicurare per poter accedere ai riformati strumenti di finanziamento delle loro attività<sup>10</sup>. L'art. 4, infatti, ha istituito un apposito Registro nazionale dei partiti politici riconosciuti, pubblicato sul sito del Parlamento italiano, cui risultano iscritte solamente le formazioni politiche che, assicurando un determinato contenuto dei propri statuti, possono accedere a tali finanziamenti, la cui tenuta e il cui controllo sono attribuiti alla Commissione già istituita dalla l. n. 96/2012 (non a caso ridenominata Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici). Tale previsione è particolarmente significativa, anche alla luce di alcuni dei requisiti richiesti quali, ad esempio, la cadenza delle assemblee congressuali nazionali, i diritti e i doveri degli iscritti e i relativi organi di garanzia, le modalità di partecipazione degli iscritti all'attività del partito nonché i criteri con i quali è promossa la presenza delle minoranze negli organi collegiali non esecutivi. Rilevante anche la previsione che gli statuti debbano indicare le modalità di selezione delle candidature, le misure disciplinari che possono essere adottate nei confronti degli iscritti, gli organi competenti ad assumerle e le procedure previste, assicurando il diritto alla difesa. Infine, è prevista la necessità che gli statuti indichino regole in grado di garantire la trasparenza della gestione finanziaria, anche se con il necessario rispetto della vita privata e garantendo la protezione dei dati personali dei soggetti coinvolti.

Da ultimo, come già accennato, la l. n. 165/2017 ha previsto che i partiti o movimenti politici che intendano presentare candidature alle elezioni politiche debbano depositare lo statuto già registrato o, in assenza, una dichiarazione recante alcuni elementi minimi di trasparenza quali l'indicazione del loro legale rappresentante, degli organi del partito o del gruppo politico organizzato, la loro composizione nonché le relative attribuzioni; dati da pubblicare, insieme al simbolo depositato e al

<sup>10</sup> Cfr. F. BIONDI, *Finanziamento pubblico e regolazione giuridica dei partiti dopo il decreto-legge n. 149 del 2013*, in G. TARLI BARBIERI, F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, cit., p. 51 ss.

programma elettorale, sul sito del Ministero dell'interno, nella sezione «Elezioni trasparenti»<sup>11</sup>.

Tra gli strumenti più incisivi per garantire la trasparenza interna dei partiti e movimenti politici, tuttavia, assumono un rilievo particolare tutte le previsioni che, disciplinando nel corso degli anni (e a vario titolo) le procedure di selezione delle candidature e la formazione delle liste elettorali, hanno evidenziato la necessità di garantire non soltanto la piena conoscibilità delle decisioni assunte, ma anche la prevenzione rispetto a candidature potenzialmente capaci di condizionare o inquinare la competizione elettorale, oltre che la successiva gestione della cosa pubblica, anche sulla base delle indicazioni degli artt. 48, 51 e 54 Cost.<sup>12</sup>. Il riferimento d'obbligo, naturalmente, non è solo alle cause di ineleggibilità e di incompatibilità, di cui all'art. 65 Cost.<sup>13</sup>, ma soprattutto al controverso istituto dell'incandidabilità.

<sup>11</sup> Si veda, in particolare, l'art. 4 della l. n. 165/2017, in base al quale «entro dieci giorni dalla scadenza del termine per il deposito dei contrassegni (...) per ciascun partito, movimento e gruppo politico organizzato che ha presentato le liste sono pubblicati in maniera facilmente accessibile: a) il contrassegno depositato (...); b) lo statuto ovvero la dichiarazione di trasparenza (...); c) il programma elettorale con il nome e cognome della persona indicata come capo della forza politica». Nella medesima sezione «sono pubblicate, entro dieci giorni dalla scadenza del termine di presentazione delle liste dei candidati, per ciascun partito, movimento e gruppo politico organizzato, le liste di candidati presentate per ciascun collegio». Si ricorda che, ai sensi della medesima legge, «all'atto del deposito del contrassegno deve essere indicata la denominazione del partito o del gruppo politico organizzato nonché, ove iscritto nel registro (...) deve essere depositato il relativo statuto ovvero, in mancanza, una dichiarazione, con la sottoscrizione del legale rappresentante autenticata dal notaio, che indichi i seguenti elementi minimi di trasparenza: 1) il legale rappresentante del partito o del gruppo politico organizzato, il soggetto che ha la titolarità del contrassegno depositato e la sede legale nel territorio dello Stato; 2) gli organi del partito o del gruppo politico organizzato, la loro composizione nonché le relative attribuzioni».

<sup>12</sup> I quali, come noto, fanno emergere con chiarezza la necessità che il delicato processo elettorale, quale forma di legittimazione democratica dei rappresentanti del popolo sovrano, sia posto al riparo rispetto a possibili condizionamenti criminali. Per questo, ad esempio, si prevede che il diritto di voto possa essere limitato «per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge» (art. 48, comma 3, Cost.), in un quadro in cui tutti i cittadini «possono accedere (...) alle cariche elettive (...) secondo i requisiti stabiliti dalla legge» (art. 51, comma 1, Cost.). Prospettiva ribadita anche sul piano dell'esercizio delle funzioni pubbliche, dal momento che «i cittadini cui sono affidate (...) hanno il dovere di esercitarle con disciplina ed onore» (art. 54, comma 2, Cost.), essendo «i pubblici impiegati al servizio esclusivo della nazione» (art. 98, comma 1, Cost.), al fine di garantire «il buon andamento e l'imparzialità» dell'amministrazione della cosa pubblica (art. 97, comma 2, Cost.).

<sup>13</sup> In base al quale spetta alla legge individuare i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato e senatore (cfr. d.p.r. n. 361/1957; l. n. 60/1953). Per le cariche elettive

## ***2. La scelta delle candidature e le misure di prevenzione della corruzione e delle infiltrazioni criminali. La tormentata estensione dell'incandidabilità***

Tra le misure storicamente volte alla prevenzione delle infiltrazioni e dei condizionamenti delle associazioni criminali nella vita politico-amministrativa locale vi è, senza dubbio alcuno, la previsione della incandidabilità<sup>14</sup>. Come noto, si tratta di un istituto che ha fatto la sua comparsa nell'ordinamento all'inizio degli anni '90, con particolare riferimento alla necessità di contrastare il condizionamento dell'azione amministrativa locale da parte della criminalità organizzata<sup>15</sup>.

In base alla l. n. 16/1992, infatti, era prevista l'incandidabilità alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali di coloro che fossero stati condannati (anche in via non definitiva) o per i quali fosse stato disposto il giudizio per una variegata tipologia di reati, tra i quali, in particolare, quelli connessi alla criminalità organizzata di stampo mafioso, al traffico di sostanze stupefacenti o di armi, o in relazione ai principali reati contro la pubblica amministrazione<sup>16</sup>. La medesima previsione era estesa, inoltre, anche nei confronti di coloro che risultassero destinatari di misure di prevenzione, anche se con provvedimento non ancora definitivo<sup>17</sup>.

regionali, l'art. 122 Cost. riconosce competenza legislativa a ciascuna Regione, pur «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica» (cfr. l. n. 165/2004). Per gli enti locali, invece, si vedano gli artt. 55 ss. del d.lgs. n. 267/2000.

<sup>14</sup> Sulla quale, tra gli altri, si vedano le ricostruzioni generali di D. CODUTI, *Incandidabilità, misure anticorruzione e Costituzione*, in *Rivista AIC*, 4, 2016; nonché, anche in relazione alle differenze con gli analoghi istituti della ineleggibilità e della incompatibilità, G. RIVOSECCHI, *Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità con la carica di membro del Parlamento*, in *Rivista AIC*, 4, 2011.

<sup>15</sup> Fin dalla l. n. 55/1990, il cui art. 15 prevedeva la sospensione di Presidenti della Regione, Sindaci e Presidenti della Provincia (oltre che dei relativi assessori) rinviati a giudizio per associazione mafiosa o destinatari di una misura di prevenzione, anche non in via definitiva, perché sospettati di appartenere ad associazioni di stampo mafioso (sospensione che si trasformava in decadenza nel caso di successiva sentenza di condanna passata in giudicato o di applicazione definitiva della misura di prevenzione).

<sup>16</sup> Si veda, in particolare, quanto previsto dall'art. 1, comma 1, della l. n. 16/1992, a parziale modifica del già citato art. 15 della l. n. 55/1990.

<sup>17</sup> Conseguentemente, si stabiliva la nullità dell'elezione o della nomina di coloro che si fossero trovati in una delle citate condizioni ostative alla candidabilità, mentre in caso di incandidabilità sopravvenuta era prevista la sospensione dalla carica, che si trasformava in decadenza

La Corte costituzionale, chiamata a più riprese ad esprimersi sulla compatibilità costituzionale di tale istituto, con particolare riferimento all'art. 51 Cost. e al diritto di elettorato passivo<sup>18</sup>, ne ha in un primo momento fatta salva la disciplina, rivenendone il fondamento nella necessità di tutelare interessi connessi a «valori costituzionali di primario rilievo», quali devono essere considerati «la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela della libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche»<sup>19</sup>.

Successivamente, ritenuto forse superato il contesto emergenziale che aveva contraddistinto il provvedimento legislativo in questione, ne ha ravvisato un contrasto con gli artt. 2, 3 e 51 Cost., anche alla luce della presunzione di non colpevolezza di cui all'art. 27, comma 2, Cost. Secondo la Corte, infatti, l'incandidabilità rappresenta una «misura che comprime, in un aspetto essenziale, le possibilità che l'ordinamento costituzionale offre al cittadino di concorrere al processo democratico». Infatti, «chi è sottoposto a procedimento penale, pur godendo della presunzione di non colpevolezza ai sensi dell'art. 27, secondo comma, della Costituzione, è intanto escluso dalla tornata elettorale: un effetto irreversibile che in questo caso può essere giustificato soltanto da una sentenza di condanna irrevocabile». Tale conclusione, secondo la Corte, appare coerente anche con la previsione di cui all'art. 48, comma 3, Cost., in base al quale il diritto di voto può essere limitato «per effetto di sentenza penale irrevocabile», dal momento che gli articoli 48 e 51 Cost., sotto questo specifico profilo, «fanno sistema nel senso di precisare e

dalla stessa in caso di condanna definitiva o di provvedimento definitivo che applicava una misura di prevenzione (art. 1, commi 4, 4-bis, 4-ter e 4-quinquies, l. n. 16/1992).

<sup>18</sup> Sulle problematiche limitazioni a tale diritto, tra gli altri, cfr. G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità*, Milano, Giuffrè, 2001; F. BAIOLO, *Capacità elettorale e Costituzione*, Napoli, Jovene, 2015; R. ROLLI, *Le limitazioni al diritto di elettorato passivo: sfumature e criticità, in questa Rivista*, 1, 2017, p. 129 ss.

<sup>19</sup> Così, in particolare, la sent. n. 407/1992, secondo la quale «l'intervento dello Stato appare pertanto essenzialmente diretto a fronteggiare una situazione di grave emergenza (...) che coinvolge interessi ed esigenze dell'intera collettività nazionale» attraverso la costruzione di «una sorta di difesa avanzata dello Stato contro il crescente aggravarsi del fenomeno della criminalità organizzata e dell'infiltrazione dei suoi esponenti negli enti locali» (in senso analogo, vedi anche le successive sentt. nn. 197/1993 e 118/1994).



circoscrivere, per quanto concerne gli effetti di vicende penali» il rinvio alla legge previsto in materia di requisiti di accesso alle cariche elettive<sup>20</sup>. Di conseguenza, la legislazione in materia di incandidabilità è stata riformata, prevedendo la sua applicazione solo di fronte ad una sentenza definitiva di condanna (cui veniva ora equiparato anche l'eventuale "patteggiamento") o di provvedimento definitivo che applicasse una misura di prevenzione. Nel caso di condanne non definitive (o di applicazione provvisoria di misure di prevenzione), si prevedeva, invece, la sospensione dalla carica dei soggetti interessati per un massimo di diciotto mesi, che si trasformava in decadenza nel caso in cui i medesimi provvedimenti giurisdizionali fossero divenuti definitivi<sup>21</sup>.

Successivamente alle riforme costituzionali del 1999/2001, la competenza legislativa in materia di incandidabilità è rimasta saldamente in mano allo Stato. Infatti, la competenza legislativa regionale in materia di sistema di elezione, casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente, degli altri componenti della Giunta e dei consiglieri regionali (*ex art. 122 Cost.*) non si estende all'istituto in questione, dal momento che la legislazione statale contenente i principi fondamentali in materia ha espressamente fatto salve «le disposizioni legislative statali in materia di incandidabilità per coloro che hanno riportato sentenze di condanna o nei cui confronti sono state applicate misure di prevenzione», trattandosi di previsioni atinenti alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza (*ex art. 117, comma 2, lett. h, Cost.*)<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Cfr. la sent. n. 141/1996, in base alla quale l'incandidabilità «assume i caratteri di una sanzione anticipata, mancando una sentenza di condanna irrevocabile». Secondo la Corte, infatti, «finalità di ordine cautelare - le uniche che possono farsi valere in presenza di un procedimento penale non ancora conclusosi con una sentenza definitiva di condanna - valgono a giustificare misure interdittive provvisorie, che incidono sull'esercizio di funzioni pubbliche da parte dei titolari di uffici, e anche dei titolari di cariche elettive, ma non possono giustificare il divieto di partecipare alle elezioni» (così anche la successiva sent. n. 209/1999).

<sup>21</sup> In questo senso l'art. 1 della l. n. 475/1999, in parte riprendendo parzialmente anche quanto già previsto dalla legislazione precedente in materia di sospensione e decadenza dalla carica (cfr. l. n. 55/1990; l. n. 16/1992). Tali previsioni, come noto, furono successivamente riprese dagli artt. 58 e 59 del d.lgs. n. 267/2000.

<sup>22</sup> Conformemente alle indicazioni della giurisprudenza costituzionale in materia (cfr., in particolare, le sentt. nn. 118/2013, 36/2019, 35/2021). Sul punto, si veda anche quanto stabilito dall'art. 2 della l. n. 165/2014.

Successivamente, l'incandidabilità è stata estesa ad una serie di ulteriori ipotesi. Tra queste, si segnala quella (introdotta dalla l. n. 94/2009) riguardante gli amministratori locali «responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento» dei consigli comunali e provinciali per infiltrazione o condizionamento di tipo mafioso, i quali «non possono essere candidati alle elezioni per la Camera dei deputati, per il Senato della Repubblica e per il Parlamento europeo nonché alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, in relazione ai due turni elettorali successivi allo scioglimento stesso»<sup>23</sup>. Altra ipotesi rilevante di incandidabilità, poi, è stata prevista dal d.lgs. n. 149/2011 in relazione a Sindaci e Presidenti di Provincia ritenuti dalla magistratura contabile responsabili (anche in primo grado) del dissesto finanziario degli enti locali da loro amministrati. Essi, infatti, «non sono candidabili, per un periodo di dieci anni, alle cariche di Sindaco, di Presidente di Provincia, di Presidente di Giunta regionale, nonché di membro dei Consigli comunali, dei Consigli provinciali, delle Assemblee e dei Consigli regionali, del Parlamento e del Parlamento europeo»<sup>24</sup>.

Da ultimo, come noto, la legislazione in materia di incandidabilità è stata complessivamente rivista e razionalizzata dal Testo Unico di cui al d.lgs. n. 235/2012, in attuazione della delega contenuta nella l. n. 190/2012<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Così, espressamente, l'art. 143, comma 11, del d.lgs. n. 267/2000, come modificato dalla l. n. 94/2009 (nonché, da ultimo, dal d.l. n. 113/2018, convertito, con modificazioni, dalla l.n. 132/2018). Su tale problematica forma di incandidabilità, per tutti, cfr. M. MAGRI, *Osservazioni critiche sulla incandidabilità degli amministratori locali a seguito di scioglimento del consiglio per infiltrazioni mafiose*, in *Federalismi.it*, 10, 2021, p. 163 ss.

<sup>24</sup> Cfr. l'art. 248, comma 5, del d.lgs. n. 267/2000, così come modificato dal d.lgs. n. 149/2011 (nonché, da ultimo, dal d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 213/2012), il quale prevede per i medesimi soggetti anche il divieto di ricoprire la carica di assessore comunale, provinciale o regionale. Come noto, analoghe previsioni in relazione al Presidente della Giunta regionale sono state dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per contrasto, tra l'altro, con l'art. 126 Cost. (cfr. la sent. n. 219/2013), in relazione alla disciplina delle conseguenze del grave dissesto finanziario delle Regioni per disavanzo sanitario, che veniva dal provvedimento legislativo in questione ricondotto ad un'ipotesi di «grave violazione di legge», causa di rimozione del Presidente stesso e di scioglimento del Consiglio regionale. L'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 149/2011, infatti, prevedeva che il Presidente rimosso fosse «incandidabile alle cariche elettive a livello locale, regionale, nazionale ed europeo per un periodo di tempo di dieci anni», e che non potesse essere nominato quale componente di alcun organo o carica di governo degli enti locali, delle Regioni, dello Stato e dell'Unione europea per un periodo di tempo di dieci anni».

<sup>25</sup> Come noto, la legge in questione rappresenta il primo tentativo di un organico sistema di prevenzione della corruzione sperimentato dall'ordinamento italiano, anche in attuazione di

Senza entrare eccessivamente nei dettagli, basti qui segnalare le principali caratteristiche di tale ultimo intervento, che si colloca comunque in linea di sostanziale continuità con la legislazione precedente in materia di incandidabilità, pur con qualche significativa novità.

Quanto alle cariche elettive regionali e locali, la disciplina appare sostanzialmente analoga, non risultando candidabili i soggetti condannati in via definitiva (tra l'altro) per reati di associazione mafiosa, terrorismo, corruzione, in materia di stupefacenti, di armi, o in ogni caso in cui siano stati condannati con sentenza definitiva ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per delitto non colposo. Ad essi si aggiungono anche coloro nei cui confronti sia stata applicata in via definitiva una misura di prevenzione, con particolare riferimento agli indiziati di appartenere ad associazioni di stampo mafioso<sup>26</sup>.

In caso di condanna non definitiva per i medesimi reati, di condanna in primo grado (confermata in appello) ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per un delitto non colposo o di applicazione non definitiva di una misura di prevenzione, i medesimi soggetti sono «sospesi di diritto» per un periodo di diciotto mesi<sup>27</sup>. Qualora le decisioni giudiziarie in questione divengano, altresì, definitive, si prevede la loro decadenza dalla carica<sup>28</sup>.

Tuttavia, come noto, l'elemento di maggiore novità consiste nella scelta di estendere l'incandidabilità anche alle cariche elettive politiche nazionali<sup>29</sup>.

specifici vincoli internazionali. Sul punto, tra gli altri, cfr. B.G. MATTARELLA, M. PELLISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione*, Torino, Giappichelli, 2013; A. PERTICI, M. TRAPANI (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione*, Torino, Giappichelli, 2019; E. CARLONI, *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, Bologna, Il Mulino, 2023. Con particolare riguardo alla prevenzione della corruzione dei titolari di cariche politiche, si veda anche G. SIRIANNI, *Etica pubblica e prevenzione della corruzione: il problema del personale politico*, in *Diritto pubblico*, 3, 2014, p. 927 ss. Da ultimo, vedi anche i contributi ospitati in *Dieci anni dopo la legge 190: tendenze e sfide dell'anticorruzione*, numero speciale di *questa Rivista*, 3, 2022.

<sup>26</sup> Cfr., in particolare, gli artt. 7 e 10 del d.lgs. n. 235/2012.

<sup>27</sup> Cui può aggiungersi, in caso di rigetto dell'appello contro la sentenza di condanna, un ulteriore periodo di sospensione di dodici mesi (artt. 8, comma 3, e 11, comma 4, d.lgs. n. 235/2012).

<sup>28</sup> Come previsto dagli artt. 8 e 11 del d.lgs. n. 235/2012.

<sup>29</sup> Su tali aspetti, si vedano F. SCUTO, *La nuova dimensione dell'incandidabilità estesa alla totalità delle cariche elettive e di governo*, in *Rivista AIC*, 4, 2013; G.M. SALERNO, *Incandidabilità alla carica di parlamentare e Costituzione: alcune riflessioni*, in *Archivio penale*, 1, 2014, p. 74

In particolare, è stata prevista l'incandidabilità alla carica di deputato e senatore di coloro che abbiano subito una condanna definitiva a pene superiori a due anni per reati di particolare gravità e allarme sociale, quali quelli di associazione mafiosa, traffico illecito di stupefacenti, terrorismo, oltre che per reati contro la pubblica amministrazione. Infine, le medesime conseguenze sono previste nei confronti di coloro che abbiano riportato «condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione, per delitti non colposi consumati o tentati, per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni»<sup>30</sup>. Analoga previsione, come noto, è stata prevista anche in relazione alla possibilità di ricoprire la carica di parlamentare europeo o di assumere incarichi di Governo<sup>31</sup>.

La principale differenza con le previsioni normative riguardo gli amministratori regionali e locali attiene alla mancata previsione, per parlamentari e componenti del Governo, della sospensione dalla carica in caso di condanna non definitiva per i reati in questione. In particolare, in caso di condanna sopravvenuta in un momento successivo all'elezione, amministratori locali e regionali vengono sospesi dalla loro carica (come abbiamo visto), mentre nessuna conseguenza è prevista per parlamentari e membri del Governo, per i quali esclusivamente la condanna in via definitiva comporta le conseguenze stabilite dalla normativa in questione. Con un'ulteriore precisazione: mentre, infatti, nel caso di incandidabilità sopravvenuta relativa a incarichi di Governo, è prevista la decadenza «di diritto» dei soggetti interessati, per quanto riguarda i parlamentari nazionali si prevede che «le sentenze definitive di condanna (...) emesse nei confronti di deputati o senatori in carica, sono immediatamente

ss.; G. RIVOCCHI, *La disciplina della politica. Lo status degli esponenti politici e la crisi dei partiti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2015, p. 339 ss.

<sup>30</sup> In questo senso l'art. 1 del d.lgs. n. 235/2012.

<sup>31</sup> Come previsto, rispettivamente, dagli artt. 4 e 6 del d.lgs. n. 235/2012. Da ultimo, in relazione alle ipotesi di incandidabilità di cui alla disciplina in questione, si segnala che il c.d. «patteggiamento» per uno dei reati citati (art. 444 c.p.p.) non risulta più condizione ostativa alla candidatura, dal momento che l'art. 25, comma 1, lett. b), del d.lgs. 150/2022, modificando l'art. 445 c.p.p., ha stabilito che «se non sono applicate pene accessorie, non producono effetti le disposizioni di leggi, diverse da quelle penali, che equiparano la sentenza prevista dall'art. 444, comma 2, alla sentenza di condanna».

comunicate (...) alla Camera di rispettiva appartenenza» affinché essa «deliberi ai sensi dell'art. 66 della Costituzione»<sup>32</sup>.

Evidente, in questo caso, la necessità di garantire l'autonomia del Parlamento nell'esercitare la c.d. verifica dei poteri, dal momento che, in base alla citata disposizione costituzionale, «ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità».

Infine, anche quanto alla durata dell'incandidabilità, la legislazione opera una distinzione tra cariche elettive regionali e locali (per le quali l'incandidabilità è sostanzialmente perpetua, salvo sentenza di riabilitazione), e mandato parlamentare nazionale ed europeo, per i quali si prevede che la durata non possa essere inferiore a sei anni<sup>33</sup>.

In ogni caso, l'estensione dell'incandidabilità ha dato luogo ad un acceso dibattito dottrinale, relativo non solo alla natura giuridica dell'incandidabilità, ma anche alla stessa legittimità di una sua estensione tramite legge ordinaria ai membri del Parlamento, oltre che sollevare diverse problematiche applicative, con particolare riferimento al margine di discrezionalità riconosciuto in questo caso alle Camere nell'ambito dell'esercizio dei loro poteri *ex art. 66 Cost*<sup>34</sup>.

Su alcuni di questi aspetti, tuttavia, è intervenuta in diverse occasioni la Corte costituzionale, in linea di sostanziale continuità con la sua precedente giurisprudenza, fugando a più riprese i dubbi di legittimità

<sup>32</sup> Cfr. l'art. 3 del d.lgs. n. 235/2012. Quanto ai parlamentari europei, invece, la normativa in questione prevede che «qualora la condizione di incandidabilità sopravvenga o sia accertata in epoca successiva alla data di proclamazione, la condizione stessa viene rilevata dall'ufficio elettorale nazionale, ai fini della relativa deliberazione di decadenza dalla carica. Di tale deliberazione, il Presidente dell'ufficio elettorale nazionale dà immediata comunicazione alla segreteria del Parlamento europeo» (così l'art. 5 del d.lgs. n. 235/2012).

<sup>33</sup> In questo senso, l'art. 13 del d.lgs. n. 235/2012. La medesima previsione è stabilita in relazione agli incarichi di Governo.

<sup>34</sup> Sul punto, per tutti, si veda P. TORRETTA, *L'incandidabilità al mandato parlamentare. La "legge Severino" oltre il "caso Berlusconi"*, Napoli, Jovene, 2015. Come noto, anche la prassi parlamentare è apparsa oscillante; mentre, infatti, nel caso del sen. Berlusconi (2013) l'Assemblea votò, conformemente alla proposta della Giunta delle elezioni, per la mancata convalida della sua elezione (alla luce della sopravvenuta condanna in via definitiva), nell'analogo caso del sen. Minzolini (2017), l'Assemblea respinse la proposta di decadenza avanzata dalla Giunta delle elezioni (sugli aspetti procedurali, cfr. G. RIVOSECCHI, *Una verifica "a rime obbligate"? Incandidabilità e decadenza del parlamentare tra condanna definitiva e prassi applicative*, in *Il Filangieri*, 2019, p. 177 ss.).

costituzionale via via prospettati<sup>35</sup>. Secondo la Corte, infatti, misure come l'incandidabilità (ma anche la sospensione o la decadenza) «non costituiscono sanzioni o effetti penali della condanna, ma conseguenze del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche considerate o per il loro mantenimento»<sup>36</sup>, dal momento che, in particolare, l'incandidabilità altro non è che una speciale causa di ineleggibilità. Quanto, poi, al trattamento differenziato tra cariche elettive regionali e locali e mandato parlamentare, la Corte ha affermato che «la finalità di tutela del buon andamento e della legalità nella pubblica amministrazione» può «giustificare un trattamento più severo per le cariche politico-amministrative locali» rispetto a quelle nazionali. Secondo il Giudice delle leggi, infatti, «la commissione di reati che offendono la pubblica amministrazione può (...) rischiare di minarne l'immagine e la credibilità e di inquinare l'azione (...) in modo particolarmente incisivo al livello degli enti regionali e locali, per la prossimità dei cittadini al tessuto istituzionale locale e la diffusività del fenomeno in tale ambito»<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Si vedano, in particolare, le sentt. nn. 236/2015, 276/2016, 214/2017, 36/2019, 35/2021, 230/2021.

<sup>36</sup> Dunque, non sarebbero attratte alle garanzie stabilite dalla giurisprudenza CEDU sulle sanzioni afflittive, anche di natura extra-penale (c.d. criteri Engel). Da ultimo, sul punto vedi le sentt. *Galan c. Italia* (ric. n. 55093/13) e *Miniscalco c. Italia* (ric. n. 63772/16), rese dalla Corte di Strasburgo il 17 giugno 2021.

<sup>37</sup> E questo sia in relazione alle diverse condizioni di applicabilità della sospensione e della incandidabilità, conseguenza della differente posizione di chi ricopra cariche elettive negli organi degli enti territoriali, da un lato, e chi sia membro del Parlamento nazionale ed europeo, dall'altro; sia in relazione alla diversa misura della pena inflitta prevista nei due casi (in questo senso, in particolare, la sent. n. 276/2016, riprendendo quanto in parte già affermato sin dalla precedente sent. n. 407/1992). Infine, più di recente, la giurisprudenza costituzionale si è concentrata anche sulla proporzionalità di una misura, come la sospensione, che opera per un periodo fisso di tempo, senza consentire una valutazione personalizzata, caso per caso, della reale pericolosità delle condotte addebitate. Infatti, secondo la Corte, il legislatore «non irragionevolmente (...) ha accomunato nello stesso trattamento normativo reati resi omogenei dall'essere direttamente connessi alle funzioni che i condannati sarebbero chiamati ad assumere, perché di particolare gravità (...) o perché commessi contro la pubblica amministrazione» e, quindi, «di specifico rilievo in funzione dell'attitudine a incidere sull'immagine e l'onorabilità della pubblica amministrazione medesima» (sents. nn. 35/2021, 2030/2021).

### 3. *La trasparenza delle liste e gli obblighi di pubblicità relativi ai singoli candidati. Il ruolo della Commissione parlamentare antimafia e il Codice di autoregolamentazione dei partiti e movimenti politici*

Parallelamente alla progressiva estensione della legislazione in materia di incandidabilità, negli ultimi anni sono state rafforzate anche le disposizioni volte a garantire la massima trasparenza nel procedimento di formazione delle liste da parte di partiti e movimenti politici, non solo al fine di consentire in via preventiva la conoscenza delle loro specifiche competenze, ma anche per valutare la loro affidabilità a ricoprire incarichi elettivi, con particolare riferimento all'eventuale esistenza di carichi pendenti o condanne a loro carico che, con particolare riferimento ai reati di criminalità organizzata o corruttivi, sono considerati particolarmente gravi e in grado di incidere in maniera negativa sulla necessaria fiducia del corpo elettorale nei loro confronti.

La l. n. 3/2019, infatti, ha stabilito particolari forme di pubblicità relativamente ai candidati a competizioni elettorali di qualsiasi natura (escluse quelle relative a Comuni con meno di 15.000 abitanti). Si prevede, infatti, che i partiti, i movimenti politici, le liste civiche locali e i candidati alla carica di Sindaco debbano pubblicare, almeno quattordici giorni prima della data delle elezioni, sul proprio sito *internet* il *curriculum vitae* e il certificato penale dei singoli candidati, rilasciato dal casellario giudiziale non oltre novanta giorni prima della data della consultazione elettorale. Particolarmente significativa appare la circostanza che per tali adempimenti non sia richiesto «il consenso espresso degli interessati»<sup>38</sup>.

La stessa documentazione deve essere altresì pubblicata sul sito *internet* ufficiale dell'ente cui si riferisca la tornata elettorale, in un'apposita sezione denominata "Elezioni trasparenti", almeno sette giorni prima della

<sup>38</sup> Cfr. l'art. 1, comma 14, della l. n. 3/2019 (modificato, da ultimo, dal d.l. n. 77/2021, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 108/2021). In base a tale disposizione «entro il quattordicesimo giorno antecedente la data delle elezioni politiche, dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, regionali e amministrative, escluse quelle relative a comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, i partiti e i movimenti (...) hanno l'obbligo di pubblicare, nel proprio sito *internet* (...) il *curriculum vitae* di ciascun candidato, fornito dal candidato medesimo, e il relativo certificato del casellario giudiziale (...) rilasciato non oltre novanta giorni prima della data fissata per l'elezione. (...) Ai fini dell'ottemperanza agli obblighi di pubblicazione nel sito *internet* di cui al presente comma non è richiesto il consenso espresso degli interessati».

consultazione stessa<sup>39</sup>. Il controllo di tali adempimenti è rimesso alla Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici<sup>40</sup> la quale, in caso di inadempimento, applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 12.000 a 120.000 euro<sup>41</sup>. Tuttavia, oltre a tali interventi di taglio prescrittivo-sanzionatorio, si è agito, in parallelo, sul piano più propriamente politico, cercando di incentivare partiti e movimenti politici ad attuare la massima trasparenza nelle procedure di formazione delle liste elettorali. Particolarmente significativa, in questo senso, appare l'esperienza del Codice di autoregolamentazione sulla formazione delle liste elettorali proposto ai partiti politici dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulla mafia fin dal 1991, e a più riprese rivisto e aggiornato, da ultimo nel 2019<sup>42</sup>. Attraverso tale strumento, infatti, le formazioni politiche sono state direttamente responsabilizzate (anche se su base volontaria) al fine di garantire che le candidature proposte agli elettori siano il più possibile «al di sopra di ogni sospetto», nel tentativo di evitare che possano partecipare alle competizioni elettorali soggetti «accusati o accusabili di condotte non

<sup>39</sup> Così l'art. 1, comma 15, della l. n. 3/2019, il quale stabilisce che per le elezioni del Parlamento nazionale o dei membri italiani del Parlamento europeo tali informazioni debbano essere pubblicate sull'analoga sezione del sito del Ministero dell'interno, in aggiunta alle informazioni già previste dalla legge n. 165 del 2017 riguardanti il contrassegno, lo statuto (o la dichiarazione di trasparenza), le liste di candidati presentate nonché, per le sole elezioni politiche, il programma elettorale con il nome e cognome della persona indicata come capo della forza politica. Inoltre, è previsto che «la pubblicazione deve consentire all'elettore di accedere alle informazioni ivi riportate attraverso la ricerca per circoscrizione, collegio, partito e per cognome e nome del singolo candidato». Per le specifiche tecniche si veda ora anche il d.m. del 20 marzo 2019 del Ministero dell'interno.

<sup>40</sup> Istituita in base all'art. 9 della l. n. 96/2012.

<sup>41</sup> Cfr. l'art., 1 comma 23, della l. n. 3/2019.

<sup>42</sup> Si vedano, in particolare, la *Relazione illustrativa per un Codice di autoregolamentazione dei partiti in materia di designazione dei candidati alle elezioni politiche e amministrative*, approvata il 23 gennaio 1991 (Doc. XXIII n. 30, X legislatura); la *Relazione sulla designazione dei candidati alle elezioni amministrative*, approvata il 3 aprile 2007 (Doc. XXIII n. 1, XV legislatura); la *Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, in materia di formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali*, approvata il 18 febbraio 2010 (Doc. XXIII n. 1, XVI legislatura); la *Relazione in materia di formazione delle liste delle candidature per le elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali*, approvata il 23 settembre 2014 (Doc. XXIII n. 3, XVII legislatura); nonché, da ultimo, la *Relazione in materia di formazione delle liste delle candidature per le elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali*, approvata il 27 marzo 2019 (Doc. XXIII n. 1, XVIII legislatura).



irreprensibili», prime fra tutte quelle connesse alle infiltrazioni o ai condizionamenti della criminalità mafiosa e ai fenomeni corruttivi<sup>43</sup>. Prima ancora dell'introduzione dell'incandidabilità nel nostro ordinamento, dunque, la Commissione antimafia ha proposto tale strumento di autoregolamentazione, nella speranza che esso avrebbe costituito un deterrente contro l'aggravarsi dei fenomeni di degenerazione e di crisi del sistema politico che tanta sfiducia già avevano causato nell'opinione pubblica e negli elettori, offrendo alle «forze sane di tutti i partiti» l'occasione per «ridare valore generale e alti contenuti etici alla politica»<sup>44</sup>. Le formazioni politiche che, essendosi assunto l'impegno, avessero comunque deciso di candidare soggetti non rispondenti ai requisiti del Codice, se ne sarebbero dovute assumere, di conseguenza, la responsabilità politica, dando «pubblica motivazione di tale decisione»<sup>45</sup>.

A partire da quel momento, l'attenzione per l'autoregolamentazione dei partiti quanto alla selezione delle candidature si sarebbe fatta via via sempre più pressante, pur scontando tale modello evidenti punti di debolezza nella necessità di un'adesione su base volontaria delle singole forze politiche. Proprio per questo, negli anni successivi, le versioni del Codice approvate dalle successive Commissioni antimafia sono state progressivamente affinate, garantendone una sempre più articolata strutturazione e un progressivo adeguamento alla normativa in materia di incandidabilità, oltre che di più generale trasparenza nella formazione delle liste, che via via andava progressivamente espandendosi.

Nel corso degli anni, infatti, le singole leggi istitutive hanno affidato alle Commissioni di inchiesta compiti e strumenti sempre più ficcanti (e in relazione ad ipotesi di reato sempre più ampie) al fine di indagare sui rapporti tra mafia e politica non solo in relazione alla sua articolazione

<sup>43</sup> Così, in particolare, la citata Relazione approvata nel 1991, *passim*.

<sup>44</sup> La prima versione del Codice di autoregolamentazione, del 1991, stabiliva che partiti e formazioni politiche che vi avessero aderito si sarebbero impegnati «a inserire nelle liste per le elezioni candidati che, sulla base di una valutazione che tenga conto anche di elementi desumibili da sottoposizione ad indagini, incriminazioni o condanne» per reati particolarmente gravi «nonché da ogni altra circostanza, informazione o fatto notorio, appaiano di sicura moralità in rapporto alla peculiarità del mandato elettorale ed alle pubbliche funzioni di rappresentanza delle istituzioni repubblicane» (cfr. art. 2 del Codice).

<sup>45</sup> In questo senso l'art. 5 del Codice del 1991.

a livello territoriale, ma con particolare riferimento alla «selezione dei gruppi dirigenti e delle candidature per le assemblee elettive»<sup>46</sup>. A partire dalla XVIII legislatura, poi, tale autoregolamentazione ha trovato un espresso riconoscimento legislativo<sup>47</sup>, stabilendosi che tale specifica attività di indagine si svolga anche in relazione al Codice sulla formazione delle liste elettorali approvato dalla Commissione parlamentare di inchiesta<sup>48</sup>. La XIX legislatura, nonostante i ritardi manifestati nella istituzione della Commissione antimafia, ha visto il sostanziale consolidamento di tale assetto, dal momento che la legge istitutiva riprende *in toto* le previsioni appena citate, in riferimento, però, all'ultima versione del Codice, approvata nel 2019<sup>49</sup>.

Dato comune di tale autoregolamentazione, pur nelle sue diverse versioni, è l'anticipazione della soglia di attenzione ad un momento precedente le circostanze che, attualmente, fanno scattare le cause di incandidabilità, di sospensione o di decadenza rispetto alle cariche elettive. In base al Codice, infatti, i partiti, le formazioni politiche, i movimenti e le liste civiche (fermo restando quanto previsto dal d.lgs. n. 235/2012 in materia di incandidabilità) «si impegnano a non presentare e nemmeno a sostenere, sia indirettamente sia attraverso il collegamento ad altre liste, come candidati alle elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali» coloro nei cui confronti, tra l'altro, sia stato disposto il rinvio a giudizio, oppure che siano stati condannati con sentenza anche

<sup>46</sup> Così, ad es., la l. n. 132/2008 e la l. n.87/2013.

<sup>47</sup> Già in precedenza, tuttavia, era stato previsto che i componenti della Commissione di inchiesta, all'atto della nomina, dovessero comunicare alla Presidenza della Camera dei deputati se nei loro confronti sussistesse una delle condizioni previste dal Codice di autoregolamentazione, obbligo che permaneva anche in caso di condizioni sopravvenute (in questo senso l'art. 2, comma 1, della l. n. 132/2008, poi ripreso da tutte le successive leggi istitutive).

<sup>48</sup> Cfr., in particolare, l'art. 1, comma 1, lett. i), della l. n. 99/2018, in base al quale spetta alla Commissione di inchiesta «indagare sul rapporto tra mafia e politica, sia riguardo alla sua articolazione nel territorio e negli organi amministrativi, con particolare riferimento alla selezione dei gruppi dirigenti e delle candidature per le assemblee elettive, in relazione anche al Codice di autoregolamentazione sulla formazione delle liste elettorali, proposto dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, (...) con la relazione approvata nella seduta del 23 settembre 2014, sia riguardo alle sue manifestazioni a livello nazionale che, nei diversi momenti storici, hanno determinato delitti e stragi di carattere politico-mafioso».

<sup>49</sup> Cfr. l'art. 1, comma 1, lett. i), della l. n. 22/2023.

non definitiva di primo grado o che abbiano patteggiato, oppure siano stati destinatari di una misura cautelare personale o di una misura di prevenzione<sup>50</sup>.

Un punto particolarmente problematico, tuttavia, si è quasi subito manifestato in relazione ai tempi di svolgimento delle verifiche operate dalla Commissione antimafia sul rispetto delle previsioni del Codice. Come ben si può immaginare, infatti, tanto le previsioni in questione risultano potenzialmente più efficaci, quanto i controlli siano svolti in tempi ragionevoli, e comunque anticipatamente alle singole tornate elettorali cui si riferiscono, in modo da consentire all'elettorato piena conoscibilità delle eventuali candidature "impresentabili"<sup>51</sup>. Tuttavia, come noto, questo non è sempre stato possibile, vista anche la delicatezza e la complessità delle procedure da seguire e della documentazione da acquisire<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> In questo senso, da ultimo, l'art. 1 del Codice approvato nel 2019, il quale prevede anche ulteriori ipotesi, come quella di coloro che si trovino in stato di latitanza o di esecuzione di pene detentive o di coloro che siano stati condannati con sentenza anche non definitiva di primo grado per danno erariale per reati commessi nell'esercizio delle funzioni di cui alla carica elettiva; o di coloro che siano stati rimossi o sospesi ai sensi dell'art. 142 del d.lgs. n. 267/2000.

<sup>51</sup> Cosa che non sempre è accaduta, anche per espressa decisione della Commissione. Particolarmente significativo, in questo senso, quanto accaduto nella XVI legislatura, quando la Commissione antimafia ha scelto «di affidare al momento successivo alle elezioni – ritenuto più propriamente riservato alla fase delle indagini – il controllo degli eventuali casi di commistione tra mafia e politica e la conseguente relazione alle Assemblee parlamentari (cfr. la *Relazione conclusiva*, approvata dalla Commissione antimafia il 22 gennaio 2013, Doc. XXIII, n. 16, p. 423 ss.). Per l'attività svolta nelle successive Legislature, si vedano le *Relazioni conclusive* approvate dalle singole Commissioni di inchiesta (XVII Legislatura, Doc. XXIII n. 38, p. 254 ss.; XVIII Legislatura, Doc. XXIII, n. 37, p. 372 ss.). Che questo rappresenti uno dei punti maggiormente problematici dell'intero sistema è confermato, ora, anche dalle *Raccomandazioni e proposte sul testo di una legge istitutiva della prossima Commissione*, allegate alla già citata *Relazione conclusiva* approvata al termine della scorsa Legislatura, nelle quali si sottolinea come «l'introduzione di un controllo preventivo e su base volontaria (...) presenta il vantaggio di poter intervenire con l'espunzione dalle liste dei candidati che non soddisfano i requisiti di legge e del Codice di autoregolamentazione», rappresentando un «rimedio effettivo al pesante inconveniente previsto dal controllo che prende il via in seguito al deposito ufficiale delle liste» (XVIII Legislatura, Doc. XXIII, n. 37, pp. 2348-2349).

<sup>52</sup> Il procedimento in questione, infatti, coinvolge potenzialmente diverse articolazioni ed uffici amministrativi dello Stato (Prefetture, Procure della Repubblica, Uffici elettorali). Sul punto, poi, si veda anche quanto previsto dall'art. 1, comma 3, della l. n. 99/2018, in base al quale «ai fini dell'applicazione del codice di autoregolamentazione sulla formazione delle liste elettorali (...) la Commissione può richiedere al Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo di trasmettere le pertinenti informazioni, non coperte da segreto investigativo» (in senso analogo, ora, vedi l'art. 1, comma 3, della l. n. 22/2023).

Per ovviare a tali problemi, da ultimo, è stata introdotta dal d.l. n. 77/2021 una procedura di controllo facoltativa, anticipata e su richiesta delle singole formazioni politiche, prevedendo che possano essere trasmesse alla Commissione antimafia (in via riservata e con il consenso degli interessati) le liste provvisorie delle candidature, almeno settantacinque giorni prima dello svolgimento delle tornate elettorali (europee, nazionali, regionali o locali), in modo da garantire la possibilità di un controllo più rapido ed efficace e procedere, se del caso, all'espunzione dei nominativi degli "impresentabili" dalle liste definitive delle candidature<sup>53</sup>.

Nel complesso, quindi, le varie leggi istitutive delle Commissioni di inchiesta in questione hanno evidenziato una sempre maggiore attenzione nei confronti delle infiltrazioni mafiose negli organi elettivi<sup>54</sup> e, in questo senso, il ruolo del Codice di autoregolamentazione è stato senza dubbio rilevante. Nel complesso, si è trattato di interventi volti ad incentivare i partiti, i movimenti politici e le "liste civiche" ad attuare una più stringente selezione dei propri candidati, al fine di prevenire e contrastare infiltrazioni della criminalità organizzata o fenomeni di corruzione politico-amministrativa, attraverso l'opportunità di una loro adesione ad un comune Codice di autoregolamentazione.

Naturalmente, come già anticipato, si tratta sempre di impegni di natura politica, subordinati ad una espressa adesione da parte di partiti, movimenti e liste, i quali non sono, pertanto, obbligati giuridicamente a con-

<sup>53</sup> In questo senso l'art. 1, comma 3-bis, della l. n. 99/2018, introdotto dal già citato d.l. n. 77/2021 (in senso analogo, vedi ora anche quanto previsto dall'art. 1, comma 4, della l. n. 22/2023, in relazione alla XIX Legislatura). In base a tale previsione, spetta ad un Regolamento interno, approvato dalla Commissione stessa, la disciplina dettagliata della procedura in questione, con particolare riferimento, tra l'altro, all'individuazione di tempi adeguati al fine di garantire alle formazioni politiche l'effettiva possibilità di modificare la composizione delle liste prima della scadenza dei termini per la loro presentazione definitiva. Sul punto, vedi ora quanto previsto dal Regolamento approvato il 5 agosto 2021, in base al quale «la Commissione fornisce riscontro, per quanto possibile, circa la condizione dei singoli candidati prima della data ultimativa per la presentazione delle liste di candidati alla competizione elettorale» (art. 2, comma 3). Per un primo bilancio sull'attivazione di tale forma di controllo preventivo, si veda la già citata *Relazione conclusiva* approvata dalla Commissione antimafia il 7-13 settembre 2022, Doc. XXIII, n. 37, p. 372 ss.).

<sup>54</sup> Per una ricostruzione dei diversi passaggi di tale percorso, con particolare riferimento agli enti locali, cfr. la *Relazione sulla trasparenza delle candidature ed efficacia ei controlli per prevenire l'infiltrazione mafiosa negli enti locali in occasione delle elezioni amministrative*, approvata dalla Commissione antimafia il 27 aprile 2016 (Doc. XXIII n. 13, XVII legislatura).

formarvisi. Anche la mancata osservanza delle previsioni del Codice da parte delle formazioni politiche che vi abbiano aderito, di conseguenza, non dà luogo ad alcuna sanzione, comportando semmai «una valutazione di carattere strettamente etico e politico» nei loro confronti<sup>55</sup>. Tuttavia, l'art. 3 del Codice di autoregolamentazione del 2019 (confermando quanto già previsto dalle versioni precedenti) ribadisce che i partiti debbano rendere pubbliche le motivazioni per le quali decidano di discostarsi dagli impegni assunti con l'adesione allo stesso. Alla Commissione antimafia spetta, dunque, la delicata verifica delle liste presentate da parte dei soggetti che hanno aderito al Codice stesso, per valutare se la loro composizione sia coerente con le sue prescrizioni<sup>56</sup>, nell'esercizio di un controllo che, mirando alla massima trasparenza nella selezione delle candidature, deve però necessariamente essere bilanciato con altri valori costituzionali in gioco, primo fra tutti la riservatezza dei soggetti coinvolti.

#### ***4. Il difficile bilanciamento tra trasparenza delle liste e riservatezza dei soggetti coinvolti***

A ben vedere, la trasparenza nella formazione delle liste elettorali, con i connessi controlli, non sono altro che un tassello del più ampio percorso volto a valorizzare la più generale trasparenza delle pubbliche istituzioni come vero e proprio principio fondamentale, strettamente collegato alla stessa natura democratica del nostro ordinamento, sulla base di quanto previsto dall'art. 1 Cost., nonché finalizzato a garantire l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost. Tuttavia, come sottolineato anche dalla stessa Corte costituzionale, tali principi, «nella legislazione interna, tendono ormai a manifestarsi, nella loro declinazione soggettiva, nella forma di un diritto dei cittadini ad

<sup>55</sup> Così, espressamente, la già citata *Relazione in materia di formazione delle liste delle candidature per le elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali* del 2014, p. 6 (XVII Legislatura, Doc. XXIII, n. 3)

<sup>56</sup> In questo senso, da ultimo, l'art. 4 del Codice di autoregolamentazione del 2019. Sul punto, in ogni caso, rilevano anche le previsioni dei Codici etici interni alle formazioni politiche che se ne siano dotate: cfr. P. MARSOCCI, *L'etica politica nella disciplina interna dei partiti*, in *Rivista AIC*, 1, 2012.

accedere ai dati in possesso della pubblica amministrazione, come del resto stabilisce l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 33 del 2013»<sup>57</sup>.

In base a tale disposizione, infatti, «la trasparenza (...) concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali»<sup>58</sup>. Dunque, un approccio alla trasparenza come strumento non solo di partecipazione informata da parte dei cittadini alla vita pubblica nazionale, ma anche come forma di controllo dell'azione dei pubblici poteri, con particolare riferimento all'utilizzo delle risorse e all'integrità personale dei responsabili del loro utilizzo, anche al fine di prevenire i fenomeni di condizionamento criminale, corruzione e cattiva amministrazione. Non a caso, una decisiva accelerazione in questa direzione si è avuta a partire dall'approvazione della già citata l. n. 190/2012, nell'ambito della quale la trasparenza si è affermata quale «valore democratico finalizzato essenzialmente alla prevenzione di fenomeni di corruzione e di pratiche abusive e clientelari, che interessano sia gli apparati amministrativi, quali parti dello Stato, sia le organizzazioni proprie della rappresentanza politica, quali primari corpi intermedi tra governanti e governati»<sup>59</sup>.

<sup>57</sup> Cfr. la sent. n. 20/2019, la quale ricorda anche che «nel diritto europeo, la medesima ispirazione ha condotto il Trattato di Lisbona a inserire il diritto di accedere ai documenti in possesso delle autorità europee tra le "Disposizioni di applicazione generale" del Trattato sul funzionamento dell'Unione, imponendo di considerare il diritto di accesso ad essi quale principio generale del diritto europeo (art. 15, paragrafo 3, primo comma, TFUE. e art. 42 CDFUE)». Sulla trasparenza e sul suo fondamento giuridico, tra gli altri, si vedano F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2008; L. CALIFANO, C. COLAPIETRO (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014; nonché, con particolare riferimento alle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 97/2016, G. GARDINI, G. MAGRI (a cura di), *Il FOIA italiano: vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall'introduzione*, Rimini, Maggioli, 2019; E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza. Amministrazioni, informazione, democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2022.

<sup>58</sup> Così l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013.

<sup>59</sup> Così M. RUBECCHI, *La trasparenza nel finanziamento della politica tra esigenze di controllo e «metodo democratico»*, in L. CALIFANO, C. COLAPIETRO (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, cit., p. 138.

In questo percorso di progressiva affermazione della trasparenza, tuttavia, non deve essere trascurata la necessità di assicurare anche la tutela della riservatezza dei dati personali dei soggetti coinvolti la quale, secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, è una «manifestazione del diritto fondamentale all'intangibilità della sfera privata (...), che attiene alla tutela della vita degli individui nei suoi molteplici aspetti». Un diritto fondamentale «che trova riferimenti nella Costituzione italiana (artt. 2, 14, 15 Cost.)»<sup>60</sup> che ha incontrato negli anni specifica e puntuale protezione in varie previsioni normative dell'Unione Europea<sup>61</sup>. Nell'epoca contemporanea, come ci ricorda la Corte costituzionale, «esso si caratterizza particolarmente quale diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e si giova, a sua protezione, dei canoni elaborati in sede europea per valutare la legittimità della raccolta, del trattamento e della diffusione dei dati personali» e cioè dei noti «principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza, in virtù dei quali deroghe e limitazioni alla tutela della riservatezza di quei dati devono operare nei limiti dello stretto necessario, essendo indispensabile identificare le misure che incidano nella minor misura possibile sul diritto fondamentale, pur contribuendo al raggiungimento dei legittimi obiettivi sottesi alla raccolta e al trattamento dei dati»<sup>62</sup>. Non a caso, è proprio su tali problematiche prospettive di bilanciamento che si è concentrata maggiormente l'attenzione negli anni più recenti, dal momento che «i diritti alla riservatezza e alla trasparenza si fronteggiano soprattutto nel

<sup>60</sup> Così la già citata sent. n. 20/2019, riprendendo anche quanto in parte già affermato dalle precedenti sentt. nn. 366/1991, 81/1993, 135/2002, 372/2006 e 173/2009. Sul punto, tra gli altri, si vedano D. CALDIROLA, *Il diritto alla riservatezza*, Padova, Cedam, 2006; S. SCAGLIARINI, *La riservatezza e i suoi limiti: sul bilanciamento di un diritto preso troppo sul serio*, Roma, Aracne, 2013; L. CALIFANO, *Privacy: affermazione e pratica di un diritto fondamentale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.

<sup>61</sup> A partire dalla Direttiva 95/46/CE del 24 ottobre 1995, fino al più recente Regolamento (UE) 2016/679 del 27 aprile 2016, il c.d. GDPR. Su tale intervento normativo, tra gli altri, cfr. G. FINOCCHIARO (a cura di), *Il nuovo Regolamento europeo sulla privacy e sulla protezione dei dati personali*, Bologna, Zanichelli, 2017; F. PIZZETTI, *Privacy e il diritto europeo alla protezione dei dati personali. Il Regolamento europeo 2016/679*, Torino, Giappichelli, 2016; R. D'ORAZIO, G. FINOCCHIARO, O. POLLICINO, G. RESTA (a cura di) *Codice della privacy e data protection*, Milano, Giuffrè, 2021.

<sup>62</sup> Cfr., ancora una volta, la sent. n. 20/2019. Su tali aspetti, da ultimo, si veda S. CALZOLARIO, *Protezione dei dati personali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, VII, 2017, p. 594 ss.

nuovo scenario digitale: un ambito nel quale, da un lato, i diritti personali possono essere posti in pericolo dalla indiscriminata circolazione delle informazioni, e, dall'altro, proprio la più ampia circolazione dei dati può meglio consentire a ciascuno di informarsi e comunicare»<sup>63</sup>.

Da questo punto di vista, appaiono rilevanti alcune delle citate previsioni legislative, con particolare riferimento alla pubblicazione di dati personali sensibili, soprattutto in riferimento a quelli riportati nel certificato penale e alle informazioni concernenti l'eventuale coinvolgimento in procedimenti penali. Ci si riferisce, infatti, al trattamento di dati che godono di una tutela rafforzata a causa della loro delicatezza<sup>64</sup>. In particolare, in base al d.lgs. n. 196/2003, il loro trattamento è consentito solo con la previsione di «garanzie appropriate per i diritti e le libertà degli interessati» e con particolare riguardo ad un'articolata serie di ipotesi, tra le quali sono indicate: «c) la verifica o l'accertamento dei requisiti di onorabilità, requisiti soggettivi e presupposti interdittivi nei casi previsti dalle leggi o dai regolamenti»; (...) h) l'adempimento di obblighi previsti da disposizioni di legge in materia di comunicazioni e informazioni antimafia o in materia di prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di pericolosità sociale, nei casi previsti da leggi o da regolamenti»; nonché «m) l'adempimento degli obblighi previsti dalle normative vigenti in materia di prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo»<sup>65</sup>.

Tuttavia, anche in questo caso deve essere garantito il rispetto del principio di proporzionalità del trattamento. Al netto dei soggetti incandidabili, infatti, i certificati penali pubblicati sulla base delle disposizioni della l. n. 3/2019 potranno riportare esclusivamente eventuali condanne definitive per reati non considerati dal legislatore ostativi alla candidatu-

<sup>63</sup> Così, espressamente, la sent. n. 20/2019.

<sup>64</sup> Si veda, ora, l'art. 10 del Regolamento (UE) 2016/679, secondo il quale «il trattamento dei dati personali relativi alle condanne penali e ai reati o a connesse misure di sicurezza (...) deve avvenire soltanto sotto il controllo dell'autorità pubblica o se il trattamento è autorizzato dal diritto dell'Unione o degli Stati membri che preveda garanzie appropriate per i diritti e le libertà degli interessati. Un eventuale registro completo delle condanne penali deve essere tenuto soltanto sotto il controllo dell'autorità pubblica».

<sup>65</sup> Così l'art. 2-*octies* del d.lgs. n. 196/2003, inserito dal d.lgs. n. 101/2018.



ra, con l'evidente finalità di fornire ai cittadini elettori un quadro il più possibile completo sulla storia personale e sulla condotta dei singoli candidati. Ciò, però, potrebbe comportare una significativa limitazione della loro riservatezza per esigenze di trasparenza rispetto ad illeciti non considerati dall'ordinamento di una gravità tale da impedire l'accesso alla competizione elettorale<sup>66</sup>.

Ancora più delicata, in questo senso, appare allora la situazione relativa ai controlli della Commissione antimafia sul rispetto delle previsioni contenute nel più volte citato Codice di autoregolamentazione. In questo caso, infatti, la soglia di attenzione risulta significativamente anticipata, e risulta pertanto essenziale la puntuale individuazione delle condotte che, in quanto connesse a possibili condizionamenti da parte della criminalità organizzata, giustificano tale ampliamento degli obblighi di pubblicità e trasparenza. Non è forse un caso, allora, che l'attività della Commissione antimafia volta a valutare la documentazione ricevuta al fine di controllare la presenza o meno nelle liste di candidati "impresentabili" sia svolta sempre in seduta segreta, e che sia reso pubblico esclusivamente l'esito finale del controllo stesso.

Da ultimo, forse consapevole di tale problematicità, quando il legislatore ha introdotto la citata possibilità di un controllo anticipato della Commissione sulle liste provvisorie dei candidati, si è premurato di specificare che tale controllo non solo è una mera possibilità lasciata alla libera valutazione delle singole formazioni politiche che abbiano aderito al Codice di autoregolamentazione, ma che in questo caso sia necessario «il consenso degli interessati»<sup>67</sup>. Al già citato Regolamento interno, poi, è rimessa la disciplina non solo del regime di pubblicità della eventua-

<sup>66</sup> In questo senso, vedi anche le perplessità manifestate dal Garante per la protezione dei dati personali in occasione della già citata audizione, svolta il 10 ottobre 2018 presso la Commissione giustizia della Camera dei deputati, il quale sottolinea come, se l'obbligo fosse da intendersi come riferito a tutti i candidati proposti, e non solamente a quelli già ufficialmente ammessi alla competizione elettorale all'esito dei prescritti controlli, si tratterebbe comunque di un'ipotesi eccessivamente ampia e di dubbia proporzionalità, proponendo quindi una diversa modulazione dei citati obblighi di pubblicazione in relazione alle diverse ipotesi di competizione elettorale (come previsto dal d.lgs. n. 235/2012 in merito all'incandidabilità). Secondo tale prospettiva, infatti, ai fini del consapevole esercizio del diritto di voto rileverebbero solamente i requisiti di «moralità dei soli candidati effettivamente ammessi alla competizione elettorale».

<sup>67</sup> Cfr., da ultimo, quanto previsto dall'art. 1, comma 4, della l. n. 22/2023.

le declaratoria di incompatibilità dei candidati con le disposizioni del Codice, ma anche delle forme di tutela della riservatezza sull'esito del controllo concernente le liste provvisorie delle candidature.

Il già citato Regolamento in questione, approvato il 5 agosto 2021, evidenzia chiaramente la volontà di graduare diversamente le forme di pubblicità delle attività della Commissione a seconda non solo del tipo di procedura, ma anche in relazione alla fase interna alla procedura stessa. Così, ad esempio, in relazione ai tradizionali controlli sulle liste definitive dei candidati, si distingue la fase in cui la Commissione valuta i «dati trasmessi dal Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo nonché dagli Uffici giudiziari interpellati», di cui si prevede lo svolgimento in seduta segreta<sup>68</sup>; dalla fase che riguarda la comunicazione dell'esito finale del procedimento, rispetto alla quale si prevede che la Commissione provveda «in seduta pubblica» rendendo noti gli esiti dei controlli effettuati «con ogni mezzo di comunicazione ritenuto opportuno, anche avvalendosi del *web* istituzionale»<sup>69</sup>. In relazione al nuovo procedimento di controllo delle liste provvisorie (effettuato su base volontaria), invece, si prevede che «la Commissione, per il tramite del Presidente, comunica riservatamente l'esito delle verifiche ai responsabili delle liste o ai candidati Presidenti o Sindaci che le hanno trasmesse», in modo da garantire la tutela della riservatezza dei soggetti coinvolti<sup>70</sup>. Coerentemente con tale previsione, la prassi è nel senso che anche tali valutazioni siano svolte in seduta segreta<sup>71</sup>.

La fine anticipata della Legislatura ha impedito di sperimentare fino in fondo gli effetti di tale significativa innovazione<sup>72</sup>, tuttavia alcune scelte,

<sup>68</sup> Così l'art. 5, comma 1, del Regolamento in questione, il quale specifica che «sugli atti esaminati, sull'istruttoria svolta e sulle determinazioni assunte mediante deliberazione, è apposto il segreto funzionale», che vincola i componenti stessi della Commissione parlamentare a mantenere il più assoluto riserbo.

<sup>69</sup> In questo senso, l'art. 5, comma 2, del Regolamento in questione.

<sup>70</sup> Cfr. l'art. 5, comma 3, del Regolamento in questione.

<sup>71</sup> Per una prima applicazione di tale procedura, si veda il *Resoconto stenografico* della seduta della Commissione antimafia del 1° settembre 2021 (n. 139), p. 3 ss.

<sup>72</sup> Per un primo bilancio sull'attivazione di tale forma di controllo preventivo, si veda la già citata *Relazione conclusiva* approvata dalla Commissione antimafia il 7-13 settembre 2022 (Doc. XXIII, n. 37, p. 372 ss.).

nella Legislatura in corso, potranno facilitare il conseguimento degli (ambiziosi) obiettivi che ne stanno alla base. Prima fra tutte la presa di coscienza, da parte di tutte le formazioni politiche, dell'importanza (*in primis* sul piano reputazionale) di sottoporsi a tale forma volontaria di controllo anticipato, anche sulla base di specifiche iniziative della Commissione stessa. Infine, appare indispensabile anche il potenziamento delle risorse di personale addetto alla Commissione antimafia, in modo da garantire il corretto svolgimento di questa impegnativa funzione di controllo, pena il rischio di inefficacia della sua azione, con una conseguente «fuga dalla trasparenza» delle stesse forze politiche organizzate.

Transparency in the Formation of Electoral Lists and the Party Self-Regulation Code: The Role of the Parliamentary Anti-mafia Commission  
*Tomaso Francesco Giupponi*

L'articolo affronta il tema della trasparenza nella formazione delle liste elettorali, con particolare riferimento alle diverse forme di controllo e di pubblicità previste dall'ordinamento italiano. Negli ultimi anni, coerentemente con l'affermazione sempre più significativa della trasparenza come principio fondamentale connesso all'attuazione del controllo democratico, sono state previste diverse ipotesi di controllo sulla formazione delle liste elettorali, grazie anche alla disciplina in materia di incandidabilità. Da ultimo, al fine di evitare i possibili condizionamenti da parte della criminalità organizzata, la Commissione parlamentare antimafia ha elaborato un Codice di autoregolamentazione, proposto a tutte le formazioni politiche, che li impegna a non candidare persone al centro di indagini o condannate per alcuni gravi reati. Tali previsioni, anche alla luce della prassi seguita in questi anni dalla Commissione antimafia, pongono il problema di un loro bilanciamento con altri interessi costituzionali, primi fra tutti la garanzia del diritto di accedere alle cariche elettive e la riservatezza dei dati personali, su cui è intervenuta più volte la Corte costituzionale.

This article addresses the issue of transparency in Italian political elections. In recent years, various mechanisms have been introduced to control the formation of electoral lists, in particular through rules imposing

limits on the eligibility of candidates. This development is consistent with the increasingly significant affirmation of transparency as a fundamental principle of Italian democracy. The Anti-Mafia Parliamentary Commission has proposed that political parties adopt a self-regulatory code under which they undertake not to support candidates who have been investigated or convicted of certain serious crimes. From a legal point of view, these rules partly clash with other constitutional interests, such as the right of access to elected office and the confidentiality of personal data.

Parole chiave: trasparenza; liste elettorali; incandidabilità; commissione parlamentare antimafia; codice di autoregolamentazione

Keywords: Transparency; Electoral Lists; Incandidability; Parliamentary Anti-mafia Committee; Self-regulatory Code

# Il dibattito sul voto elettronico tra utilità tecnologiche e perplessità giuridiche: un contemperamento complesso

Vincenzo Desantis\*

## 1. *Il dibattito sul voto elettronico: un'introduzione*

L'avanzamento tecnologico coinvolge, ormai, quasi ogni aspetto della quotidianità e, probabilmente, influirà sempre di più anche sul nostro modo di essere cittadini. Il contributo di partecipazione democratica che si esprime attraverso il voto non sembra fare eccezione a questo stato di cose. e l'ampio dibattito relativo all'introduzione di strumenti di raccolta automatizzata delle preferenze elettorali, variamente ricomprendibili entro l'espressione e-voting, sembra testimoniarlo. Dal punto di vista tecnologico, la modernizzazione del processo elettorale è stata ipotizzata (e, in alcuni casi, messa in pratica) attraverso varie proposte, spaziandosi dall'introduzione di sistemi di lettura ottica delle schede elettorali, alle macchine a voto assistito con registrazione delle preferenze su supporti di memorizzazione dei dati<sup>1</sup>. In tempi più recenti, gli approdi della ricerca tecnologica ci hanno consegnato strumenti ancora più avanzati di quelli appena evocati e tra di essi sembrerebbero essercene alcuni sufficienti a "riavviare" la discussione sui problemi di sostenibilità costituzionale che sono stati, fin da subito, evidenziati nel dibattito in materia di voto elettronico.

Fin dai suoi albori, la discussione relativa all'opportunità di dotarsi di un sistema di voto elettronico si è, infatti, affiancata all'emersione di svariate perplessità, tutte opportunamente avanzate rispetto all'adozione

\* Assegnista di ricerca in Diritto pubblico presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento

<sup>1</sup> Tra gli altri, aprono, in certa misura, il dibattito in tema A. SARAI, *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, Bologna, 2008; D. PITTERI, *Democrazia elettronica*, Bari, 2007; A. AGOSTA – F. LANCHESTER – A. SPREAFICO, *Elezioni e Automazione. Tutela della regolarità del voto e prospettive di innovazione tecnologica*, Milano, 1989; A. GRATTEI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, 2005; A. DI GIOVINE, *Democrazia elettronica: alcune riflessioni*, in *Diritto e società*, 3, 1995, p. 399.

di tecniche di raccolta del voto che, perché in parte “inedite” o molto poco “rodiate”, potrebbero non prestare le medesime garanzie offerte dalle forme di voto “tradizionali”<sup>2</sup>. Nel corso del tempo, la consapevolezza delle difficoltà insite nell’assemblare un sistema di voto capace di replicare le garanzie di quello espresso, fisicamente, presso i seggi elettorali, ha scoraggiato o, almeno, rallentato l’approdo ordinamentale delle forme di e-voting elaborate dall’avanzamento tecnologico e dagli studi degli esperti della materia<sup>3</sup>.

Almeno con riferimento alla dimensione nazionale, la presa d’atto che ancora non esistano sistemi tecnologici capaci di riprodurre elettronicamente gli stessi livelli di libertà e segretezza che offre, oggi, la cabina elettorale dei seggi presidiati, rappresenta, nonostante le crescenti rassicurazioni tecnologiche in materia di e-voting, uno spettro con il quale ogni slancio entusiastico per l’introduzione voto elettronico sembra doversi confrontare.

La probabile mancanza di idonei contemperamenti in materia di garanzie del voto, anche e soprattutto come da intendersi ex art. 48 Cost., atteggiandosi alla stregua di un inestirpabile “peccato originale” connaturato a ogni “traduzione tecnologica” del voto, sembrerebbe escludere che sia possibile introdurre un voto elettronico “italiano” o, quantomeno, suggerire l’idea che una sua introduzione sia, in assoluto, impossibile senza attenuare le garanzie con le quali questo fondamentale diritto e dovere civico è stato configurato<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Per “tradizionali” si intendono le forme di voto che, almeno nel nostro sistema, consistono nella raccolta dei voti ad opera del personale degli uffici sezionali o, ancora, attraverso lo schema dei c.d. seggi *volanti*, quelli, cioè, costituiti da formazioni del personale di seggio che si recano a raccogliere i voti presso gli elettori impossibilitati a raggiungere l’ufficio sezionale.

<sup>3</sup> In tema, E. CATERINA – M. GIANNELLI, *Il voto ai tempi del blockchain: per una rinnovata valutazione costituzionale del voto elettronico*, in *Rivista AIC*, 4, 2021; M. ROSINI, *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali, prime riflessioni sulle difficoltà di implementazione dell’e-voting nell’ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista AIC*, 1, 2021 A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 marzo 2015.

<sup>4</sup> Sul punto, v. M. ARMANNI, *Personale, uguale, libero e segreto. Il diritto di voto nell’ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 2018; E. GROSSO, *Articolo 48*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, 969, p. 23; F. LANCHESTER, *Voto (diritto di): a) diritto pubblico* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLVI, Milano, 1993, p. 1107. Per una rassegna della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di

Il corretto svolgimento di quella che potremmo definire la più importante delle funzioni pubbliche<sup>5</sup> di uno Stato democratico richiede, d'altronde, che il “terreno elettorale” sia uno di quelli sui quali il margine per ideare e predisporre delle soluzioni in deroga, capaci cioè di attenuare il rigore dei principi che dominano la materia, sia minimo (se non proprio assente), ma lo scoramento derivante dalla consapevolezza di disporre di poche soluzioni e di “maneggiare” una materia molto delicata (e per molti aspetti espressamente rimessa alla definizione legislativa<sup>6</sup>), può, forse, conoscere un parziale temperamento, per almeno due ordini di ragioni. La prima è che persino il diritto di voto, rigidamente garantito nei suoi caratteri dal combinato del testo costituzionale e della sua interpretazione, è già oggetto di profondi contemperamenti “al ribasso”. È il caso del voto degli italiani all'estero<sup>7</sup>, che, realizzando una deroga all'ordinario sistema di raccolta dei voti per le elezioni politiche<sup>8</sup>, ha, infatti, consegnato all'ordinamento una disciplina che sembra forzare in modo estre-

diritto di voto cfr., tra gli altri, sentt. 11 luglio 1961, n. 96; 10 luglio 1968, n. 39; 12 aprile 1973, n. 4, e, infine, ord. n. 63/2018.

<sup>5</sup> Sulla ricostruzione del procedimento elettorale come manifestazione della funzione pubblica si è principalmente debitori all'intervento del Prof. D. Florenzano, tenuto alla tavola rotonda del Convegno *Prospettive di superamento del voto tradizionale: un'analisi comparata*, svoltosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento, il 29 marzo e il 1° aprile 2023. In tema v., anche, G. VASINO, *La tutela della segretezza del voto: profili ricostruttivi e problematiche attuali*, in *Nomos*, 1, 2020; M. RUBECHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive ricostruttive*, Giappichelli, Torino, 2016.

<sup>6</sup> Per una ricostruzione sul tema delle riserve di legge in materia elettorale v. R. IBRIDO, *Le riserve di legge in materia elettorale nel quadro comparato: quali indicazioni per il caso italiano*, in *Federalismi.it*, 28, 2021, p. 76.

<sup>7</sup> Fin dai suoi albori, la disciplina sul voto degli italiani all'estero ha fatto discutere di sé. Per un contributo critico quasi coevo alla sua entrata in vigore, si rinvia a F. CAPORILLI, *Ancora sul voto degli italiani all'estero: quando l'incostituzionalità non è dichiarabile* e a T.E. FROSINI, *Una nota sull'elettorato (passivo) degli italiani all'estero*, entrambi su *Forum di Quaderni costituzionali*. In punto v. anche G. TARLI BARBIERI, *Il voto degli italiani all'estero: una riforma sbagliata*, in R. D'ALMONTE, A. CHIARAMONTE, *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 140. In vista del superamento della disciplina si rinvia, soprattutto, agli spunti critici di M. COSULICH, *Audizione parlamentare nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle modalità applicative, ai fini della verifica elettorale, della legge 27 dicembre 2001, n. 459 “Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero”* – *Giunta delle elezioni della Camera dei deputati*, 27 aprile 2022, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2022, 7 giugno 2022.

<sup>8</sup> Lo realizza, come è noto, anche rispetto alle consultazioni referendarie di interesse nazionale.

mamente significativo l'impianto delle garanzie costituzionali in punto di personalità, libertà, eguaglianza e segretezza del voto<sup>9</sup>.

In secondo luogo, le pur giuste perplessità manifestate rispetto all'introduzione di sistemi di voto elettronico<sup>10</sup>, se, da un lato, colgono alcuni dei rischi ai quali si andrebbe incontro nella fase di introduzione di nuovi sistemi, sembrano, d'altra parte, trascurare che il voto elettronico potrebbe rivelarsi una risorsa per attenuare o risolvere altri annosi problemi. Ci si riferisce, in primis, alla nota questione del voto dei fuori sede<sup>11</sup>, sistematicamente frustrati nell'esercizio di un diritto costituzionale, e ai quali, nonostante le varie iniziative affacciate sul punto<sup>12</sup>, non è (quasi)<sup>13</sup> mai stato consentito di poter partecipare alle elezioni in un luogo diverso da quello di residenza. L'introduzione di un sistema di voto elettronico sufficientemente garantito e accessibile, pensato per gli elettori che, per comprovate ragioni, siano impossibilitati a raggiungere i seggi elettorali, potrebbe assolvere a un'importante funzione di riconoscimento del diritto in sé e, forse, ridurre il crescente astensionismo elettorale.

<sup>9</sup> Per quanto riguarda il profilo della compressione dell'eguaglianza del voto si v. M. COSULICH, *Much Ado About Nothing, ovvero dell'inutile compressione dell'eguaglianza del voto nella vigente legislazione elettorale parlamentare*, in *Nomos*, I, 2021; ID., *Il tramonto dell'eguaglianza (del voto). Considerazioni critiche sulla legge n. 165 del 2017*, in *Crit. dir.*, 2, 2017, p. 30.

<sup>10</sup> Per una ricostruzione a tutto campo del voto elettronico, v., tra gli altri, A. RANDAZZO, *Voto elettronico e Costituzione (note sparse su una questione ad oggi controversa)*, in *MediaLaws – Rivista di diritto dei media*, 2, 2022; M.B. ROSPI, *Internet e diritto di voto*, in M. NISTICO, P. PASSAGLIA (a cura di), *Internet e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 263; G. DI CIOLLO, *Voto elettronico: rilievi giuridici e tecnici. Teorizzazione di un modello sperimentale di votazione mediante uso della tecnologia blockchain*, in *Jei – Jus e Internet*, 23 novembre 2017.

<sup>11</sup> Sul punto, v., ad esempio, A. DE NICOLA, *Il voto fuori dal Comune di residenza: alcune riflessioni a partire dal recente Libro bianco sull'astensionismo elettorale*, in *Osservatorio costituzionale*, 6, 2022, p. 42; ID., *Gli elettori "fuori sede" possono attendere*, in *LaCostituzione.info*: [www.lacostituzione.info/index.php/2022/07/26/gli-elettori-fuori-sede-possono-attendere/](http://www.lacostituzione.info/index.php/2022/07/26/gli-elettori-fuori-sede-possono-attendere/)

<sup>12</sup> Per le iniziative relative all'adeguamento legislativo della situazione degli elettori fuori sede v., da ultimo, la discussione avvenuta lo scorso 22 maggio 2023, sulla proposta di legge A.C. 115-A (Madia) e delle abbinata proposte di legge Magi e Della Vedova; Grippo e Pastorella; Zannella ed altri; Pavanelli (A.C. 88-424-769-907).

<sup>13</sup> Il quasi fra parentesi allude all'*escamotage* di inserire tra i rappresentanti di lista alcuni degli elettori fuori sede per aggirare la rigidità del principio di territorialità e consentire loro di votare nel luogo di domicilio.



Non solo, un voto elettronico regolamentato nell'uso e nell'accesso, e riservato, *cum grano salis*, a particolari categorie e gruppi sociali<sup>14</sup>, oltre a realizzare una possibile estensione della partecipazione elettorale in favore di chi, diversamente, non parteciperebbe alla consultazione elettorale, potrebbe servire fini di inclusione sociale. Si pensi alla condizione nella quale versano gli elettori a ridotta capacità motoria o, ancora, a coloro che, per svariate ragioni, necessitano di essere accompagnati al seggio elettorale il giorno del voto<sup>15</sup>: un sistema di voto elettronico opportunamente congegnato potrebbe facilitare la partecipazione di questi elettori. Con ogni probabilità, considerazioni come queste tradiscono una sincera predisposizione all'accoglimento di punti di vista che non escludano, a priori, l'introduzione di forme di voto "alternative", tecnologicamente nuove (e, per quanto possibile, adeguatamente sicure). Ogni slancio in questo senso sarebbe, però, certamente ingenuo se non avesse cura di considerare, con estrema attenzione, i pericoli che l'approdo a forme di voto come quelle che si descriveranno può determinare, ingenerando gravi conseguenze. In questo scritto si cercherà, perciò, di porre in dialogo i due "arsenali" di argomentazioni configurabili rispetto alle ipotesi di introduzione e non introduzione di un sistema di voto elettronico e di tracciare un bilancio che consenta di comprendere se l'approdo al voto elettronico sia (almeno per il momento) una strada ancora impraticabile. Più in particolare, date le premesse appena illustrate, il limitato fine di questo scritto sarà vagliare la sostenibilità di un ipotetico modello di voto elettronico e svolgere riflessioni capaci di attagliarsi, in via trasversale, ad ognuna delle consultazioni elettorali di orbita pubblicistica (le elezioni europee, le politiche, le amministrative e le referendarie), concedendosi qualche escursione sulla dimensione regionale (e, in particolare, sulla sperimentazione lombarda del voto elettronico presidiato) e sulle prospettive *de iure condendo* che riguardano, oggi, la materia.

<sup>14</sup> Tra cui, con i dovuti accorgimenti, potrebbero includersi anche gli stessi elettori all'estero. Su questo e altri profili si consenta di rinviare a V. DESANTIS, "Sviamenti" della cittadinanza e voto degli italiani all'estero. Tre percorsi di riflessione, in *Diritto pubblico*, 1, 2023, p. 263.

<sup>15</sup> Sul voto assistito si rinvia, tra gli altri, allo scritto di F. DALLA BALLA, *Come vota il civilmente incapace? Un caso concreto, due soluzioni apparenti, una proposta interpretativa*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2014: [www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2014/10/dalla\\_balla.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2014/10/dalla_balla.pdf)

## 2. *Riflessioni sul voto elettronico presidiato*

Conviene, preliminarmente, rimarcare che il dibattito sull'introduzione dei sistemi di voto elettronico non si è alimentato solo in ragione dei notevoli progressi tecnologici. È avviso di chi scrive che una non indifferente componente di "fascino" per la sperimentazione di nuove forme di raccolta del voto derivi anche dalla presa di coscienza che nemmeno i sistemi di voto già "battuti" siano approdi sempre soddisfacenti. L'evolvere dei tempi e, a volte, anche quello dell'ingegno criminale ci hanno, d'altronde, mostrato che nemmeno il voto presidiato, espresso all'interno della cabina elettorale di un ufficio sezionale, alla presenza delle autorità, possa ritenersi immune da frodi<sup>16</sup>.

L'esperienza rivela, peraltro, che siano spesso anche altre le complicazioni che possono registrarsi nella sequenza elettorale "fisica", prima fra tutte quella legata all'interpretazione dei segni apposti sulle schede elettorali. Il superamento di alcune di queste complicazioni sembra aver dato, almeno inizialmente, man forte alla concreta possibilità che si introducessero sistemi automatizzati di raccolta del voto<sup>17</sup>. Man mano che andavano perfezionandosi le tecnologie connesse alla scansione ottica delle schede elettorali o, ancora, quelle che consentono l'espressione del voto attraverso l'impiego di macchine, sono affiorate, un po' ovunque nel mondo, modalità di voto alternative, oggi diffuse in molte esperienze nazionali<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> In tema, è fin troppo facile evocare l'introduzione del *tagliando antifrode*: un accorgimento, introdotto con la l.n. 165 del 3 novembre 2017, necessario a evitare la sostituzione della scheda elettorale con la c.d. *scheda ballerina*: una scheda precedentemente vidimata e pre-compilata, da inserire nell'urna.

<sup>17</sup> Come è noto, in altra epoca ci sono stati altri tentativi di superamento del voto *su carta*. Potremmo citare, a tal fine, il voto espresso attraverso palle di ottone, pulsanti, gettoni, schede perforate. Solo in un secondo momento si è giunti al voto con le macchine automatizzate. Sul punto v., ad esempio, A. KUMAR – T. BEGUM, *Electronic voting machine – A review*, in *International Conference on Patter Recognition, Informatics and Medical Engineering*, 21-23 marzo 2012; A.M. KELLER - A. URKEN, *Privacy Issues in an electronic voting machine*, in *Proceedings of the 2004 ACM workshop on Privacy in the electronic society*, Ottobre 2004, p. 33.

<sup>18</sup> Sullo stato del voto con *voting machines* in orbita comparata si rinvia, tra gli altri, a M. SCHIRRIPIA, *Le nuove frontiere del diritto di voto. Uno studio di diritto comparato*, Padova, Cedam, 2022; S. CURRERI – C. MARCHESE, *Il "voto telematico no presencial" nell'esperienza delle assemblee rappresentative spagnole: le Cortes Generales e i Parlamenti delle Comunità autonome*; C. MARCHESE, *Il voto elettronico nelle esperienze latinoamericane: il modello brasiliano e quello venezuelano*; P. VIOLA, *Il voto elettronico in India, Nepal, Bangladesh e Pakistan: profili giuridici e interrogati-*

La diffusione delle macchine del voto, pur non essendo immune da pericoli di malfunzionamento (i dispositivi impiegati per la scansione delle schede elettorali o, ancora, quelli per l'espressione diretta del voto potrebbero, come qualunque altro supporto di raccolta dei voti, essere l'oggetto di malfunzionamenti e manomissioni<sup>19</sup>), sembrerebbe presentare sufficienti garanzie dal punto di vista dei caratteri del diritto di voto *ex art. 48 Cost.* e, più in generale, candidarsi a ricoprire, già nel dibattito a proposito dell'opportunità di introdurre forme di voto elettronico, un ruolo meno "avversabile" di quello, di solito, riservato ad altre forme di voto elettronico disponibili, come quelle che prevedono l'espressione del voto a distanza, in spazi non presidiati. Anche nell'immaginario collettivo, l'*e-voting* presidiato con *voting machines*, sia nella sua variante a scansione ottica di schede cartacee, sia nella sua, più evoluta, versione con macchine del voto, sembra essere percepito come più tollerabile dell'*e-voting* che si svolge a distanza, servendosi della trasmissione delle informazioni per mezzo della rete *internet*.

Anche rispetto a queste varianti non è da escludersi che possano registrarsi sopravvalutazioni e scetticismi, e nemmeno può ignorarsi l'annoso tema del *digital divide*<sup>20</sup>: un elemento che ha l'attitudine di ostacolare il pieno utilizzo di soluzioni tecnologiche.

L'odierna evoluzione delle dinamiche sociali, diretta "a vele spiegate" verso una piena e trasversale digitalizzazione dei processi di cittadinanza<sup>21</sup>, potrebbe, però, anche suggerire l'idea che questo problema assumerà

*vi di teoria generale*, tutti in *Federalismi.it*, n. 6/2020 (*Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive, anche nel tempo del coronavirus*).

<sup>19</sup> E questo è, d'altronde, quello che è accaduto in molti casi, i quali hanno fatto registrare inceppamenti e altre difficoltà. Al riguardo v., per tutti, L. NORDEN, *Voting system failures: a database solution*, Brennan Center for Justice, New York University School of Law: [www.brennan-center.org/sites/default/files/2019-08/Report\\_Voting\\_Machine\\_Failures\\_Database-Solution.pdf](http://www.brennan-center.org/sites/default/files/2019-08/Report_Voting_Machine_Failures_Database-Solution.pdf)

<sup>20</sup> In argomento, v. J. VAN DIJK, *The Digital Divide*, Cambridge, 2020; ID., *A theory of the digital divide*, I ed., Londra, 2013; M. WARSCHAUER, *Digital Divide*, in *Encyclopedia of Library and Information Sciences*, III ed., Boca Raton, Florida, 2015.

<sup>21</sup> Ci si riferisce, tra le altre cose, all'introduzione di soluzioni tecnologiche per gli aspetti quotidiani. Tra gli esempi più immediati possono annoverarsi le funzionalità attivabili con la nuova Carta d'identità elettronica o, ancora, la generazione del Green Pass. In generale, v. F. CLEMENTI, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus)*, in *Federalismi.it*, 6, 2020, p. 215.

un carattere “recessivo” o trascurabile, specie se rapportato ad alcuni dei vantaggi connessi all’utilizzo delle più avanzate forme di *e-voting*. Indagando, infatti, il versante delle possibili utilità del voto elettronico, si può notare che, fin dai suoi albori, seppur con qualche incidente di percorso, la predisposizione di macchine, prima per la sola raccolta, poi anche per l’espressione del voto, si è rivelata uno strumento promettente, almeno da cinque punti di vista. In primo luogo (1), sia la scansione delle schede elettorali disposta per mezzo di lettori ottici, sia le macchine del voto che consentono l’espressione diretta dei suffragi semplificano i problemi di conteggio delle schede elettorali e dei voti. L’utilizzo di macchinari, tendenzialmente infallibili dal punto di vista matematico (e, in ogni caso, decisamente meno fallibili dell’uomo nell’esecuzione dei calcoli), consentirebbe di ridurre gli errori nella fase di conteggio delle schede, quelli nella fase di conteggio dei voti, e, soprattutto, velocizzerebbe sia la fase di spoglio e scrutinio degli stessi, sia quella di elaborazione dei risultati. In secondo luogo (2), una transizione (anche solo parziale) alla raccolta elettronica dei voti presterebbe maggiori garanzie nell’ipotesi di riconteggio dei voti, posto che la tendenziale infallibilità delle macchine nel conteggio darebbe, verosimilmente, luogo a risultati ripetibili. In questo modo, i risultati del riconteggio, molto più difficilmente di quanto accade quando si procede al riconteggio “umano”<sup>22</sup>, eviterebbero scostamenti tra il risultato di un calcolo e l’altro, rafforzando la fiducia degli elettori sul corretto svolgimento della tornata elettorale. Ancora (3), la predisposizione di un sistema di raccolta elettronica dei voti ridurrebbe le ipotesi di dubbi in fase di interpretazione delle manifestazioni di voto<sup>23</sup>: l’appalto della “lettura” delle schede a macchine tarate secondo le caratteristiche dell’elezione, oltre che secondo i requisiti di legge, ridurrebbe il margine di apprezzamento del personale di seggio nell’attribuzione dei voti a liste e candidati. Certo, una volta prese in considerazione entrambe le forme di *e-voting* finora prospettate (quella

<sup>22</sup> La possibilità che si registrino risultati differenti in fase di riconteggio non è affatto improbabile. Si è verificata, alle ultime elezioni politiche del 2022, con l’elezione di Umberto Bossi e di altri parlamentari alla Camera dei Deputati.

<sup>23</sup> Manifestazioni impresse, rispettivamente, sulle schede cartacee scansionate o tradotte in opzioni selezionabili a partire dall’interfaccia grafica della piattaforma digitale di voto.

dell'*e-voting* “scansionato” e quella interamente rimessa alla macchina), sembrerebbe opportuno operare dei distinguo. Con riferimento alla prima modalità, l’affidamento di una parte della sequenza elettorale alle macchine, se da un lato consente di superare le incertezze interpretative derivanti dall’apposizione di segni sulle schede e di risolversi in un meccanismo di “scarico” delle responsabilità del personale di sezione, dall’altro lato potrebbe realizzare un trasferimento del momento decisivo sulla macchina e, indirettamente, sui soggetti che ne abbiano impostato il funzionamento. La circostanza in oggetto merita attenzione, al fine di evitare il rischio di derive che, attraverso la fase di settaggio della macchina, possano influenzare la costruzione dei risultati. Riguardo, invece, alla seconda modalità, il problema dell’attribuzione di senso ai segni apposti potrebbe essere, in radice, eliminato. Se si consente all’elettore di selezionare le sue opzioni di voto o, al contrario, di non selezionarne alcuna (lasciando, cioè, la scheda elettorale in bianco), il novero dei casi-limite (quelli, cioè, dei segni non chiaramente apposti o non del tutto intelligibili) sarebbe eliso in radice, perché le informazioni registrate dalla macchina sarebbero o chiare o assenti.

In quarto luogo (4), risulta, forse, fin troppo evidente che un passaggio alla seconda modalità di voto con le macchine risolverebbe, tra le altre cose, anche le possibili criticità dovute alla conservazione delle schede (oltre che di tutto il materiale documentale). Allo stato, dopo ogni consultazione elettorale, le schede elettorali sono conservate dalle amministrazioni per un periodo non superiore a cinque anni, esaurito il quale le stesse sono distrutte<sup>24</sup>. Rivolgersi a un sistema di voto elettronico che si avvalga delle macchine avrebbe, probabilmente, anche il vantaggio di rendere fruibili le prove di corretto espletamento della funzione elettorale per un tempo più lungo. I dati relativi alle elezioni, anziché essere sparsi tra le schede che contengono i suffragi e i documenti che ne danno conto, potrebbero essere aggregati in forma elettronica e custoditi su appositi supporti.

Da ultimo (5), un aspetto, forse, interessante può essere rappresentato dalle utilità di ordine economico che un passaggio opportunamente

<sup>24</sup> Sul punto, si consenta di rinviare alla ricostruzione contenuta in: [www.agi.it/cronaca/schede\\_elettorali\\_macero-5553472/news/2019-05-27/](http://www.agi.it/cronaca/schede_elettorali_macero-5553472/news/2019-05-27/).

sorvegliato al voto con le macchine potrebbe determinare. Non è affatto dimostrato che l'approdo a un sistema di voto automatizzato, con conseguente riduzione della stampa delle schede elettorali potrebbe, in ogni caso, realizzare una contrazione della spesa pubblica connessa all'elezione. Le macchine per realizzare il passaggio all'e-voting (e, prima ancora, le tecnologie per svilupparle) avrebbero, probabilmente, costi elevati; è ipotizzabile che, oltre alle spese per l'approvvigionamento delle macchine, sia necessario stanziare altre risorse per le manutenzioni necessarie; almeno nel primo periodo di un eventuale fase di approdo a forme di voto elettronico, le macchine affiancherebbero, senza sostituirle, le modalità di voto "tradizionali". Sul versante opposto sembra, però, necessario prendere in considerazione anche l'ipotesi per cui, a seguito di un proficuo "rodaggio" del nuovo, ipotetico, sistema di voto, ad amministrazioni già attrezzate a fronteggiarlo (perché già munite di macchine), la spesa pubblica pro elezione sia epurata di alcuni costi. In uno scenario nel quale il voto elettronico abbia dato buona prova di sé, non sarebbe, infatti, necessario né acquistare grandi quantità di macchinari, né stampare enormi quantità di schede, né corrispondere grandi somme al personale dei seggi, che sarebbe ridicibile. Se queste e altre possibili positività rappresentino elementi sufficienti a segnare, presto o tardi, un passaggio o, quantomeno, un'introduzione di sistemi di raccolta, espressione, conteggio e raccolta automatizzata del voto, è un interrogativo non da poco.

A fronte della perdurante attualità del dibattito<sup>25</sup>, che ha conosciuto una significativa riviviscenza a seguito della recente emergenza pandemica<sup>26</sup>, deve, però, segnalarsi che, sebbene la tecnologia per realizzare il voto attraverso le macchine esista, ormai, da quasi una ventina d'anni e sia

<sup>25</sup> Tra i contributi più recenti, oltre a quelli già richiamati, v. P. BOUCHER – S. NASCIMENTO – M. KRITIKOS, *Come la tecnologia blockchain può cambiarci la vita*, Scientific Foresight Unit (STOA), European Parliamentary Research Service, 2017.

<sup>26</sup> Al riguardo E. LONGO, *Europa e democrazia elettronica*, in A. PAJNO – L. VIOLANTE, *Biopolitica, pandemia e democrazia. Rule of law nella società digitale*, Vol. I, *Problemi di governo*, Bologna, 2021, p. 233; N. LUPO, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e "finestra di opportunità"*; V. LIPPOLIS, *Il rapporto Parlamento-Governo nel tempo della pandemia*, tutti in *Il Filangeri*, Quaderno 2020, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, Napoli, 2020; G. TARLI BARBIERI, *Il "diritto elettorale dell'emergenza" tra decretazione d'urgenza e linee guida*, in *Corti supreme e salute*, 1/2021, 187 ss.

andata, nel tempo, sempre più perfezionandosi, gli entusiasmi per l'impiego di queste forme di voto sembrerebbero essersi parecchio raffreddati. Quanto detto sembrerebbe, in primo luogo, avvenuto in ragione del fatto che, nella congiuntura attuale, il disinteresse per la dimensione elettorale, comprovato da crescenti e allarmanti dati sull'astensionismo<sup>27</sup>, potrebbe, in molti casi, accompagnarsi a un diffuso scetticismo sul funzionamento e l'affidabilità delle macchine di voto, a volte peggiorato dall'incapacità di utilizzare lo strumento tecnologico.

Su questo e altri profili, l'esperienza del voto presidiato con voting machine condotto dalla Regione Lombardia, nell'ambito del referendum consultivo sull'autonomia, offre preziosi contributi al nostro dibattito. L'esperienza appena menzionata, oltre a mostrarsi interessante per il fatto di esemplificare in modo significativo quale sia l'effettivo margine decisorio delle Regioni in punto di organizzazione delle tornate elettorali, costituisce, infatti, il primo e compiuto episodio di regolamentazione "nazionale" di sistemi di voto diversi da quelli battuti<sup>28</sup>. Il referendum lombardo costituirà, con ogni probabilità, la base giuridica ed esperienziale intorno a cui congegnare, nel prossimo futuro, la disciplina del voto tecnologico.

Anzi, in questo senso, la regolazione del voto elettronico presidiato dell'esperienza lombarda potrebbe supportare un *assist* anche verso la regolazione di forme di *internet voting*, *i-voting*, già allo studio. La disponibilità di tecnologie dotate di un grado di affidabilità informatica

<sup>27</sup> In aggiunta ai riferimenti bibliografici già indicati, per uno studio focalizzato sull'astensionismo relativo al voto dall'estero, si rinvia al recente contributo di S. BATTISTON, *L'astensionismo elettorale nella Circonscrizione estero: le ragioni del non voto*, in D. LICATA (a cura di), *Rapporto Italiani nel Mondo 2022: Speciale Rappresentanza*, Fondazione Migrantes, p. 126.

<sup>28</sup> In particolare, il regolamento che disciplinava lo svolgimento del referendum consultivo: [ancilombardia.it/documenti/6860-Regolamento%20Regionale%20n.%203%20del%2010%20febbraio%202016.pdf](https://www.ancilombardia.it/documenti/6860-Regolamento%20Regionale%20n.%203%20del%2010%20febbraio%202016.pdf), precorrendo la risoluzione delle questioni che potrebbero, prossimamente, affacciarsi al futuro regolatore giuridico della tornata elettorale, non manca di considerare ogni aspetto meritevole di definizione (il testo normativo spazia dall'approntamento di definizioni, art. 2, alla fissazione dei requisiti tecnici per il sistema di voto, art. 6). Allo stesso tempo, la disciplina di governo dell'elezione, rinviando, in modo necessitato, al contenuto di documenti che descrivono il concreto funzionamento delle macchine, realizza, in modo in parte inevitabile, una di quelle ibridazioni della normazione tra fonti e norme tecniche che rischiano di spostare l'individuazione delle regole cogenti dal piano dell'*hard law* a quello, *soft*, di linee guida e altri strumenti. Ma su questo, si consenta di rinviare a: V. DESANTIS, *Covid-19: il dialogo di hard e soft law e le trasformazioni della normazione*, in *Questa Rivista*, n.s. 2020, p. 107.

senza precedenti e, in alcuni casi, più evolute di *blockchain* e *smart contract* ha, infatti, prepotentemente realizzato il deragliamento del dibattito sull'*e-voting* dal voto presidiato con le macchine al voto esercitabile in spazi non presidiati, e trasmesso via internet: una sorta di versione IT del voto postale.

Come è noto, alcuni Paesi hanno accolto con favore questa possibilità, mentre altre realtà, meditando sulla stratificazione dei problemi che potrebbero derivare dall'espressione del voto a distanza, sembrerebbero dell'avviso di dover ritardare l'appuntamento con la transizione tecnologica. Negli ultimi anni, il nostro Paese si sta meritoriamente smarcando dalla rosa dei secondi e, superata la traumatica ondata di scetticismi che ha riguardato l'esperienza della nota piattaforma Rousseau<sup>29</sup>, ha avviato, anche sul piano istituzionale, lo studio e la sperimentazione di avvertiti strumenti di democrazia elettronica che, oggi, si interrogano sui rischi e sulle criticità relativi alle forme avanzate di voto a distanza, come quelle basate su avanzati sistemi di cyber-security e sulla generazione di codici sorgente<sup>30</sup>.

### 3. *Riflessioni in materia di internet voting, i-voting*

Forse è opportuno iniziare la disamina di questa parte del lavoro avendo in mente la formula con la quale l'art. 48 Cost. descrive le quattro fondamentali caratteristiche che il diritto di voto presenta nel sistema costituzionale italiano<sup>31</sup>. Le quattro aggettivazioni che accompagnano la descrizione del diritto di voto nell'esordio della disposizione, anche in ragione del combinato con le altre previsioni costituzionali e con l'interpretazione che il Giudice costituzionale ha, nel tempo, dato delle

<sup>29</sup> Sul punto si v., tra gli altri, la ricostruzione di P. VILLASCHI, *Voto e partecipazione nel sistema "Roussaeu": di quale democrazia stiamo parlando?*, in *Rivista AIC*, 1, 2020, p. 589.

<sup>30</sup> Per questo ed altri profili si fa riferimento alla Relazione finale – Scheda dei requisiti denominata *Portale voto elettronico*, realizzata dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale, che si diffonde, appunto sulle criticità e sulle vulnerabilità – perlopiù informatiche – di un sistema di voto elettronico con presidi di sicurezza IT. I profili a maggiore "ricaduta giuridica" esaminati in questo documento saranno oggetto di trattazione nel prosieguo di questo scritto.

<sup>31</sup> Per un'accurata ricostruzione dottrinale delle posizioni e dei caratteri individuabili con riferimento al diritto di voto si rinvia, tra gli altri, L. Rossi, *Natura giuridica del diritto elettorale politico*, in *Id.*, *Scritti vari di diritto pubblico*, VI, Milano, 1941.



regole in tema di elettorato attivo, danno, oggi, forma a un sistema di garanzie piuttosto rigoroso, a buon diritto descritto come più rigido di quelli in uso presso altri sistemi<sup>32</sup>.

Quanto appena detto sembra, invero, un dato che non sfugge neanche all'esperienza comune, visto che appartiene, ormai, anche alle conoscenze della sfera dei non giuristi il fatto che, nel nostro Paese, non sia possibile esprimere il voto in almeno alcune delle forme in cui è, invece, possibile farlo in altre realtà statali. Rovesciando la prospettiva appena descritta, ne risulta, in altri termini, che, eccettuate le viste e annunciate sperimentazioni, anche di livello nazionale<sup>33</sup>, il nostro sistema giuridico ammette solo l'espressione del voto nelle sue modalità "tradizionali"<sup>34</sup>. L'orientamento restrittivo in punto di modalità di espressione del voto, e, segnatamente, il fatto che nel nostro sistema non siano, ad esempio, permessi né il c.d. voto anticipato<sup>35</sup>, né il c.d. voto per procura<sup>36</sup>, se, da un lato, è indubbia garanzia di affidabilità per ciò che concerne lo svolgimento delle elezioni, dall'altro limita, a volte piuttosto fortemente, la partecipazione elettorale.

<sup>32</sup> L. CUOCOLO, *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2008, p. 255.

<sup>33</sup> Oltre che ai disegni ed alle proposte di legge in materia di voto elettronico, depositate sia nel corso della presente legislatura che in quella precedente, esempi dell'interesse nazionale per il voto elettronico possono essere, oltre alle campagne di finanziamento delle ricerche in materia, sia l'avvio della raccolta digitale delle firme per i referendum, sia, ancora, la sperimentazione con il voto elettronico per l'elezione del 3 dicembre 2021 dei COMITES (i Comitati degli italiani all'estero). Per maggiori informazioni sul punto si rinvia a: [temi.camera.it/leg18/temi/voto-elettronico-e-digitalizzazione-del-procedimento-elettorale.html](http://temi.camera.it/leg18/temi/voto-elettronico-e-digitalizzazione-del-procedimento-elettorale.html)

<sup>34</sup> Da questi possono, inoltre, affrancarsi i casi, limitati e "in deroga", del voto espresso attraverso i c.d. seggi volanti o negli uffici sezionali allestiti all'interno di strutture sanitarie o penitenziarie con determinate caratteristiche. Alcune delle fattispecie descritte si fanno, sovente, ricadere entro la dizione di *voto assistito*.

<sup>35</sup> Per una bibliografia essenziale sul voto anticipato, v. R.M. STEIN, *Early Voting*, in *The Public Opinion Quarterly*, vol. 61, 1/1998, p. 57; P. GRONKE, E. GALANES-ROSENBAUM, P. MILLER, *Early Voting and Turnout*, in *PS: Political Science & Politics*, vol. 40, n. 4/2007, p. 639; R.M. STEIN, P.A. GARCIA-MONET, *Voting Early but not Often*, in *Social Science Quarterly*, vol. 78, 3/1997, p. 657.

<sup>36</sup> Sul voto per procura cfr., B. COULMONT, *In absentia. Le vote par procuration, une participation électorale à distance?*, in *Revue Française de Science Politique*, 3/2020, vol 70, p. 485; ID., A. CHARPENTIER, J. GOMBIN, *Un homme, deux voix. Le vote par procuration, La Vie des idées*, 11 febbraio 2014, qui disponibile: [www.laviedesidees.fr/Un-homme-deux-voix-le-vote-par.html](http://www.laviedesidees.fr/Un-homme-deux-voix-le-vote-par.html)

Per tali ragioni, simmetricamente rispetto a quanto si è cercato di fare nella prima parte di questo scritto, in questa parte del lavoro si vaglierà, rispetto a ciascuna delle quattro matrici menzionate, quali siano i profili di forza e debolezza che l'introduzione di una forma di *internet voting*, quale naturale evoluzione digitale del voto elettronico, possa presentare.

### 3.1 *La personalità del voto al tempo delle identità digitali: cenni*

In primo luogo, bisogna domandarsi se un'eventuale introduzione del voto elettronico, attraverso la rete, offra adeguate garanzie in termini di personalità del voto, per tale dovendosi intendere la riconducibilità della volontà contenuta nell'espressione di voto al titolare dell'avente diritto. Come si è già avuto modo di accennare, le garanzie costituzionali in punto di diritto di voto accordano massima rilevanza al requisito della personalità del voto, escludendo, ad esempio, che lo stesso possa essere espresso su delega, attraverso un rappresentante, perché, a consentire il contrario, non si avrebbero sufficienti garanzie in ordine alla provenienza del voto. Il rappresentante potrebbe, infatti, esprimere il voto in modo difforme rispetto alle indicazioni pervenutegli dal rappresentato: eventualità che, nel nostro sistema, impone che sia, in ogni caso, il titolare del diritto a esercitarlo, anche quando impedimenti fisici, temporanei o permanenti, ne rendano difficoltosa l'espressione. In questo caso, la stessa è resa possibile grazie all'assistenza loro offerta da accompagnatori, la cui presenza è prevista e disciplinata dalla legge<sup>37</sup>.

Ora, un sistema di *i-voting* dovrebbe poter replicare, nelle sue forme tecnologiche, le medesime o equivalenti garanzie da questo stesso punto di vista. L'operazione in parola non sembra, però, affatto semplice, per una serie di ragioni.

Innanzitutto, la traslazione della personalità del voto sul versante elettronico sembra richiedere che le operazioni di identificazione telematica

<sup>37</sup> Cfr. la l. 5 febbraio 2003, n. 17 (*Nuove norme per l'esercizio del diritto di voto da parte degli elettori affetti da gravi infermità*). Il riferimento corre, in particolare, a quegli elettori che partecipino, assistiti, ma personalmente, al momento di espressione del voto, senza che l'esecuzione sia affidata ad altri. Quanto appena detto vale sia per gli elettori riguardati da impedimenti che si recano personalmente presso gli uffici sezionali, dove sono assistiti da degli accompagnatori, sia per gli elettori che esprimono il proprio voto presso il proprio domicilio o in spazi diversi da quelli in cui sono allestiti gli uffici sezionali e che votano grazie all'istituzione dei c.d. seggi volanti.

dell'elettore presentino un grado di affidamento assimilabile a quello che si può sperimentare effettuando un riconoscimento attraverso il raffronto fisico tra l'elettore, presentatosi al seggio, e la sua immagine, impressa su un documento di identità. Ad oggi la buona prova che la diffusione di sistemi di identità digitale, come SPID o CIE, sembrano dare consente di argomentare che il loro utilizzo, già previsto rispetto all'attivazione di molte funzionalità e servizi della pubblica amministrazione, possa, un domani, utilizzarsi anche per esprimere il proprio voto. Laddove, poi, non sia ritenuto sufficiente rimettersi solo ed esclusivamente alla prova dell'autenticazione fornita dai livelli di base di questi servizi, è possibile prevedere che l'accesso alle eventuali piattaforme di voto elettronico, da effettuarsi con identità digitale, sia corredato dalla rilevazione di parametri biometrici. Non solo, è notizia più o meno recente che l'Unione europea abbia avviato gli accorgimenti necessari a istituire un sistema di identità digitale valido al livello europeo<sup>38</sup>.

Certo, la predisposizione di sistemi di riconoscimento che si avvalgano dell'utilizzo di supporti tecnologici è un'evenienza che getta qualche timore in ordine alla protezione dei dati personali dell'elettore. E questo è tanto più vero in un'epoca nella quale la sensibilità dell'opinione pubblica sul tema risulta spiccata. Ipotizzare l'introduzione di un sistema di *i-voting* che si affianchi, poi, ai sistemi "tradizionali", senza sostituirli, e che abbia l'attitudine di consentire a una sola parte dell'elettorato (quella che voterebbe elettronicamente) di votare in modo diverso, ipoteticamente anche visualizzando sullo schermo dei dispositivi di voto schede elettorali con contrassegni e candidati diversi (perché relativi alla circoscrizione di riferimento dell'elettore), potrebbe aumentare i rischi di riconducibilità del voto espresso al singolo elettore e minare la segretezza del suffragio<sup>39</sup>, uno strumento la cui introduzione è adombrata dal

<sup>38</sup> Si fa riferimento in particolare all'European Digital Identity Wallet: un documento elettronico che dovrebbe poter essere generato per ogni cittadino europeo (o per ogni soggetto giuridico operante entro gli Stati membri) e che faciliterebbe le procedure di identificazione per l'accesso a servizi digitali delle amministrazioni: [commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-digital-identity\\_it](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-digital-identity_it).

<sup>39</sup> Argomenti come questi sono, senz'altro, pessimistici e sembrano incidere sul dibattito fino a un certo punto, perché apparentemente in contrasto rispetto alle tendenze in atto. Il riferimento corre, naturalmente, oltre che al dibattito e alle sperimentazioni cui si fa riferimento in questo scritto (elezioni dei rappresentanti dei COMITES, nota n. 42, disegni di legge sulle trasfor-

noto libro bianco sull'astensionismo elettorale<sup>40</sup> e che potrebbe sostituire tecnologicamente la tessera elettorale.

Se la volontà politica intenderà assegnare agli avanzati strumenti tecnologici oggi disponibili funzioni ulteriori rispetto a quelle prospettate dal possibile impiego dell'*election pass* è *questione che sarà possibile esaminare nel prossimo futuro*.

### 3.2 *Qualche appunto in materia di i-voting ed eguaglianza*

Per esigenze di completezza, una parte della rassegna qui dedicata alla sostenibilità costituzionale di un sistema di voto elettronico che funzioni attraverso *i-voting* sarà incentrata sul vaglio di possibili vulnus che un eventuale passaggio alle forme di voto elettronico potrebbe arrecare al valore dell'eguaglianza del voto.

Se si ipotizza che il sistema di voto elettronico da introdurre sia disciplinato in modo da replicare telematicamente gli attuali meccanismi di raccolta, lo stesso non dovrebbe porre particolari problemi dal punto di vista dell'eguaglianza dei voti. Per esemplificare, l'introduzione di un sistema di voto elettronico da affiancare alla raccolta tradizionale del voto e nel quale i voti espressi dagli utenti che userebbero la piattaforma confluiscono nel conteggio dei voti della propria circoscrizione di riferimento, individuata in base alla residenza, non dovrebbe realizzare distorsioni in punto di eguaglianza del voto.

Anzi, a ben guardare, l'implementazione di un efficiente sistema di raccolta del voto a distanza, se sostenibile dal punto di vista delle altre garanzie richieste in punto di voto, potrebbe, addirittura, realizzare il superamento di alcune parziali "storture" che, proprio in materia di eguaglianza, si registrano, oggi, sia rispetto alle speciali ipotesi nelle quali alcune categorie di elettori sono ammesse a votare in seggi diversi da

mazioni elettorali, nota n. 11) all'*election pass*. Sul punto cfr. *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*, l'e-book redatto dalla Commissione di esperti con compiti di studio e consulenza.

<sup>40</sup> Per alcune riflessioni sull'astensionismo, v. A. RUGGERI, *L'astensionismo elettorale e la forma a-democratica di Stato (nota minima su una spinosa ed irrisolta questione)*, in *Consulta Online*, 19 ottobre 2021; C. GHINI, *Alcune particolarità dell'astensionismo in Italia*, in M. CACIAGLI, (a cura di), *Il voto di chi non vota. L'astensionismo elettorale in Italia e in Europa*, Edizioni di Comunità, Milano, 1983, p. 205.

quello di residenza, sia, e soprattutto, rispetto all'ipotesi dei cittadini (non necessariamente residenti all'estero) che votino, per posta, dall'estero. Con riguardo alla prima ipotesi, ci si intende riferire alle categorie di elettori a cui è consentito votare in deroga al principio di territorialità (come, ad esempio, i naviganti e gli aviatori)<sup>41</sup>. Questi elettori, essendo ammissibili a votare in sovrannumero rispetto agli elettori delle sezioni in cui si trovano a votare, possono, seppure in misura minima (e, invero, quasi trascurabile) incidere sulla composizione del risultato elettorale all'interno delle circoscrizioni in cui siano ammessi a votare e alterare, per la loro parte, il rapporto tra numero di elettori della sezione e valore in uscita del voto (il valore del singolo voto espresso nella circoscrizione può subire, in altri termini, un'alterazione minima perché il seggio messo a elezione in quella circoscrizione dovrà essere aggiudicato in base a un numero maggiorato di elettori). Attraverso un sistema di voto elettronico che, invece, assegna i voti espressi dagli elettori che votano via internet e a distanza alle circoscrizioni di loro riferimento potrebbe mantenersi saldo il rapporto tra aventi diritto al voto e suo valore in uscita.

Ora, quanto appena detto rispetto alla categoria degli elettori ammessi a derogare, entro i confini nazionali, il principio di territorialità del voto è, forse, eccessivo se si ha riguardo al concreto impatto che l'eccezione di cui gli stessi si avvalgono può determinare, ma questo discorso si comprende, forse, meglio avendo riguardo a un'altra situazione che deroga, per definizione, il valore eguale del voto: quella del voto degli italiani all'estero. Come è noto, i voti degli italiani che votino dall'estero, siano essi cittadini con residenza fissata al di fuori del territorio nazionale<sup>42</sup> o cittadini che, per i motivi previsti dalla legge<sup>43</sup>, siano ammessi a votare via posta trovandosi all'estero senza risiedervi, esprimono un voto che

<sup>41</sup> Al riguardo, cfr. l'art. 50, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, che ha modificato la l. 16 maggio 1956, n. 493, e che disciplina le particolari modalità di voto cui possono accedere naviganti, aviatori e personale di seggio.

<sup>42</sup> Ovviamente solo quelli residenti in Paesi dai quali sia possibile votare per corrispondenza.

<sup>43</sup> Allo stato, l'art. 4-bis della l. n. 459/2001 stabilisce, infatti, che possano «votare per corrispondenza nella circoscrizione Estero, previa opzione valida per un'unica consultazione elettorale, i cittadini italiani che, per motivi di lavoro, studio o cure mediche, si trovano, per un periodo di almeno tre mesi nel quale ricade la data di svolgimento della medesima consultazione elettorale, in un Paese estero in cui non sono anagraficamente residenti (...). Con le stesse modalità possono votare i familiari conviventi con i cittadini di cui al primo periodo».

confluisce nella circoscrizione estero: dal momento che la circoscrizione estero elegge una quota molto ridotta dei parlamentari, chiunque voti via posta, nel nostro sistema, subisce una contrazione del valore del voto decisamente più grave di quella che deriva dall'alterazione dell'originario rapporto tra numero di elettori della circoscrizione e valore del loro voto in rapporto alla circoscrizione di riferimento.

Implementare un sistema di voto elettronico anche per gli elettori che, al momento delle consultazioni elettorali, si trovino all'estero e congegnarlo in modo tale che i voti espressi da questi cittadini siano conteggiati assieme a quelli della loro circoscrizione (o del loro collegio) di riferimento potrebbe risolvere il problema della distorsione dell'eguaglianza del voto e fare sì che queste categorie di elettori, anche se impossibilitate a recarsi agli uffici sezionali per votare in presenza, possano partecipare all'elezione esattamente come se si fossero recati fisicamente alle urne (e, conseguentemente, scegliere liste e candidati abbinati ai collegi del luogo di provenienza).

Certo, la configurazione di un sistema così congegnato potrebbe rivelarsi, per certi aspetti, molto laboriosa, perché prescindere da una circoscrizione estero (o, comunque, da un collettore diversificato per raccogliere i voti dei cittadini che votino nel descritto modo "atipico") richiederebbe che i cittadini dovrebbero visualizzare sulle piattaforme per il voto elettronico le stesse possibilità di scelta che sarebbero disponibili sulle schede elettorali che troverebbero al seggio, se si recassero a votare in presenza (e non, quindi, liste e candidati per la circoscrizione estero). Al netto di questa considerazione, ipotizzando la realizzabilità di un sistema di questo tipo, sembrerebbe, comunque, risultare che, almeno dal punto di vista dell'eguaglianza del voto, *ex art.* 48 Cost., un ricorso al voto elettronico, ridotto ad alcune ipotesi e adeguatamente disciplinato, potrebbe rivelarsi una risorsa per la realizzazione dell'aspirazione costituzionale ai caratteri del diritto di voto e non già un problema<sup>44</sup>. Le

<sup>44</sup> Le sperimentazioni a cui si è accennato sembrerebbero confermarlo. Per un riscontro sul punto, v. la *Relazione finale* del Portale sul voto elettronico, realizzata dal Ministero degli Esteri e della Cooperazione internazionale, qui disponibile: [www.esteri.it/wp-content/uploads/2022/07/MAECI\\_Portale\\_Voto\\_Elettronico\\_Relazione\\_Finale.pdf](http://www.esteri.it/wp-content/uploads/2022/07/MAECI_Portale_Voto_Elettronico_Relazione_Finale.pdf).

perplessità più rilevanti rispetto a una sostenibilità dell'internet voting, dall'angolo visuale del 48 Cost., insistono, infatti, sulle sue altre matrici.

### 3.3 *Il vero punctum dolens dell'i-voting: la libertà del voto*

Procedendo la disamina puntiforme dei profili di forza e debolezza che l'eventuale introduzione di un sistema di *internet voting* possa presentare rispetto alle tradizionali garanzie costituzionali in materia di voto, è giunto il momento di dedicare qualche riflessione al rapporto più controverso di questa analisi<sup>45</sup>: quello tra la predisposizione di forme di votazione che avvengano in spazi privati e, per definizione, non presidiati, e il profilo della libertà del voto, ossia la capacità di autodeterminazione dell'elettore nella formazione della volontà di voto e nella sua espressione.

Come si può intuire, le principali riserve in ordine all'introduzione di sistemi di voto elettronico insistono, perlopiù, su questo peculiare aspetto, e ciò in quanto tutte le forme di voto a distanza espresse in spazi privati (voto via *internet* incluso), sebbene siano, per molti aspetti, le principali vie ipotizzabili per ridurre una parte dell'astensionismo involontario, oltre che dei mezzi potenzialmente capaci a semplificare l'organizzazione delle tornate elettorali<sup>46</sup>, sono, per definizione, esposte al rischio di compromissioni della volontà degli elettori. In altre parole, l'*i-voting* di ultima generazione consentirebbe all'elettore di esprimere il proprio voto in spazi privati, attraverso un proprio dispositivo, ma lascerebbe inevasi importanti interrogativi sul piano dell'effettiva libertà di espressione del voto, quantomeno per ciò che concerne la libertà dell'elettore al momento di compilazione della scheda elettorale in formato elettronico.

<sup>45</sup> Per gli aspetti che non sarà possibile esaminare compiutamente in questa sede, si rinvia a: V. DESANTIS, *Le nuove prospettive dell'Internet Voting tra avanzamento tecnologico e sostenibilità giuridica*, in *Rivista AIC*, 4, 2022.

<sup>46</sup> Ciascun modello che si allontani dal voto non presidiato presupporrebbe, infatti, la predisposizione di seggi o "presidi" per il voto che, per quanto capillarmente distribuiti sul territorio (nazionale e non), difficilmente risolverebbero il problema della distanza che separa gli elettori dai consolati o dagli uffici sezionali dove votare. Per completezza, si riferisce che esistono studi che auspicano che l'organizzazione delle consultazioni elettorali avvenga in queste forme. Al riguardo, si rinvia, tra gli altri, al *White Paper Voto dei cittadini all'estero, meglio farlo tramite seggi: lo studio*, 2015. Sul punto, v. anche la sperimentazione di cui alla nota n. 57.

Il problema è noto e intricato e sembra, allo stato, aggravato dai forti sospetti di manipolazione della volontà dell'elettorato<sup>47</sup>. Nel tempo, sono stati ipotizzati diversi meccanismi atti a salvaguardare la volontà dell'elettore dal rischio di coercizioni, ma l'inevitabile assenza di presidi al momento dell'espressione del voto a distanza attribuisce alle soluzioni proposte un carattere risolutivo solo parziale. Per questa ragione è, probabilmente, sbagliato interrogarsi sull'assimilabilità delle forme di voto elettronico proposto a quelle "tradizionali", dovendosi, piuttosto, riflettere sulla circostanza che i rischi, per certi aspetti ineliminabili, del voto elettronico possano essere solo ridotti in misura sufficiente da realizzare un affiancamento del voto elettronico al voto tradizionale.

Ad oggi esistono, ad esempio, sistemi che consentono all'elettore di avvalersi di un ripensamento a termine del voto elettronico, di modo che lo stesso possa, se sotto coercizione, votare secondo le indicazioni impostegli, salvo poi cambiare l'orientamento di voto espresso e sostituire il primo voto con un nuovo voto, una volta che si trovi libero da condizionamenti di sorta<sup>48</sup>. Questo sistema, già in uso presso alcuni ordinamenti<sup>49</sup>, ha sicuramente aperto la strada a un dibattito di interessante rilievo sui meccanismi di anticoercizione per il voto a distanza. Affinché il voto possa essere "ripensato" e, quindi, sostituito da una nuova manifestazione dello stesso, stavolta espressa nel momento in cui l'elettore si trovi libero da pressioni, è ovviamente necessario che il limite temporale per poter "cambiare idea" sia limitato, cioè circoscritto a un intervallo di tempo che coincida con quello nel quale le autorità che regolano l'elezione abbiano deciso che la volontà elettorale possa lasciarsi in stato di formazione. L'introduzione di un sistema come questo pone, però, anche altri interrogativi, primo fra tutti quello che si chiede se la facoltà

<sup>47</sup> Sul punto, si pensi, ad esempio, all'introduzione del reato di *Scambio elettorale politico mafioso*. Sul punto si rinvia, tra gli altri, a E. SQUILLACI, *Il nuovo reato di scambio elettorale politico-mafioso: pregi e limiti di una riforma necessaria*, in *Archivio penale*, 3, 2014, p. 753.

<sup>48</sup> Sulle soluzioni adottate all'estero v., ad esempio a K. GOOS – B. BECKERT – R. LINDNER, *Electronic, Internet-Based Voting*, in R. LINDNER – G. AICHOLZER – L. HENNEN (a cura di), *Electronic Democracy in Europe*, 2016, p. 148.

<sup>49</sup> Sul funzionamento del voto estone, si rinvia, tra gli altri, a L.G. SCIANNELLA, *Il Remote Internet Voting in prospettiva comparata. Il caso dell'Estonia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2, 2020, p. 451; R.M. ALVAREZ – T.E. HALL – A.H. TRECHSEL, *Internet Voting in Comparative Perspective: The Case of Estonia*, in *Political Science & Politics*, 42(03), 2009, p. 497



di cambiare idea, facoltà che non è riconosciuta agli elettori che votino con le modalità tradizionali, possa presentare qualche controindicazione. Drammatizzando il quadro delle ipotesi configurabili forse ai limiti del possibile, si potrebbe immaginare che un “colpo di mano” condotto a urne aperte e a elezioni in corso non abbia “solo” l’attitudine di condizionare la volontà degli elettori che non abbiano ancora votato, perché potrebbe suscitare un ripensamento anche di quelli che, invece, abbiano già inviato il proprio voto, invertendo una tendenza, a vario titolo, registratasi dall’apertura delle urne. L’ipotesi è, forse, un po’ fantasiosa e cerca di prendere in considerazione evenienze che, in parte, esorbitano dalla dimensione della disciplina dell’espressione del voto<sup>50</sup>.

In un’epoca di rilevazione dell’affluenza alle urne e di *exit poll*<sup>51</sup> sempre più efficienti, non si può, però, escludere che forze, più o meno occulte, interessate all’esito delle elezioni, registrino un *trend* sullo svolgimento della tornata elettorale, dando luogo a un tentativo di sovvertimento del risultato delle urne mentre lo stesso è in corso di formazione: se questo, normalmente, è un rischio possibile “solo” rispetto ai voti ancora da esprimere, in un sistema in cui si può ripensare il voto, bisognerebbe prendere in considerazione che lo stesso possa divenire bifronte, proprio perché capace di rivolgersi ai voti che, in qualche misura, sono già stati inviati<sup>52</sup>. Anche per le ragioni viste, più di recente, una delle proposte ideate per sfuggire alle pressioni che possano essere rivolte agli elettori al momento di espressione del voto è quella di avvalersi di sistemi di anticoercizione idonei a simulare l’avvenuto esercizio del diritto di voto. Inscenare l’avvenuto svolgimento della sequenza di voto quando si sia alla presenza

<sup>50</sup> Il dibattito potrebbe estendersi ad aspetti come la disciplina della *par condicio* e del silenzio elettorale.

<sup>51</sup> Affinché, anche nel caso di una votazione elettronica, possa essere efficacemente “disinnescata” la carica di condizionamento dispiegabile dalla divulgazione degli *exit poll*, si renderebbe necessario che il momento dal quale gli stessi possano essere diffusi debba essere fissato: dopo la chiusura delle urne fisiche e dopo, soprattutto, lo spirare del termine per “ripensare” e sostituire il primo voto. In tema, v. S. SUDMAN, *Do Exit Polls Influence Voting Behavior?*, in *Public Opinion Quarterly*, vol. 50, 3 1986, p. 331.

<sup>52</sup> Avendo riguardo al valore della contestualità dell’espressione dei voti si è debitori all’intervento del Prof. G.M. Salerno alla tavola rotonda del Convegno *Prospettive di superamento del voto tradizionale: un’analisi comparata*, svoltosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Trento, il 31 marzo e l’1 aprile 2023.

di aggressori che intendano verificare che si sia votato e in che modo lo si sia fatto potrebbe fungere da meccanismo di difesa rispetto a eventuali pressioni, ma, anche in questo caso potrebbero profilarsi aspetti problematici. In primo luogo, affinché la simulazione risulti credibile, è necessario che l'applicazione di voto dia luogo a una sequenza non distinguibile da quella che avviene per inoltrare il voto conteggiabile, e ciò potrebbe complicare significativamente l'utilizzabilità del dispositivo per gli elettori meno avvezzi ad avvalersi della tecnologia. In aggiunta, consentire il voto simulato e farlo nel più generale contesto di un sistema di voto che si saprebbe consentire una simulazione potrebbe esporre l'elettore scoperto a simulare a gravi conseguenze.

Argomenti come questi sembrerebbero avere l'attitudine di scoraggiare il ricorso generalizzato a forme di voto elettronico. L'apertura, anche preterintenzionale, dei margini entro i quali possono iscriversi le turbative all'espressione del voto (apertura che si realizzerebbe consentendo il voto a distanza) dischiude, del resto, un rischio piuttosto grave: riverberare il vizio registratosi nella fase di raccolta dei voti sulla composizione degli organi costituzionali.

Se, però, è vero che nessuna forma di *internet voting* allo stato esistente sembri superare il vaglio di sostenibilità costituzionale in punto di libertà del voto, lo stesso discorso dovrebbe, *a fortiori*, svolgersi per l'altra e più nota forma di voto a distanza oggi disponibile: quella postale. La traslazione all'*i-voting* della sequenza elettorale, affidata a meccanismi tendenzialmente inattaccabili dal punto di vista della sicurezza informatica, sembrerebbe presentare più rassicurazioni della sua omologa versione postale: e ciò almeno nella misura in cui all'elettore elettronico residuerebbe, o per la presenza del ripensamento a termine del voto o per la presenza di un dispositivo di simulazione del voto che inganni il coercitore<sup>53</sup>, una possibilità di fuga dalla coercizione che, per quanto potenzialmente ineffettiva, è comunque un presidio di sicurezza che l'elettore postale non ha.

<sup>53</sup> Poiché l'uno non esclude l'altro, può anche darsi l'evenienza di un sistema che li accoglia entrambi.

### 3.4 Segretezza del voto e i-voting

Da ultimo, anche il versante della garanzia di segretezza del voto, se riguardato dal punto di vista di un'elezione con *internet voting* da svolgersi in spazi privati, sembrerebbe uscirne "con le ossa rotte". Dal punto di vista della sostenibilità costituzionale appare, infatti, evidente che qualunque sistema di voto a distanza non possa, neanche con tutti gli accorgimenti del caso, replicare la segretezza di cui l'elettore può beneficiare nella cabina elettorale. Quanto si dice è, *in primis*, vero per la ragione, molto banale, che, non potendosi assicurare un presidio di sicurezza per l'elettore che voti in spazi privati, non si può essere in alcun modo sicuri che l'elettore non stia votando alla presenza di altre persone, le quali vedano in che modo sta compilando la scheda elettorale.

A questo aspetto, che risulta già fortemente messo in crisi dall'evenienza di un voto via *internet* da esprimersi in spazi privati, sembra doversi aggiungere un altro problema: avvenendo l'elezione via internet, non è possibile escludere, in assoluto, che attacchi informatici, condotti contro gli istituzionali raccoglitori telematici del voto, potrebbero, nei casi più gravi, portare a svelare il contenuto dei voti o a manipolarli.

Non essendo possibile intervenire in maniera soddisfacente sotto il profilo della segretezza del voto appena espresso<sup>54</sup>, la segretezza che sembrerebbe potersi assicurare in misura, tutto sommato, più soddisfacente è quella che può garantirsi all'elettore rendendo non più rilevabile la provenienza del voto che ha espresso, una volta che questo sia giunto a destinazione.

Ad oggi, l'anonimizzazione delle schede elettorali tramite *i-voting* elettroniche, una volta trasmesse all'urna, può essere affidata a sofisticati sistemi di cifratura, basati sull'elaborazione di chiavi crittografiche e capaci di dare luogo a elaborazioni complesse, rendendo l'aggressione piuttosto ardua.

Considerazioni come queste non sono, da sole, in grado di rassicurare più di tanto i motivati scetticismi in ordine alla persistenza di rischi legati

<sup>54</sup> Sul punto v. G. GOMETZ, *Sulla "democrazia liquida". La segretezza del voto tra autonomia politica e bene comune*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 30, 2014, p. 2; L. DE ROBERTIS, *Il diritto alla segretezza del voto telematico*, in *Informatica e diritto*, XXXV, 2/2009, p. 65; R. BORRUSO, R. SCAVIZZI, *Il voto elettronico*, in *Il Nuovo diritto*, 7/8, 2006, p. 729.

alle tornate elettorali *online*. E ciò è tanto più vero se si considera che, spesso, l'elezione dei candidati (quando non proprio la caduta degli esecutivi) dipende da numeri esigui. Partendo, però, dal presupposto, forse troppo poco *naïf*, che nemmeno le elezioni non-elettroniche siano immuni da possibili errori, non è detto che l'introduzione dell'*i-voting*, ipoteticamente limitata a quei soli elettori che, per particolari ragioni, siano oggettivamente impossibilitati a votare altrimenti, sia una soluzione per ampliare la partecipazione elettorale (e garantire l'esercizio di un diritto costituzionale). Le valutazioni della politica, oggi apparentemente infervorata sul punto, decideranno quale bilanciamento operare e se operarlo, ma, per onestà intellettuale, è, forse, il caso di aggiungere, in chiusura, un ulteriore dato a favore dell'introduzione dell'*i-voting*. Il voto elettronico di ultima generazione offre una garanzia in più di quello tradizionale: la verificabilità.

A segretezza invariata, le tecniche crittografiche oggi disponibili sembrerebbero essere in grado di assicurare almeno che il dispositivo dal quale si sia votato non abbia subito adulterazioni e che il voto trasmesso alle bacheche elettorali *online* sia stato effettivamente recepito dal sistema e sarà conteggiato. In altre parole, mentre l'elettore che abbia visto imbucare la propria scheda nell'urna non può essere sicuro che il suo voto sia stato conteggiato, l'elettore elettronico può avere questo riscontro. Quanto si dice può accadere attraverso complessi sistemi di cifratura che, abbinando le identità digitali degli utenti a identità elettroniche pseudonimizzate, generate dal sistema, consentano all'elettore di verificare, in prima persona, che il proprio voto, non visibile nelle opzioni che esprime, e inviato a sistema previa digitazione di un codice segreto, sia stato correttamente preso in carico e, successivamente, conteggiato. La fruttuosa implementazione di un sistema di questo tipo, fermo restando quanto ci si è detti rispetto ai rischi, consentirebbe di operare una verifica interessante e assolverebbe, in modo apprezzabile, a un'altra esigenza meritevole di tutela: la pubblicità delle elezioni, oggi assicurata dall'esistenza di altri istituti.

#### 4. *Un difficile temperamento: cenni conclusivi*

In un'epoca nella quale le spinte per la digitalizzazione sembrano, in qualche misura, costringere la prosecuzione dell'analisi dei pro e dei

contro prospettabili rispetto all'introduzione di un sistema di voto elettronico, il punto di vista del giurista non può che essere uno tra i più problematici.

Il dibattito giuridico sul punto sembrerebbe, oggi, arenarsi a metà del guado e sembra, da un lato, appesantito dall'inverosimiglianza di alcune stime sui progressi che una piena digitalizzazione avrà nel nostro Paese, ancora fortemente arretrato sul fronte tecnologico, e, dall'altro, incoraggiato dalla necessità di predisporre accorgimenti per bilanciare i negativi *record* di astensionismo elettorale registratisi alle elezioni: un fattore che tradisce, secondo i casi, o un profondo disinteresse per la politica o l'incapacità istituzionale di affrontare, a tutto campo, il tema<sup>55</sup>. In questo contesto, un'eventuale introduzione del voto elettronico rischierebbe di venire alla luce già tacciata di essere fallimentare: le non ottime esperienze registratesi in altri sistemi (e, con riguardo alle macchine del voto, anche in Italia), l'annoso tema del *digital divide*, il clima di generale scoramento nel quale si svolgono, a ogni tornata, le elezioni e l'incognita tecnologica rappresentata dal rischio di attacchi informatici (ad opera di infiltrazioni criminali<sup>56</sup>) getterebbero, con ogni probabilità, parecchi sospetti sul ricorso all'*i-voting*.

Ancora una volta, però, il rapporto tra le nuove possibilità, offerte dal progresso scientifico, e la scarsa prontezza del diritto sembra poter essere affrontato anche da un altro punto di vista.

In alcuni casi, un voto elettronico "sicuro" (il più sicuro che si potrebbe, oggi, offrire, in base alla tecnologia) potrebbe, infatti, assolvere all'importante funzione sociale di consentire la partecipazione elettorale di soggetti che, altrimenti, risulterebbero esclusi dall'esercizio del diritto. Il riferimento non corre, semplicemente, a chi non riesca a fare rientro presso il luogo di residenza per votare e si estende, ad esempio, anche

<sup>55</sup> E ciò a partire dal sistema elettorale e dall'assenza di una disciplina minima sul regime interno delle formazioni politiche, passando per l'annosa questione del voto dei *fuori sede*, qui già evocata e mai risolta. Per una bibliografia essenziale in tema si rinvia ai contributi già citati e a R. Bin, *Il voto dei fuorisede: una vergogna italiana a cui non si intende rimediare*, in *La Costituzione.info*, 1° aprile 2022.

<sup>56</sup> Tra le altre, è nota, al riguardo, la vicenda della presunta volontà di influenza della Federazione russa su alcune elezioni nazionali. Al riguardo, v. [www.wired.it/article/russia-300-milioni-dollari-influenzare-elezioni-in-20-paesi/#:~:text=A%20pochi%20giorni%20dalle%20elezioni,cui%20molti%20in%20Unione%20europea.](http://www.wired.it/article/russia-300-milioni-dollari-influenzare-elezioni-in-20-paesi/#:~:text=A%20pochi%20giorni%20dalle%20elezioni,cui%20molti%20in%20Unione%20europea.)

a chi, per altre e non meno importanti ragioni, può vedersi, secondo i casi: costretto a chiedere di votare presso un ufficio sezionale diverso da quello abbinatogli, a causa della presenza di barriere architettoniche; costretto ad attivare speciali procedure per poter esercitare il proprio diritto dal luogo del domicilio; costretto a richiedere l'assistenza di altri per esprimere il voto in presenza. L'evolvere dei tempi rivelerà, probabilmente tra non molto, in quale direzione si intenderà sciogliere i nodi sull'opportunità di ricorrervi.

In un'epoca nella quale sempre meno elettori si recano alle urne e in cui l'incisività dei singoli voti appare sempre più decisiva, raccogliere, con il voto elettronico, i suffragi di coloro che vorrebbero partecipare alla consultazione elettorale ma dimostrino di essere impossibilitati a farlo, è, tuttavia, indubbio che favorire la partecipazione elettorale assolverebbe, se non altro, un importante valore sociale. Da un certo punto di vista ci si potrebbe, anzi, domandare se, avuto riguardo alla situazione di molti cittadini, lo Stato non sia, addirittura, *tenuto* a usare la tecnologia disponibile per garantire "la partecipazione di tutti" all'organizzazione politica, economica e sociale<sup>57</sup>.

<sup>57</sup> Il riferimento corre, ovviamente, all'art. 3 della Costituzione e al principio di eguaglianza. Sul rapporto tra diritto di voto e principio di eguaglianza, si rinvia, tra gli altri, a In argomento, al riguardo, v. E. LONGO, *Eguaglianza e diritto di voto*, in A. PIN, *Il diritto e il dovere dell'uguaglianza: problematiche attuali di un principio risalente*, Napoli, 2015.

## The Debate on Electronic Voting Between Technological Benefits and Legal Perplexities: A Complex Balancing Act

*Vincenzo Desantis*

Fin dai suoi albori, la discussione relativa all'opportunità di dotarsi di un sistema di voto elettronico ha destato svariate perplessità. Tra queste, si registrano, perlopiù, quelle relative all'adozione di tecniche di raccolta elettronica del voto, spesso ritenute più o meno disallineate rispetto alle garanzie offerte dalle forme di voto "tradizionali" e dai caratteri del diritto di voto ex art. 48 Cost. In questo scritto, le argomentazioni configurabili rispetto alle ipotesi di introduzione di un evoluto sistema di voto elettronico (anche dotato di meccanismi di anticoercizione) si misureranno con le persistenti criticità legate a un suo ricorso, allo scopo di comprendere se l'approdo al voto elettronico sia (ancora e almeno per il momento) una strada da ritenersi preclusa, perché in contrasto con i principi e i valori costituzionali che governano, oggi, la materia elettorale.

The discussion on electronic voting systems has always raised various doubts. Among these uncertainties, those relating to implementing electronic vote collection techniques are particularly important because they are considered unsatisfactory concerning the legal guarantees of "traditional" voting forms under art. 48 of the Italian Constitution. This paper will assess the arguments that can be used to introduce an advanced electronic voting system (also equipped with anti-coercion mechanisms) against the persistent critical issues associated with its use. This paper aims to understand whether the introduction of electronic voting is viable or if it is in contrast with the principles and constitutional values concerning electoral procedures.

Parole chiave: voto elettronico; voto via internet; requisiti del voto; meccanismi anticoercizione

Keywords: E-voting; I-voting; Voting Legal Requirements; Anti-coercion Voting Mechanisms





## Quale relazione tra voto non valido e qualità delle elezioni? Un'analisi descrittiva di 18 Paesi europei

*Stefano Rombi\**, *Fulvio Venturino\*\**

### 1. *La qualità delle elezioni: il problema*

Il lavoro di Joseph Schumpeter è unanimemente ritenuto un passaggio essenziale per la definizione di una teoria empirica della democrazia<sup>1</sup>. Come è noto, il contributo dell'economista austriaco è sostanzialmente consistito nella proposta di una definizione *minima* della democrazia, secondo la quale i regimi democratici sono contraddistinti dalla presenza di meccanismi elettorali per la scelta dei rappresentanti. Per quanto di fondamentale importanza, questa prospettiva non è esaustiva dell'esame delle democrazie. Per esempio, accanto alla relazione di tipo verticale fra elettori e rappresentanti – garantita dalle elezioni – ne esiste un'altra, di tipo orizzontale, fra i rappresentanti eletti e le altre istituzioni operanti nelle democrazie. Si tratta in buona sostanza della *rule of law*, l'insieme dei limiti volti a contenere le possibili violazioni dell'ordine democratico da parte di politici democraticamente eletti<sup>2</sup>. Anche Robert Dahl ha contribuito a precisare il ruolo svolto dalle elezioni nell'ambito del funzionamento di un sistema democratico, esplicitando alcune condizioni di contorno indispensabili per rendere *free and fair* una competizione, quali la libertà di espressione, di associazione o la disponibilità di fonti alternative di informazione<sup>3</sup>.

\* Ricercatore a tempo determinato di tipo B in Scienza politica presso l'Università di Cagliari

\*\* Professore ordinario di Scienza politica presso l'Università di Cagliari

<sup>1</sup> J.A. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Milano, ETAS, 2001 (edizione originale 1942).

<sup>2</sup> J.M. MARAVALL, A. PRZEWORSKI (a cura di), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

<sup>3</sup> R.A. DAHL, *Poliarchia. Partecipazione e opposizione nei sistemi politici*, Milano, Franco Angeli, 1997.

Se l'apporto di Schumpeter, dunque, ha posto le procedure elettorali al centro del funzionamento di ogni sistema democratico, è stato il successivo intervento di Dahl che ha chiarito come non tutte le elezioni contribuiscano ugualmente alla democraticità di un sistema politico. Il punto è diventato di particolare importanza nel corso della terza ondata di democratizzazione<sup>4</sup>, nel corso della quale in molti Paesi sono state adottate pratiche elettorali formali a cui, talvolta, non ha corrisposto una effettiva correttezza delle procedure. Insomma, in linea di principio le elezioni sono uno strumento di democrazia; ma in caso di violazione sistematica dei principi di libertà e correttezza individuati da Dahl possono diventare di fatto strumenti a disposizione dei governi autoritari<sup>5</sup>. La diffusione di regimi ibridi, dunque, favorisce il ricorso all'organizzazione di elezioni non del tutto corrette, e in alcuni casi anche completamente manipolate<sup>6</sup>. Ma l'intervento deliberato delle autorità volto a predeterminare il risultato non costituisce l'unico possibile problema delle procedure elettorali. In occasione delle elezioni presidenziali americane del 2000 una situazione di eccezionale equilibrio a livello federale fra i due candidati – Al Gore e George W. Bush – rese decisiva per il risultato finale la distribuzione dei voti in alcune postazioni elettorali collocate in un piccolo numero di contee della Florida. Malauguratamente, proprio in quei seggi il combinato disposto derivante da un equivoco disegno delle schede elettorali e dal cattivo funzionamento dei macchinari manuali utilizzati dagli elettori per esprimere il voto produsse l'impossibilità di arrivare a un verdetto, che infatti fu infine prodotto da una corte di giustizia<sup>7</sup>. Il caso delle elezioni presidenziali americane del 2000 ha mostrato, con grande clamore mediatico, che gravi problemi possono insorgere

<sup>4</sup> S.P. HUNTINGTON, *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, Bologna, Il Mulino, 1998.

<sup>5</sup> B.G. POWELL JR, *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Views*, New Haven e Londra, Yale University Press, 2000; A. SCHEDLER, *Electoral Authoritarianism*, in T. LANDMAN, N. ROBINSON (a cura di), *The Sage Handbook of Comparative Politics*, Los Angeles, Sage, 2009, pp. 381-393.

<sup>6</sup> M. MYAGKOV, P.C. ORDESHOOK, D. SHAKIN, *The Forensics of Election Fraud. Russia and Ukraine*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

<sup>7</sup> R.A. POSNER, *Breaking the Deadlock. The 2000 Election, the Constitution, and the Courts*, Princeton e Oxford, Princeton University Press, 2001.

anche in assenza di intenti malevoli da parte degli attori politici coinvolti. In quel caso, in un contesto elettorale estremamente competitivo in cui pochi voti avrebbero potuto decidere dell'esito – una situazione temuta da tutti gli addetti all'amministrazione delle elezioni – furono le difficoltà di tipo tecnico a rendere indecifrabile l'interpretazione della volontà di molti elettori, provocando l'annullamento di alcuni milioni di schede<sup>8</sup>. In definitiva, l'esito delle elezioni può divenire oggetto di contesa per due ragioni: in seguito a manipolazioni del risultato prodotte in modo deliberato, oppure per una malaccorta gestione delle procedure da parte della amministrazione elettorale. In entrambi i casi, aumentano le probabilità che venga meno uno dei passaggi ineludibili per il corretto funzionamento di ogni sistema basato sulle elezioni: l'accettazione del risultato da parte degli sconfitti<sup>9</sup>. Le conseguenze ultime prodotte da una simile situazione variano a seconda del contesto. In ambienti dove predomina la corruzione e le istituzioni democratiche non sono compiutamente sviluppate, l'esito più probabile consiste in un esteso ricorso alla violenza da parte degli attori statali e non statali<sup>10</sup>. In contesti di democrazia stabile le conseguenze non sono solitamente così drammatiche<sup>11</sup>. E tuttavia è probabile che le contese relative ai risultati delle elezioni, riguardando aspetti politici di grandissima rilevanza, acquisiscano visibilità agli occhi dei cittadini, e finiscano per produrre conseguenze negative in termini di deterioramento della cultura politica, perdita del senso di efficacia individuale, svalutazione dei valori democratici. Fra l'altro, le elezioni presidenziali americane del 2020 hanno mostrato come le controversie collegate all'accettazione dei risultati possano evolvere verso forme estreme di protesta anche in un contesto di democrazia stabile. Le considerazioni svolte fin qui hanno favorito la diffusione di una profonda consapevolezza che coinvolge tanto il mondo accademico quanto

<sup>8</sup> CALTECH/MIT VOTING TECHNOLOGY PROJECT, *Voting: What Is, What Could Be*, Pasadena e Cambridge, Caltech e MIT, 2001, p. 3.

<sup>9</sup> C.J. ANDERSON, A. BLAIS, S. BOWLER, T. DONOVAN, O. LISTHAUG, *Losers' Consent. Elections and Democratic Legitimacy*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

<sup>10</sup> S. BIRCH, *Electoral Violence, Corruption, and Political Order*, Princeton, Princeton University Press, 2020.

<sup>11</sup> A. PRZEWORSKI, *Why Bother with Elections?*, Londra, Polity Press, 2018.

quello dei *practitioners*: oggi, più che in un recente passato, il corretto funzionamento della democrazia richiede una estrema trasparenza e precisione da parte delle amministrazioni responsabili delle procedure elettorali. Abbiamo così assistito alla proliferazione di studi e ricerche dedicati a questo tema. Come di consueto, è dagli Stati Uniti che, a partire dai fatti già richiamati relativi alle elezioni presidenziali del 2000, proviene la maggior parte dei lavori<sup>12</sup>. Tuttavia, la crescente importanza acquisita dalla qualità delle elezioni ha favorito la produzione di analisi incentrate anche su altri Paesi, che spesso adottano una prospettiva comparata<sup>13</sup>. Nel complesso, la varietà degli approcci adottati per la realizzazione di queste ricerche ha fatto sì che le metodologie attualmente disponibili siano molte, e molto diverse fra loro. L'*expert survey* – interviste perlopiù *online* somministrate a un piccolo *panel* di specialisti – costituisce una tecnica spesso usata per la raccolta di informazioni<sup>14</sup>. Ma ricorrente è anche l'uso di dati aggregati a livello territoriale, di informazioni ufficiali fornite dalle pubbliche amministrazioni, nonché di sondaggi rivolti ai cittadini e agli operatori presso i seggi elettorali per conoscere le percezioni e il grado di soddisfazione degli attori e degli *stakeholders*<sup>15</sup>. Per quanto diversificati, tutti gli approcci esistenti in materia di analisi della

<sup>12</sup> R.M. ALVAREZ, L.R. ATKESON, T.E. HALL, *Evaluating Elections. A Handbook of Methods and Standards*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013; M. KROPF, D.C. KIMBALL, *Helping America Vote. The Limits of Election Reform*, New York e Londra, Routledge, 2012; M. BROWN, K. HALE, B.A. KING (a cura di), *The Future of Election Administration. Cases and Conversations*, Cham, Palgrave Macmillan, 2019; M. BROWN, K. HALE, B.A. KING (a cura di), *The Future of Election Administration*, Cham, Palgrave Macmillan, 2020.

<sup>13</sup> P. NORRIS, A. NAI (a cura di), *Election Watchdogs. Transparency, Accountability and Integrity*, New York, Oxford University Press, 2017; C. VAN HAM, *Electoral Integrity*, in R. ROHRSCHEIDER, J. THOMASSEN (a cura di), *The Oxford Handbook of Political Representation in Liberal Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2020, pp. 113-133; T.S. JAMES, *Elite Statecraft and Election Administration. Bending the Rules of the Game?*, Basingstoke, Macmillan, 2012; T.S. JAMES, *Comparative Electoral Management. Performance, Networks and Instruments*, Londra e New York, Routledge, 2020.

<sup>14</sup> P. NORRIS, *The New Research Agenda Studying Electoral Integrity*, in *Electoral Studies*, 32, 2013, pp. 563-575.

<sup>15</sup> S. GREENE, *The Value of the Electoral Administration and Voting Survey*, in M. BROWN, K. HALE, B.A. KING (a cura di), *The Future of Election Administration. Cases and Conversations*, cit., pp. 241-247.

A. CLARK, T.S. JAMES, *Poll Workers*, in P. NORRIS, A. NAI (a cura di), *Election Watchdogs*, cit., pp. 144-164.

qualità delle elezioni sono accomunati da almeno tre punti fermi<sup>16</sup>. In primo luogo, è necessario che le fonti di informazione utilizzate siano coerenti nel tempo e disponibili per il futuro. In secondo luogo, è necessario adottare una prospettiva ampia, che tenga conto non solo del momento dell'espressione del voto, ma anche delle fasi precedenti – in cui si svolgono la registrazione degli elettori e la campagna elettorale – e delle fasi successive – che contemplano il conteggio delle schede e l'eventuale soluzione delle controversie. In terzo luogo, tanto le ricerche quanto le azioni riformatrici intraprese dai politici devono essere basate sull'evidenza garantita da un approccio *data driven*, che si avvalga di appositi indicatori e indici opportunamente controllati e validati.

L'orientamento empirico ampiamente diffuso in questo settore, e praticato ormai da alcuni decenni, ha prodotto la disponibilità di una munita cassetta degli attrezzi per la ricerca. In questo articolo intendiamo fare uso di uno degli strumenti messi a punto per l'analisi della qualità delle elezioni: il voto non valido. A questo scopo, nel prossimo paragrafo forniremo una descrizione di questo indicatore e presenteremo alcune ricerche su di esso basate, discutendo pregi e difetti della metodologia adottata. Nel terzo paragrafo svolgeremo una analisi descrittiva della diffusione del voto non valido in diciotto democrazie dell'Europa occidentale, adottando una ampia prospettiva temporale che inizia dalle prime elezioni successive alla Seconda guerra mondiale e arriva fino alle elezioni più recenti. Nel quarto e conclusivo paragrafo avizzeremo alcune considerazioni su possibili approfondimenti delle ricerche basate sull'impiego del voto non valido, soprattutto nel senso di individuare le cause che portano alla sua diffusione.

## **2. *Il voto non valido: definizione e misurazioni***

L'esame della correttezza e dell'integrità del processo elettorale, dunque, ha acquisito un ruolo importante tanto nell'ambito della pratica politica quanto per le attività dei ricercatori. A questa crescita della salienza del

<sup>16</sup> C. STEWART III, *The Elections Performance Index: Past, Present, and Future*, in M. BROWN, K. HALE, B.A. KING (a cura di), *The Future of Election Administration*, cit., pp. 119-153; H.K. GERKEN, *The Democracy Index. Why Our Election System Is Failing and How to Fix It*, Princeton e Oxford, Princeton University Press, 2009.

tema ha corrisposto un aumento della disponibilità dei metodi utilizzati per la valutazione dei processi. In generale, questi metodi possono essere ripartiti in due classi. Il primo approccio si avvale dell'esame di percezioni, rilevate attraverso inchieste campionarie rivolte ai cittadini, oppure misurate per mezzo di interviste somministrate a esperti di specifici sistemi politici. L'approccio alternativo si basa sull'impiego di dati oggettivi che permettono di mettere in luce comportamenti poco compatibili, oppure in aperto contrasto, con un corretto processo elettorale. Da questo secondo punto di vista, l'astensionismo elettorale è probabilmente l'aspetto più studiato, sia per l'importanza della partecipazione per il funzionamento di un sistema politico, sia dal punto di vista prescrittivo in relazione alla messa in pratica degli ideali democratici<sup>17</sup>. Per ciò che riguarda la qualità delle elezioni, il tema dell'astensionismo è direttamente collegato a quello della registrazione dei cittadini negli elenchi elettorali, un tema di particolare importanza nel sistema politico americano<sup>18</sup>. L'esame del voto non valido costituisce un esempio di approccio all'esame del processo elettorale che si avvale di dati oggettivi derivati dai risultati delle elezioni<sup>19</sup>. Si tratta di voti espressi dagli elettori che non vengono conteggiati al fine della determinazione dei risultati. Una definizione ricorrente caratterizza il voto non valido come la differenza fra il totale dei voti espressi e la somma dei voti validi indirizzati a candidati e/o partiti<sup>20</sup>. In modo forse più preciso, e quindi da preferire, il voto non valido è stato definito come la somma delle schede bianche e nulle<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> K. AARTS, B. WESSELS, *Electoral Turnout*, in J. THOMASSEN (a cura di), *The European Voter. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 64-83; B. GEYS, *Explaining Voter Turnout. A Review of Aggregate-Level Research*, in *Electoral Studies*, 25, 2006, pp. 637-663.

<sup>18</sup> T. MERIVAKI, T., D.A. SMITH, *Challenges in Voter Registration*, in M. BROWN, K. HALE, B.A. KING (a cura di), *The Future of Election Administration*, cit., pp. 59-82.

<sup>19</sup> L'espressione "voto non valido" ci sembra da preferire in quanto più intuitiva rispetto ad altre. Vale però la pena ricordare che nell'ambito dell'approccio che ha più valorizzato questo indicatore si preferisce la dizione "voto residuale"; cfr. S. ANSOLABEHRE, C. STEWART III, *Residual Votes Attributable to Technology*, in *The Journal of Politics*, 67, 2005, pp. 365-389.

<sup>20</sup> D.C. KIMBALL, M. KROPF, *Ballot Design and Unrecorded Votes on Paper-Based Ballots*, in *Public Opinion Quarterly*, 69, 2005, p. 509.

<sup>21</sup> Allo scopo di distinguere fra schede nulle dovute a errori oppure imputabili a una scelta deliberata degli elettori si registra talora il ricorso all'acronimo BNS: *Blank, Null*, dovute ad un

Le schede bianche sono una forma di non voto differente dall'astensionismo, dato che in questo caso l'elettore si reca alle urne e sopporta i costi della partecipazione, anche se poi decide di non compilare la scheda; le schede nulle sono invalidate a causa di un errore commesso dall'elettore o dal personale operante nei seggi elettorali, oppure sono annullate dall'elettore in modo deliberato.

Il voto non valido – di norma utilizzato insieme ad altri indicatori – si è dimostrato uno strumento prezioso per l'analisi della qualità delle elezioni. Allo stesso tempo, questo approccio presenta alcuni problemi di non facile soluzione, ed è stato perciò criticato da diverse prospettive. Innanzitutto, i voti non validi come detto sono qualificati dal fatto di non contribuire a determinare il risultato delle elezioni. Di conseguenza, le amministrazioni responsabili della organizzazione delle elezioni – gli *electoral management bodies* (EMB) – talora non si preoccupano di tabulare i dati con completezza e precisione<sup>22</sup>. In secondo luogo, e come conseguenza di quanto appena riportato, i voti non validi sono spesso resi pubblici in un'unica categoria che unifica le sue distinte componenti, vale a dire le schede bianche e nulle, provocando una perdita di informazione non rimediabile.

Il voto non valido come indicatore di qualità delle elezioni, accanto alle difficoltà di reperimento delle informazioni, presenta anche limiti di tipo teorico. L'accertamento dell'esistenza di una certa percentuale di voti non validi non fornisce per esempio alcuna informazione sulle motivazioni che hanno spinto gli elettori verso questa scelta. L'aspetto più controverso riguarda la possibilità che l'elettore abbia espresso un voto non valido in modo involontario oppure deliberato. Fra i fattori che possono indurre l'elettore a depositare involontariamente nell'urna una scheda bianca vi sono la mancanza di informazione e un formato della scheda che rende poco intelligibile l'offerta elettorale; inoltre, nel caso di schede che presentano l'opportunità di votare per più elezioni, può insorgere la *voter fatigue*, ovvero il disinteresse per le elezioni – spesso meno rilevanti – collocate in fondo alla scheda. In alternativa, un elettore

errore, e *Spoiled*, annullate volontariamente.

<sup>22</sup> Si veda più avanti il caso della indisponibilità dei dati per alcune elezioni in Danimarca e Regno Unito.

può scegliere volontariamente di depositare una scheda bianca come conseguenza dell'insoddisfazione per l'offerta elettorale. In questo caso l'elettore è informato, ma non si sente rappresentato da nessuno dei partiti o candidati in lizza<sup>23</sup>. Mentre nel primo caso la scheda bianca è la conseguenza dei limiti cognitivi dell'elettore, nel secondo caso può essere considerata una forma particolare di voto di opinione.

Anche l'espressione di una scheda nulla può derivare da un atto involontario oppure deliberato. Se l'atto è involontario, allora esso può dipendere dall'elettore oppure dall'amministrazione elettorale. L'elettore in questo caso semplicemente si sbaglia per una cattiva comprensione delle modalità di espressione del voto; gli amministratori invece possono incorrere in un errore in una delle fasi che vanno dai comportamenti degli addetti nelle postazioni elettorali fino al conteggio e alla tabulazione dei voti. Quando invece un elettore annulla deliberatamente la scheda allora si ritiene che intenda esprimere una protesta nei confronti del sistema politico e partitico<sup>24</sup>. Anche in questo caso il comportamento dell'elettore può dipendere da motivazioni differenti, relative all'incompetenza oppure all'insoddisfazione, e non si può escludere che un voto correttamente espresso venga annullato a causa di inefficienze amministrative.

Dovrebbe adesso risultare evidente quale sia il problema principale relativo all'impiego del voto non valido come indicatore di qualità delle elezioni. In caso di ricorso a dati aggregati, le medesime statistiche sono compatibili con comportamenti degli elettori molto diversi fra di loro, che possono essere dovuti a una approfondita conoscenza della politica accompagnata da insoddisfazione nei confronti dell'offerta partitica, oppure alla mera ignoranza delle modalità di espressione del voto, nonché agli atteggiamenti di contestazione dell'*establishment* e dei partiti *mainstream*. È evidente che questi problemi possono essere affrontati soltanto con un approccio alternativo che si avvalga di dati di livello individuale. In ogni caso, e qualunque sia la motivazione che sta alla base della espressione del voto non valido, la presenza di un numero

<sup>23</sup> M. MORAL, *The Passive-Aggressive Voter. The Calculus of Casting an Invalid Vote in European Democracies*, in *Political Research Quarterly*, 69, 2016, pp. 732-745.

<sup>24</sup> R.M. ALVAREZ, D.R. KIEWIET, L. NÚÑEZ, *A Taxonomy of Protest Voting*, in *Annual Review of Political Science*, 21, 2018, pp. 135-154.



elevato di schede bianche e nulle testimonia la presenza di problemi – di natura eventualmente molto diversa e di non facile accertamento – che compromettono il processo elettorale.

Tabella 1. *Distribuzione delle elezioni in diciotto Paesi, 1945-2023*

<b>Paese</b>	<b>N</b>	<b>%</b>	<b>Prima elezione</b>	<b>Ultima elezione</b>
Danimarca	25	6,9	1953	2022
Islanda	24	6,6	1946	2021
Austria	23	6,3	1945	2019
Belgio	23	6,3	1946	2019
Olanda	23	6,3	1946	2021
Svezia	23	6,3	1948	2022
Finlandia	22	6,1	1948	2023
Irlanda	21	5,8	1948	2020
Germania	20	5,5	1949	2021
Norvegia	20	5,5	1945	2021
Francia	19	5,2	1946	2022
Italia	19	5,2	1948	2022
Svizzera	19	5,2	1947	2019
Grecia	18	5,0	1977	2019
Lussemburgo	17	4,7	1945	2018
Portogallo	16	4,4	1976	2022
Regno Unito	16	4,4	1964	2019
Spagna	15	4,1	1979	2019
<i>Totale</i>	<i>363</i>	<i>100,0</i>	–	–

Chiariti i limiti e le opportunità dell'approccio adottato, la tabella 1 presenta in dettaglio le 363 elezioni parlamentari oggetto del presente studio. Esse comprendono tutte quelle consultazioni, disputate in diciotto Paesi a partire dalla Seconda guerra mondiale fino alla più recente, per cui i dati sono disponibili. Nella scelta dei casi ci siamo concentrati sulle democrazie dell'Europa occidentale, caratterizzate da una ormai acquisita stabilità – anche per ciò che riguarda i Paesi del sud Europa democratizzati negli anni Settanta – e perciò approssimativamente comparabili. L'allargamento dell'ambito della ricerca ad altre aree geografiche costituirebbe allo stesso tempo un'opportunità e una sfida. Le opportunità

deriverebbero dalla possibilità di analizzare un numero maggiore di metodi elettorali, di sistemi di partito e di contesti culturali; d'altra parte, un simile allargamento comporterebbe un allentamento della clausola *ceteris paribus* e richiederebbe la valutazione di un numero di variabili non facilmente controllabili.

La varietà dei sistemi istituzionali sotto esame ha richiesto di procedere ad alcune scelte. In caso di parlamenti bicamerali sono state presi in esame i risultati relativi alle elezioni delle camere basse. I casi si estendono su un arco di tempo che va dal 1945 (Austria, Finlandia, Lussemburgo, Norvegia) fino alle recenti elezioni finlandesi del 2 aprile 2023. I Paesi sono ordinati in modo decrescente a seconda del numero di elezioni con cui contribuiscono alla composizione del dataset. Il continente europeo è caratterizzato dalla presenza di democrazie insediate in epoche differenti, che interessano tutte e tre le ondate di democratizzazione. Di conseguenza, le democrazie nate nel corso della prima e seconda ondata sono generalmente presenti nel nostro dataset a partire dagli anni Quaranta, con variazioni dovute alle scadenze del ciclo elettorale. Le nuove democrazie della terza ondata (Grecia, Portogallo, Spagna) sono invece presenti a partire dalla seconda metà degli anni Settanta, successivamente alla loro transizione democratica. La Danimarca e il Regno Unito costituiscono casi particolari per la mancata disponibilità di alcuni dati. Per questi Paesi, le nostre serie iniziano rispettivamente nel 1953 e nel 1964<sup>25</sup>. Nella prossima sezione presentiamo un'analisi descrittiva della diffusione del voto non valido basata sulle elezioni riportate nella tabella 1.

### ***3. Il voto non valido: dimensioni e andamento***

Prima di esaminare in termini quantitativi il voto non valido, è opportuno soffermarsi su alcuni elementi di natura metodologica connessi alla raccolta dei dati. Infatti, se la distribuzione dei voti tra i partiti e il tasso di partecipazione sono generalmente immediatamente disponibili, la raccolta dei voti non validi presenta alcune difficoltà in più. Questo lavoro ha inteso esaminare il voto non valido a partire dalle sue com-

<sup>25</sup> Per la Danimarca ciò comporta la mancanza di quattro elezioni (1945, 1947, 1950, aprile 1953); per il Regno Unito le elezioni mancanti sono cinque (1945, 1950, 1951, 1955, 1959).

ponenti principali, le schede bianche e le schede nulle. Tuttavia, come mostra la tabella 2, per la maggior parte dei Paesi non è stato possibile individuare informazioni riferite separatamente all'incidenza dei due tipi di schede; inoltre, per alcuni Paesi tale dato è stato rintracciato solo per un numero esiguo di tornate elettorali. Nel complesso, per ben 241 tornate elettorali su 363 (pari al 66,9%) disponiamo esclusivamente del numero totale di voti non validi.

Tabella 2. *Media delle schede bianche, delle schede nulle e dei voti non validi in diciotto Paesi, 1945-2023*

<b>Paese</b>	<b>Schede bianche</b>	<b>Schede nulle</b>	<b>Voti non validi</b>
Belgio	n.d.	n.d.	6,37
Lussemburgo	3,60*	2,44*	5,79
Italia	1,92	2,41	4,33
Portogallo	1,29*	1,47*	2,88
Francia	1,55*	0,66*	2,59
Grecia	0,68*	1,46*	1,92
Svizzera	0,51*	1,06*	1,91
Islanda	n.d.	n.d.	1,91
Spagna	0,85	1,05	1,90
Germania	n.d.	n.d.	1,72
Austria	n.d.	n.d.	1,53
Olanda	0,87*	0,27*	1,09
Irlanda	0,36*	0,53*	0,98
Svezia	1,09*	0,06*	0,89
Danimarca	0,52	0,20	0,72
Finlandia	n.d.	n.d.	0,61
Norvegia	0,50*	0,11*	0,45
Regno Unito	0,13	0,10	0,23
<i>Totale</i>	<i>0,93</i>	<i>0,94</i>	<i>2,06</i>

*Note:* valori medi percentuali.

\*: la media è calcolata in base a un numero limitato di elezioni: Francia (2017, 2022); Grecia (2009, maggio 2012, giugno 2012, gennaio 2015, settembre 2015, 2019); Irlanda (2011, 2016, 2020); Olanda (1972, 2010, 2012, 2017, 2021); Lussemburgo (1984, 1989, 1994); Norvegia (2005, 2009, 2013, 2017, 2021); Portogallo (tutte le elezioni tranne quelle del 1976); Svezia (2006, 2010, 2014, 2018, 2022); Svizzera (1995, 2011, 2019).

*Fonte:* nostra elaborazione su dati ufficiali.

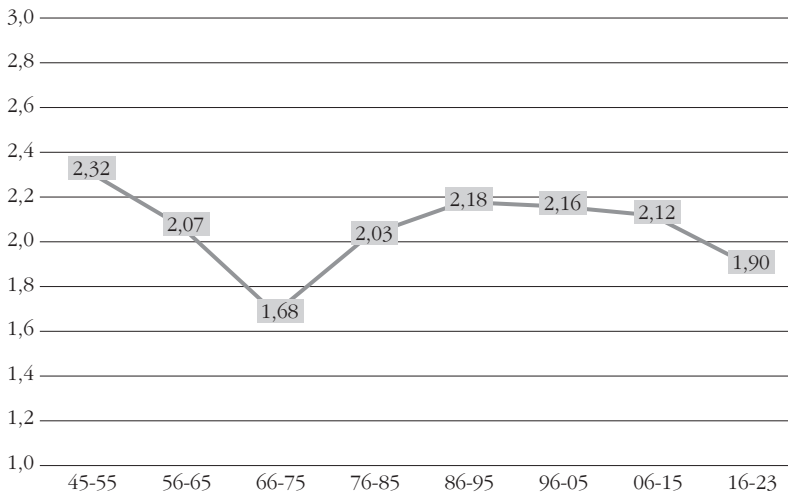
Come si vede, soltanto nei casi di Danimarca, Italia, Portogallo, Regno Unito e Spagna è stato possibile raccogliere una serie completa (o quasi, come nel caso portoghese) relativa alle schede bianche e nulle<sup>26</sup>. Viceversa, per ciò che riguarda il Belgio, l'Islanda, la Germania, l'Austria e la Finlandia abbiamo a disposizione esclusivamente il complesso dei voti non validi. In generale, la percentuale media di voti non validi presenta una variabilità rilevante tra i casi considerati. Si va dal 6,37% del Belgio allo 0,23% del Regno Unito, con una media generale pari al 2,06%. Gli elettori che esprimono un voto non valido, dunque, raggiungono in taluni casi dimensioni equiparabili a quelle dei sostenitori di un partito medio-piccolo, il che non fa altro che confermare la loro rilevanza dal punto di vista analitico. Se guardiamo alle singole tornate elettorali, la percentuale più elevata di voti non validi è stata rilevata in Belgio. I primi cinque casi, peraltro, sono tutti rappresentati da elezioni belghe, con percentuali comprese tra l'8,4% del 1978 e il 7,5% del 1985. La parte più alta della graduatoria è interamente occupata dalle elezioni di Belgio, Lussemburgo e Italia, al punto che per trovare un Paese diverso bisogna scendere al quarantesimo posto con le elezioni francesi del 1993 (5,2%).

Considerando l'andamento nel corso del tempo, dobbiamo innanzitutto constatare come, complessivamente, la percentuale generale del voto non valido calcolata come media di tutti i Paesi presenti un andamento carsico (cfr. figura 1). L'assenza di una chiara direzione richiederebbe una spiegazione complessa che va al di là dei limiti del presente lavoro. A livello puramente speculativo, si può avanzare l'ipotesi che le variazioni nell'andamento e nella distribuzione del voto non valido dipendano in parte da eventi idiosincratici. Si prenda il caso delle due elezioni anticipate tenute in Grecia in tempi estremamente ravvicinati nel maggio e giugno del 2023 (non facenti parte del database). In questa circostanza, per motivazioni legate alla riforma elettorale approvata in parlamento da Nuova Democrazia nel gennaio del 2020, esisteva la diffusa aspettativa che le elezioni di maggio sarebbero state seguite a breve da una nuova

<sup>26</sup> Questa è la ragione per la quale, nella maggior parte dei casi, la media dei voti non validi non corrisponde alla somma della media delle schede bianche e delle schede nulle. Ricordiamo, inoltre, che nel caso britannico le informazioni sono disponibili solo a partire dal 1964; cfr. sopra tabella 1.

consultazione<sup>27</sup>. La percepita mancata decisività delle elezioni ha fatto sì che il voto non valido sia arrivato al 2,6%. Soltanto un mese dopo, in occasione delle nuove elezioni – evidentemente ritenute decisive ai fini della formazione del governo – il voto non valido si è ridotto all'1,1%. A fronte di una partecipazione tutto sommato costante e di una quantità abbastanza simile di schede bianche, il voto nullo in un tempo brevissimo è passato da circa 123mila a sole 32mila schede. Una riduzione repentina e di grande entità che è dipesa da circostanze pressoché irripetibili.

Figura 1. *Andamento dei voti non validi in 18 Paesi, 1945-2023*



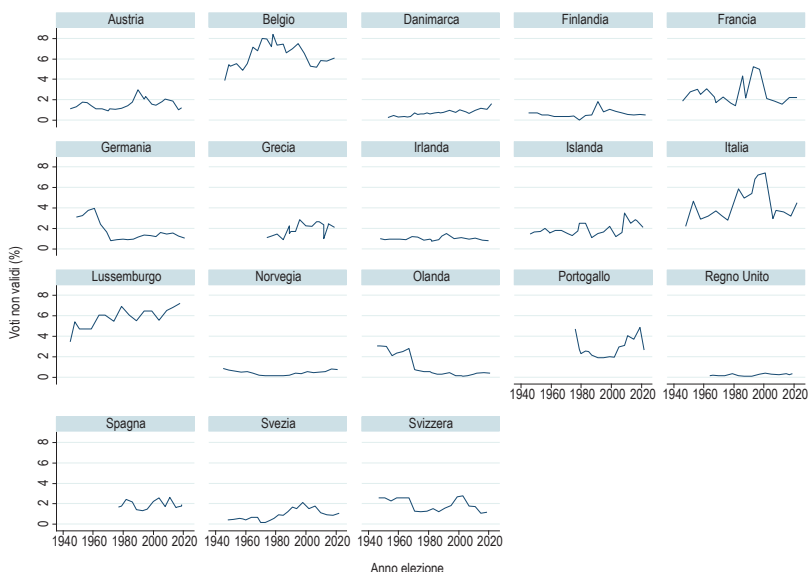
Nota: i valori sono percentuali medie per decenni.

Una parte della variazione del voto non valido, dunque, non può che essere spiegata ad hoc facendo riferimento a specifici avvenimenti. Tutta-

<sup>27</sup> <https://www.ekathimerini.com/news/248820/parliament-votes-to-change-election-law/>; in buona sostanza, la riforma istituiva un premio di maggioranza che sarebbe stato attribuito solo in occasione della seconda elezione successiva alla riforma stessa. Di conseguenza, alla luce delle previsioni dei sondaggi, la mancanza di una maggioranza parlamentare alle elezioni di maggio tenute con un sistema proporzionale avrebbe favorito l'immediato ricorso a nuove elezioni, come in effetti è poi avvenuto.

via, è possibile allo stesso tempo analizzare il ruolo di alcuni fattori – che verranno esaminati più avanti – i quali producono effetti costanti sul ricorso al voto non valido. A questo proposito, la figura 2 permette di individuare tre gruppi di Paesi che corrispondono ad altrettante tendenze generali. Il primo gruppo, costituito da Norvegia, Regno Unito e Irlanda, presenta un andamento sostanzialmente piatto. I valori del voto non valido sono prossimi a zero e, soprattutto, le oscillazioni sono irrilevanti. Il secondo gruppo, costituito da Olanda e Germania, presenta una tendenza decrescente: sebbene in modo non lineare, la percentuale di voto non valido diminuisce nel corso del tempo. Nel terzo gruppo, formato da Danimarca e Lussemburgo, la percentuale di voto non valido tende a crescere, benché si attesti su dimensioni assai diverse tra i due Paesi: nel caso danese la percentuale media per l'intero periodo si arresta a 0,72%, mentre nel caso lussemburghese lo stesso valore arriva a 5,79%.

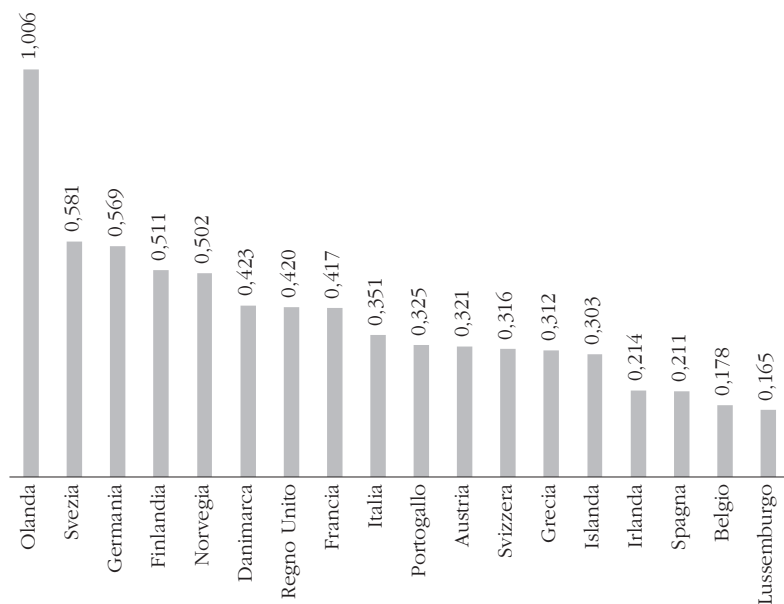
Figura 2. *Andamento dei voti non validi in 18 Paesi, 1945-2023*



Negli altri Paesi l'andamento del voto non valido varia da una elezione all'altra senza che sia possibile rintracciare alcuna tendenza generale. Certo, in casi come Belgio, Francia e Italia è possibile osservare intere fasi politico-elettorali in cui si registra un andamento crescente, alternate da fasi che vanno nella direzione opposta. Negli altri casi, invece, i mutamenti e le inversioni di tendenza sono assai più repentine, il che rende impossibile interpretare l'andamento nel tempo dei valori registrati. La descrizione del voto non valido non si esaurisce con l'esame della sua portata e delle sue variazioni temporali. Finora abbiamo infatti appurato che i Paesi in esame si differenziano significativamente su entrambe queste dimensioni, ma sappiamo ancora poco della variabilità interna a ciascun Paese. Per approfondire questo punto non è sufficiente soffermarsi sull'andamento temporale; è invece necessario individuare un indice sintetico che sia facilmente e immediatamente interpretabile. A questo scopo, la figura 3 mostra il coefficiente di variazione (CV), ovvero il rapporto tra la deviazione standard e la media aritmetica della percentuale di voto non valido osservata in ciascun Paese<sup>28</sup>. Il coefficiente di variazione, rendendo comparabili serie diverse di dati, mostra come le differenze tra i casi nazionali siano talvolta molto rilevanti. La differenza tra l'Olanda, il cui CV supera il valore 1, e il Lussemburgo – che presenta un CV al di sotto di 0,2 – è amplissima, il che denota come il fenomeno sia associabile a variabili interne a ciascun sistema politico, siano esse istituzionali, socioeconomiche o connesse agli atteggiamenti degli elettori nei riguardi della classe politica.

<sup>28</sup> P. CORBETTA, *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 511-512.

Figura 3. *Coefficiente di variazione della percentuale dei voti non validi in 18 Paesi, 1945-2023*



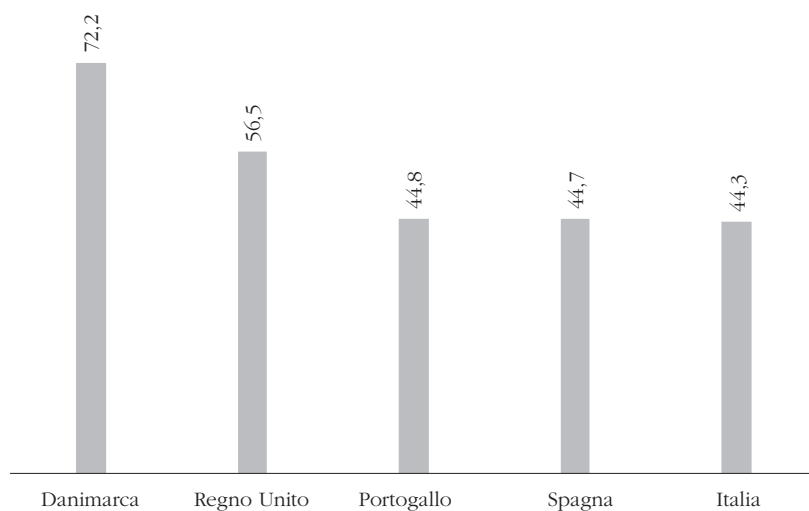
Sotto questo profilo, è interessante osservare come talora siano molto estese le differenze tra una elezione e l'altra all'interno dello stesso Paese. Per esempio, nel caso olandese la percentuale di voti non validi più consistente, occorsa nel 1946, è ben 25 volte più grande rispetto a quella più bassa, registrata in occasione delle elezioni del 2003. Distanze molto rilevanti tra i casi estremi sono state registrate anche in Norvegia, Danimarca e, soprattutto, Svezia. Viceversa, nel caso spagnolo il valore più alto – corrispondente alle elezioni del 2011 – è appena il doppio di quello più basso, occorso alle elezioni del 1993. Anche Irlanda, Lussemburgo, Belgio, Portogallo e Svizzera presentano una distanza relativamente limitata tra i casi estremi.

Prima di esaminare nella prossima sezione alcune proposte per la spiegazione del ricorso al voto non valido, vale la pena di soffermarsi sulle schede bianche le quali, come sappiamo, costituiscono un caso assai particolare del fenomeno che stiamo indagando. Questo tipo di com-



portamento è spesso – e a ragione – associato ad una scelta volontaria, non attribuibile a difetti connessi, per esempio, al *ballot design* o a fattori analoghi. Proprio per questa ragione possiamo ipotizzare che maggiore è l'incidenza delle schede bianche nel complesso dei voti non validi, minore è l'impatto di questi ultimi sulla qualità delle elezioni. La scheda bianca, infatti, essendo per definizione un comportamento deliberato non sembra essere influenzata dalla qualità del processo elettorale. Viceversa, sembra dipendere soprattutto dal rifiuto della classe politica o insoddisfazione nei confronti dell'offerta politica del momento.

Figura 4. *Incidenza delle schede bianche sul totale dei voti non validi, 1945-2023*



*Nota:* valori medi percentuali.

Per cominciare, possiamo domandarci quale sia la proporzione delle schede bianche nell'insieme dei voti non validi. A questo proposito, prendiamo in esame i soli casi per i quali disponiamo di una serie di dati completa<sup>29</sup>: Danimarca, Italia, Portogallo, Regno Unito e Spagna. La figura 4 mostra come, mediamente, le schede bianche incidano maggiormente tra i voti non validi espressi dagli elettori danesi, costituendo in questo caso il 72% del dato complessivo. Al contrario in Italia, Spagna e Portogallo le schede bianche pesano per poco più del 44%. Nel Regno Unito, infine, il 56,5% dei voti non validi è composto da *blank ballots*. L'andamento delle schede bianche all'interno di ciascun Paese presenta una variabilità più spiccata rispetto a quella registrata in relazione al totale dei voti non validi (si veda la Figura 3). Ciò sembra dipendere dal fatto che un comportamento deliberato e volontario come il lasciare scheda bianca dipenda fortemente da fattori contingenti. Più esattamente, il Regno Unito presenta il CV più elevato (0,617), seguito dal Portogallo (0,515), dalla Danimarca (0,464), dalla Spagna (0,459) e, infine, dall'Italia (0,443). Peraltro, a ulteriore conferma della rilevanza dei fattori contingenti, si deve anche aggiungere che, soprattutto in alcuni casi, il rapporto tra schede bianche e nulle presenta una variabilità piuttosto consistente da una elezione all'altra, con valori di CV superiori a 0,6 nel caso di Regno Unito e Spagna e vicini a 0,5 nel caso del Portogallo. Mentre in altri il relativo coefficiente di variazione si attesta su valori più contenuti, con valori pari a poco più di 0,25 nel caso danese e a poco meno di 0,4 nel caso dell'Italia.

È fin troppo facile constatare che i Paesi del sud Europa presentano una incidenza delle schede bianche relativamente limitata, il che potrebbe portare a concludere che, laddove la qualità della democrazia è tradizionalmente ritenuta meno elevata, anche la qualità delle elezioni ne risente in modo negativo. Tale interpretazione è ulteriormente rafforzata includendo nell'analisi anche i dati relativi ai Paesi per i quali non disponiamo di una serie temporale completa. I dati, infatti, ci dicono che in un Paese come la Grecia l'incidenza delle schede bianche sul totale dei voti non validi è pari ad appena il 32%. Viceversa, essa raggiunge il

<sup>29</sup> Consideriamo tra questi anche il Portogallo poiché manca solo il dato relativo alle elezioni del 1976.

76% in Olanda, l'82% in Norvegia e addirittura il 95% in Svezia. Questa conclusione, per quanto affascinante, deve tuttavia essere ulteriormente vagliata empiricamente. È infatti necessario, non soltanto indagare le ragioni soggettive che conducono a esprimere un voto nullo o lasciare la scheda bianca, ma soprattutto utilizzare ulteriori fonti – al momento non disponibili – che possano consentirci di allargare l'analisi ad un numero più ampio di Paesi.

#### 4. *Conclusioni: proposte per un'analisi causale del voto non valido*

L'analisi descrittiva del ricorso al voto non valido presentata nella sezione precedente ha mostrato la portata del fenomeno. Le variazioni fra Paesi e fra elezioni all'interno di uno stesso Paese sono notevoli; tuttavia, in generale emerge che i voti non validi raggiungono spesso una quantità superiore ai voti validi conseguiti da alcuni piccoli partiti, nonché un numero che sarebbe sufficiente a superare le soglie elettorali legali previste da alcuni sistemi elettorali di tipo proporzionale. Insomma, la costante presenza di un certo numero di elettori che non esprime un voto valido pone innanzitutto un problema di legittimazione democratica, e inoltre influenza la composizione e le attività del parlamento. Per quanto finora studiato con meno frequenza dell'astensionismo elettorale, il voto non valido sembra meritare la crescente attenzione che gli è stata recentemente accordata.

L'uso del voto non valido pone un problema teorico. Perché un numero non trascurabile di elettori decide di affrontare i costi della partecipazione, rinunciando allo stesso tempo a influenzare i risultati dell'elezione? Muovendo da questa domanda, molti ricercatori del comportamento elettorale si sono dedicati alla ricerca di una spiegazione<sup>30</sup>. Nel tempo, le spiegazioni del ricorso al voto non valido si sono consolidate in tre filoni, solitamente definiti come approccio istituzionale, approccio socioeconomico e approccio della protesta<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> I. McALLISTER, T. MAKKAJ, *Institutions, Society or Protest? Explaining Invalid Votes in Australian Elections*, in *Electoral Studies*, 12, 1993, pp. 23-40; T.J. POWER, J.T. ROBERTS, *Compulsory Voting, Invalid Ballots, and Abstention in Brazil*, in *Political Research Quarterly*, 48, 1995, pp. 795-826.

<sup>31</sup> T.J. POWER, J.C. GARAND, *Determinants of Invalid Voting in Latin America*, in *Electoral Studies*, 26, 2007, pp. 432-444; K. KOURA, J. LYSEK, *What Affects Invalid Voting? A Review and Meta-Analysis*, in *Government and Opposition*, 54, 2019, pp. 745-775.

Le spiegazioni che privilegiano l'approccio di tipo istituzionale sono accomunate dalla scelta di variabili indipendenti, relative al disegno istituzionale del sistema politico, che rendono l'espressione di un voto valido indesiderabile, oppure eccessivamente complicata. Un primo aspetto a cui è attribuita grande importanza è la eventuale adozione del voto obbligatorio<sup>32</sup>. Imponendo sanzioni per la mancata partecipazione, questo istituto interviene nel calcolo fra costi e benefici, portando alle urne elettori poco o punto motivati che, avvalendosi della segretezza del voto, esprimono deliberatamente un voto non valido. In riferimento ai nostri dati, gli effetti del voto obbligatorio sono bene esemplificati dal caso del Belgio, il Paese che presenta allo stesso tempo le medie più elevate sia per la partecipazione che per il voto non valido. Olanda e Svizzera costituiscono due casi altrettanto interessanti al fine comprendere gli effetti del voto obbligatorio sul voto non valido. In entrambi i casi gli anni Settanta hanno segnato la fine del voto obbligatorio e con esso una rilevante riduzione del voto non valido. Se, infatti, fino al 1967 in Olanda il voto non valido si attestava mediamente al 2,7%, nella fase successiva si è fermato allo 0,4%. Meno marcata, ma comunque consistente, la differenza rilevata in Svizzera tra il voto non valido medio registrato fino alle elezioni del 1971 (pari al 2,3%) – le ultime con il voto obbligatorio – e quello della fase successiva (pari all'1,6%).

In generale, quindi, dovremmo attenderci una correlazione positiva tra voto non valido e tasso di partecipazione elettorale, in particolare laddove il voto è obbligatorio. In generale, esiste una correlazione positiva e significativa tra queste due variabili ( $r = 0,259$ ;  $p < 0,01$ ). Tuttavia, guardando ai singoli Paesi, solo in sette casi su diciotto la correlazione è statisticamente significativa. Peraltro, solo in due di questi – Olanda e Svizzera – il voto, come sappiamo, è stato fino agli anni Settanta obbligatorio. Ma c'è di più: mentre in Olanda e Svizzera la correlazione ha, così come previsto, segno positivo, negli altri cinque casi (Finlandia, Islanda, Lussemburgo, Norvegia e Regno Unito) il coefficiente è negativo. In questi Paesi, dunque, all'aumentare del voto non valido diminuisce

<sup>32</sup> A. MALKOPOULOU, *The History of Compulsory Voting in Europe. Democracy's Duty?*, New York e Londra, Routledge, 2015.

la partecipazione elettorale. Il tema merita, pertanto, un ulteriore approfondimento e l'impiego di tecniche di analisi più sofisticate. Va sottolineato, inoltre, che la semplicità dell'impiego della variabile "voto obbligatorio" è soltanto apparente. Occorre infatti distinguere fra adozione formale del provvedimento e applicazione effettiva delle sanzioni, che spesso è di fatto assente. E questa distinzione non è sempre agevole<sup>33</sup>. Il sistema elettorale è un secondo fattore capace di indirizzare gli elettori verso forme di voto non valido. Utilizzando la semplice distinzione fra sistemi maggioritari e proporzionali, i primi come è noto sono fortemente manipolativi della volontà degli elettori, i quali possono essere spinti verso scelte strategiche – che comportano comunque l'espressione di un voto valido – oppure verso forme deliberate di non voto, quali l'astensione o il voto non valido. Al contrario, i sistemi di tipo proporzionale, che prevedono una quantità minore di voti "sprecati", favoriscono una maggiore partecipazione e un ricorso meno frequente al voto non valido<sup>34</sup>. Da questo punto di vista, è senz'altro interessante il caso italiano. In Italia, infatti, si nota una differenza piuttosto consistente tra la quantità di voto non valido espresso in occasione delle elezioni 1994, 1996 e 2001 – le uniche regolate da un sistema elettorale prevalentemente maggioritario – e tutte le altre elezioni repubblicane. Nella fase in cui era in vigore la legge Mattarella il voto non valido medio era pari al 7,1%; inoltre, le tre elezioni appena richiamate hanno fatto registrare i valori di voto non valido più elevati della storia repubblicana. Considerando tutte le altre elezioni, invece, il voto non valido medio si ferma al 3,8%. A parte gli Stati Uniti, dove la tecnologia applicata all'espressione del voto ha assunto grande importanza, il ruolo del sistema elettorale è meno studiato dal punto di vista della complessità della scheda utilizzata<sup>35</sup>. Le

<sup>33</sup> F. UGGLA, *Incompetence, Alienation, or Calculation? Explaining Levels of Invalid Ballots and Extra-Parliamentary Votes*, in *Comparative Political Studies*, 41, 2008, p. 1156.

<sup>34</sup> P. NORRIS, *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 75.

<sup>35</sup> S. ANSOLABEHERE, C. STEWART III, *Residual Votes Attributable to Technology*, cit.; M.J. HANMER, W.H. PARK, M.W. TRAUGOTT, R.G. NIEMI, P.S. HERRNSON, B.B. BEDERSON, F.C. CONRAD, *Losing Fewer Votes: The Impact of Changing Voting Systems on Residual Votes*, in *Political Research Quarterly*, 63, 2010, pp. 129-142; P.S. HERRNSON, M.J. HANMER, R.G. NIEMI, *The Impact of Ballot Type on Voter Errors*, in *American Journal of Political Science*, 56, 2012, pp. 716-730.

non molte ricerche disponibili mostrano che, in caso di *ballot design* eccessivamente complesso o comunque inadeguato, gli elettori possono incontrare difficoltà. Anche in questa evenienza il comportamento degli elettori può prevedere l'espressione di un voto non valido. Le motivazioni però sono ben diverse rispetto al caso appena discusso dei sistemi maggioritari, dal momento che la scelta di (non) voto non deriverebbe da una consapevole intenzione dell'elettore, quanto piuttosto da un errore dovuto alla mancata comprensione delle modalità di espressione del voto<sup>36</sup>. Va sottolineato che la complessità della scheda, oltre che dal tipo di sistema elettorale, dipende almeno da altri due fattori spesso utilizzati per la ricerca su questi temi: la frammentazione del sistema dei partiti e la scelta di tenere nella stessa giornata elezioni concorrenti.

Le spiegazioni di tipo istituzionale fin qui esaminate fanno uso di variabili indipendenti che, nella maggior parte dei casi, sono poco o per nulla soggette a cambiamenti nel tempo. Tuttavia, dal momento che le percentuali del voto non valido mutano piuttosto frequentemente fra elezioni successive, è logico aspettarsi che svolgano un ruolo anche altri fattori operanti nel breve periodo<sup>37</sup>. In questo senso, il livello di competitività che caratterizza una specifica elezione può produrre una forte influenza sulla decisione di esprimere un voto non valido. Secondo la classica spiegazione avanzata da Anthony Downs<sup>38</sup>, se fra i partiti o i candidati esiste un ampio distacco l'esito dell'elezione è dato per scontato, l'elettore attribuisce poca importanza al suo voto, percepito come poco saliente per il risultato finale, e quindi opterà facilmente per il non voto, sotto forma di astensione e di voto non valido. Al contrario, in caso di elezioni altamente competitive l'elettore percepirà il suo voto come potenzialmente decisivo, e sarà invece indotto a votare per influenzare il risultato. In definitiva, il voto non valido sarà più praticato in caso di elezioni poco competitive.

<sup>36</sup> A. REYNOLDS, M. STEENBERGEN, *How the World Votes: The Political Consequences of Ballot Design, Innovation and Manipulation*, in *Electoral Studies*, 25, 2006, pp. 570-598.

<sup>37</sup> M.J. COHEN, *A Dynamic Model of the Invalid Vote: How a Changing Candidate Menu Shapes Null Voting Behavior*, in *Electoral Studies*, 53, 2018, pp. 111-121.

<sup>38</sup> A. DOWNS, *Teoria economica della democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1988.

Il secondo approccio volto alla spiegazione del ricorso al voto non valido è stato definito di tipo socioeconomico, in quanto i suoi sostenitori condividono l'idea secondo cui le schede bianche e nulle sono una conseguenza prodotta dalla struttura sociale. Anche in questa prospettiva si ritiene che il voto non valido possa essere espresso deliberatamente in conseguenza di una situazione di disagio dell'elettore. Tuttavia, più frequentemente esso è considerato un errore commesso inconsapevolmente da votanti poco competenti. Da questo punto di vista, una variabile indipendente spesso utilizzata è l'età. Alcune spiegazioni imputano l'espressione di un voto non valido alle difficoltà di tipo fisico connesse ad una età avanzata; alternativamente, si ritiene che i voti non validi siano prevalentemente espressi dagli elettori più giovani in quanto non identificati con alcun partito e in generale meno interessati alla politica. Altre variabili di tipo socioeconomico che sono sovente associate al non voto sono il genere e l'etnia. In questo caso, si ritiene che siano le donne e gli appartenenti alle minoranze etniche che più facilmente cadono in errore al momento dell'espressione del voto<sup>39</sup>.

Le differenze fra contesto urbano e rurale sono utilizzate per spiegare molti comportamenti politici, inclusa la scelta di esprimere un voto non valido. A questo proposito, per quanto non manchino evidenze contrarie, si ritiene che nella maggior parte dei casi i voti non validi ricorrano più frequentemente nei contesti rurali, dove l'informazione è meno disponibile e gli attori politici capaci di mobilitazione – come i partiti – meno presenti<sup>40</sup>. I fattori contestuali interagiscono con altri aspetti, fra cui il livello di istruzione degli elettori è probabilmente quello a cui i sostenitori dell'approccio socioeconomico attribuiscono maggiore importanza. In modo del tutto intuitivo, gli elettori con un livello di istruzione elevato sono meglio in grado di assumere e interpretare le informazioni relative alle elezioni, mentre gli elettori meno istruiti possono incontrare maggiori

<sup>39</sup> M.C. HERRON, J.S. SEKHON, *Black Candidates and Black Voters: Assessing the Impact of Candidate Race on Uncounted Vote Rates*, in *The Journal of Politics*, 67, 2005, pp. 154-177.

<sup>40</sup> M. FATKE, T. HEINSOHN, *Invalid Voting in German Constituencies*, in *German Politics*, 26, 2017, pp. 273-291.

difficoltà e quindi più facilmente incappare in errori<sup>41</sup>. Anche il livello di reddito è spesso impiegato come variabile indipendente, per quanto la forte correlazione positiva fra reddito e istruzione ne renda pleonastico l'uso. Una delle spiegazioni più accreditate del voto non valido si incentra sulla presenza di elettori nati all'estero. Questa condizione prevede una scarsa dimestichezza nell'uso della lingua locale, da cui discende una maggiore propensione all'errore al momento dell'espressione del voto<sup>42</sup>. Non di rado, questi indicatori sono sintetizzati in un indice di modernizzazione che tiene conto dei vari aspetti socioeconomici ora esposti. Il terzo approccio adottato per la spiegazione del voto non valido enfatizza il ruolo della protesta. In questa prospettiva, gli elettori depositano intenzionalmente nelle urne una scheda bianca o nulla per “mandare un messaggio” alle autorità relativo all'esistenza di uno stato di insoddisfazione che può riguardare diversi aspetti. Il voto di protesta antisistema è motivato da una critica nei confronti della democrazia nel suo complesso, mentre altre forme di voto di protesta sono rivolte contro le politiche del governo oppure intendono denunciare una scarsa ricettività da parte della classe politica<sup>43</sup>. Come avviene anche per gli altri approcci, l'accertamento del ricorso al voto non valido come forma di protesta può basarsi tanto sull'impiego di dati aggregati che di dati di livello individuale. Tuttavia, coinvolgendo direttamente la questione della eventuale intenzionalità del voto, la seconda soluzione viene spesso preferita. Un approccio alternativo finora alquanto trascurato, e tuttavia promettente, potrebbe fare uso dei dati aggregati relativi all'estensione del voto di protesta misurato con il sostegno ottenuto dai partiti anti-*establishment*<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> A. DRISCOLL, M.J. NELSON, *Ignorance or Opposition? Blank and Spoiled Votes in Low-Information, Highly Politicized Environments*, in *Political Research Quarterly*, 67, 2014, pp. 547-561.

<sup>42</sup> K. LUNDELL, J. HÖGSTRÖM, *Institutions or the Societal Setting? Explaining Invalid Voting in Local Elections in Sweden*, in *Scandinavian Political Studies*, 44, 2021, pp. 280-298.

<sup>43</sup> M.J. COHEN, *Protesting via the Null Ballot: An Assessment of the Decision to Cast an Invalid Vote in Latin America*, in *Political Behavior*, 40, 2018, pp. 395-414.

<sup>44</sup> S. VAN KESSEL, *Populist Parties in Europe. Agents of Discontent?*, Houndmills e Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015.



Lo studio del ricorso – più o meno deliberato – al voto non valido si intreccia con quello delle frodi e della manipolazione delle elezioni<sup>45</sup>. Questa connessione deriva dal fatto che spesso il tema è analizzato in riferimento ad aree geopolitiche caratterizzate da una democratizzazione recente e non di rado imperfetta. Nel nostro caso, il fatto che vengano esaminati Paesi a democrazia stabilizzata rende meno probante il ruolo dei governi e della amministrazione delle elezioni<sup>46</sup>. Tuttavia, l'enfasi frequentemente posta sugli elettori non dovrebbe indurre a trascurare questi aspetti ulteriori. Per esempio, è stato osservato che una relazione diretta controintuitiva fra competitività delle elezioni e voto non valido può essere spiegata proprio in riferimento alle attività degli *Election Management Bodies*: in caso di elezioni molto competitive, caratterizzate da margini ristretti, gli EMB aumentano le attività di controllo e finiscono per individuare una maggiore quantità di voti non validi<sup>47</sup>. Insomma, anche se i contesti in cui si svolgono le elezioni possono essere molto diversi, una spiegazione esaustiva del voto non valido non può esimersi dal tenere conto tanto del lato dell'elettorato che di quello non meno cruciale della amministrazione elettorale.

### *Nota metodologica*

La raccolta del numero di voti non validi si è basata essenzialmente sulle informazioni messe a disposizione dai siti ufficiali degli EMB dei Paesi in esame. Per ciò che riguarda Austria, Danimarca, Irlanda e Regno Unito abbiamo consultato la copia digitalizzata dei verbali originali, negli altri casi abbiamo invece consultato i risultati elettorali presenti nei siti ufficiali. Ad eccezione del caso finlandese, per ragioni precisate di seguito, la raccolta dei dati ha escluso il voto espresso all'estero.

L'elenco che segue precisa le scelte effettuate nella raccolta dei dati di alcuni dei Paesi oggetto di analisi.

<sup>45</sup> A. SIMPSON, *Why Governments and Parties Manipulate Elections. Theory, Practice, and Implications*, New York, Cambridge University Press, 2013.

<sup>46</sup> Ma *contra* cfr. A. LLOYD, *The Blank Ballot Crisis: A Multi-Method Study of Fraud in the 2006 Italian Election*, in *Contemporary Italian Politics*, 13, 2021, pp. 352-381.

<sup>47</sup> G. ALDASHEV, G. MASTROBUONI, *Invalid Ballots and Electoral Competition*, in *Political Science Research and Methods*, 7, 2019, pp. 289-310.

- Finlandia: per le elezioni del 1999, 2003, 2007, 2011, 2015 e 2019 non è possibile distinguere i voti non validi espressi dai residenti all'estero da quelli espressi dai residenti in Finlandia. Alla luce di ciò, e al fine di rendere coerente l'intero dataset relativo alla Finlandia, abbiamo deciso di considerare sempre anche il voto espresso dai finlandesi residenti all'estero.
- Francia: a partire dalle elezioni del 1958, quando fu impiegato per la prima volta il sistema elettorale a doppio turno, abbiamo preso in considerazione i risultati del solo primo turno.
- Germania: a partire dalle elezioni del 1953, le prime in cui fu utilizzato il sistema attualmente in vigore, abbiamo preso in esame il solo secondo voto (*Zweitstimme*), il più importante nel determinare la distribuzione dei seggi tra i partiti.
- Irlanda: data la natura del sistema elettorale utilizzato, a voto singolo trasferibile, abbiamo preso in esame esclusivamente la prima preferenza espressa dagli elettori.
- Italia: in occasione delle elezioni del 1994, 1996 e 2001, caratterizzate da un sistema elettorale misto, la raccolta dei dati si è basata sul voto espresso nell'arena proporzionale.

#### Invalid Vote and Election Quality. A Descriptive Analysis of 18 European Countries

*Stefano Rombi, Fulvio Venturino*

I risultati delle elezioni vengono talora contestati in base alla presunta inaffidabilità delle procedure amministrative utilizzate. Queste controversie sono tipiche di Paesi di recente democratizzazione, spesso caratterizzati dalla presenza di regimi ibridi. Tuttavia, le contese post-elettorali stanno diventando ricorrenti anche nelle democrazie stabilizzate, mostrando l'ubiquità del problema della qualità del processo elettorale. Questo articolo affronta il tema della qualità delle elezioni problematizzando la sua relazione con il voto non valido, con particolare riferimento alla distinzione tra voto non valido tout court e schede bianche. Nella seconda parte, prendendo in esame 363 elezioni parlamentari disputate nel dopoguerra in 18 Paesi dell'Europa occidentale, viene analizzata la diffusione del voto non valido definito come somma delle schede bianche e nulle. Data la

centralità del tema in ordine alla qualità delle elezioni, un focus particolare è posto anche sull'andamento delle sole schede bianche. Dopo avere fornito una descrizione dell'andamento nel tempo e della distribuzione nei diversi Paesi del voto non valido, nelle conclusioni vengono discusse le possibili modalità per un'analisi causale del fenomeno.

The results of the elections are sometimes contested based on the alleged unreliability of the administrative procedures used. These controversies are typical of recently democratised countries, often characterised by hybrid regimes. However, post-election disputes are becoming recurrent even in stabilised democracies, showing the ubiquity of the problem of the quality of the electoral process. This article addresses one of the issues that are part of the election quality approach. By examining 363 post-war parliamentary elections held in 18 Western European countries, the incidence of invalid votes, defined as the sum of blank and null ballots, is analysed. After having provided a description of the trend over time and of the distribution of invalid voting in the various countries, the conclusions discuss the possible methods for a causal analysis of the phenomenon.

Parole chiave: democrazie europee; qualità delle elezioni; voti non validi; schede bianche; schede nulle

Keywords: European Democracies; Quality of Elections; Invalid Votes; Blank Ballots; Null Ballots



# Ricomincio da tre? Il limite di mandato dei Presidenti di Regione

*Fortunato Musella\**

## 1. *Come addomesticare il Governatore*

Il dibattito sul limite di mandato dei governanti ha accompagnato la definizione della forma di governo presidenziale. Nel dibattito per la costituzione degli Stati Uniti d'America emerse con chiarezza che niente è così essenziale per preservare un governo repubblicano che una rotazione periodica dei Presidenti, e che dunque «*some stated time ought to be fixed when the President ought to be reduced to a private station*»<sup>1</sup>. Tale posizione, che troverà avallo nella decisione di George Washington di limitare a due i suoi mandati, come poi preso ad esempio dai suoi successori, attiene ad un sentimento di «ansia rispetto alla centralizzazione del potere, in particolare dell'esecutivo»<sup>2</sup>. Da allora non ci sono stati molti dubbi che il *surplus* di legittimazione diretta che ottengono i «monarchi repubblicani» debba associarsi a norme restrittive<sup>3</sup>.

L'esigenza del limite di mandato viene resa ancor più salda dalle più recenti tendenze alla concentrazione del potere in capo al *leader* che si realizzano nelle democrazie contemporanee<sup>4</sup>. Ben al di là dell'attac-

\* Professore ordinario di Scienza politica presso l'Università "Federico II" di Napoli

<sup>1</sup> Mason 1787 in J. ELLIOT, *The debates in the several state conventions on the adoption of the Federal Constitution*, Philadelphia, Lippincott & Company, 1836.

<sup>2</sup> B.G. PEABODY, *George Washington, Presidential Term Limits, and the Problem of Reluctant Political*, in *Presidential Studies Quarterly*, 31, 3, 2001, p. 439.

<sup>3</sup> Anche nella variante francese di semipresidenzialismo, si realizza un equilibrio tra legittimazione diretta del Presidente e disposizione che ne limita a due i mandati, mentre negli anni Novanta, con la cosiddetta terza ondata di democratizzazione, si è assistito a una larga diffusione e costituzionalizzazione del limite del terzo mandato per i presidenzialismi su scala planetaria (GINSBURG et al. 2011, 1838).

<sup>4</sup> Il processo di personalizzazione del governo democratico, a partire dal pionieristico studio comparato di Poguntke e Webb (T. POGUNTKE, P. WEBB (a cura di), *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005), ha trovato negli ultimi anni amplissima documentazione empirica suggerendo la formula della democrazia del *leader* (M. CALISE, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, Laterza, 2016; F. MUSELLA, *Monocratic government: The impact of personalisation on democratic regimes*, Berlino, Walter

camento alla poltrona che fa in modo che il politico tenda a restare in carica il più possibile<sup>5</sup>, è proprio la personalizzazione del governo che si è verificata a tutte le latitudini democratiche ad aver prodotto un fenomeno che riguarda proprio la previsione del tetto temporale alle attività di governo: a mano a mano che il *leader* si rafforza può essere tentato, attraverso diverse vie più o meno legali, a forzare la sua permanenza in carica<sup>6</sup>. Alcune analisi empiriche segnalano la consistenza di tale tendenza, che riguarda circa un terzo dei governanti democratici nei regimi presidenziali<sup>7</sup>, mentre sono ancora vive nella memoria collettiva le resistenze di Donald Trump a lasciare la Casa Bianca dopo l'ultimo responso delle urne<sup>8</sup>. Con riferimento alle nuove democrazie, è stato notato che quanto più un regime è personalizzato tanto più è necessario porre limiti di mandato, oltre che probabile il loro non rispetto<sup>9</sup>. Il tetto

de Gruyter GmbH & Co KG, 2022). Uno dei segnali più evidenti di tale processo è la tendenza del *leader* ad assumere la guida del governo sulla base di un meccanismo di legittimità popolare diretta e una pratica politica che denota l'insofferenza verso le forme istituzionali che possano rallentare o anche impedire l'azione dell'esecutivo, anche quando queste sono poste a garanzia del funzionamento dei regimi liberali. Per una discussione su come questi processi abbiano attecchito nel caso italiano, cfr. M. CALISE, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, Laterza, 2016; F. MUSELLA, *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, il Mulino, 2019.

<sup>5</sup> P.M. FIORINA, *Congress, Keystone of the Washington Establishment*, New Haven, Yale University Press, 1989.

<sup>6</sup> T. GINSBURG, J. MELTON, E. ZACHERY, *On the Evasion of Executive Term Limits*, in *Public Law and Legal Theory Working Papers*, University of Chicago Law School, 328, 2010, pp. 1-44; A. BATURO, R. ELGIE (a cura di), *The Politics of Presidential Term Limits*, Oxford, Oxford University Press, 2019.

<sup>7</sup> M. VERSTEEG, T. HORLEY, A. MENG, M. GUIM, M. GUIRGUIS, *The law and politics of presidential term limit evasion*, in *Columbia Law Review*, 120, 1, 2020, pp. 173-248; T. GINSBURG, *The Machinery of International Law and Democratic Backsliding: The Problem of Term Limits*, in *Law and Ethics in Human Rights*, 14, 2020, pp. 1-18; T. MABOUDI, G.P. NADI, T.A. EISENSTADT, *Render unto Caesar Just a Little Bit Longer: The Relationship between Constitutional Reforms and Executive Survival*, in *Government and Opposition*, 2021, pp. 1-22.

<sup>8</sup> J. SHAW, J. EISLER, J. HAVERCROFT, A. WIENER, V. NAPOLEON, *After Trump*, in *Global Constitutionalism*, 10, 1, 2021, pp. 1-9; J.L. CAMPBELL, *Institutions under Siege*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022.

<sup>9</sup> J. CORRALES, *Can anyone stop the president? Power asymmetries and term limits in Latin America, 1984-2016*, in *Latin American Politics and Society*, 58, 2, 2016, pp. 3-25; A. OSEI, H. AKINOCHE, S. MWOMBELA, *Presidential term limits and regime types: when do leaders respect constitutional norms?*, in *Africa Spectrum*, 55, 3, 2020, pp. 251-271; C. HEYL, M. LIANOS, *Contested, violated but persistent: presidential term limits in Latin America and sub-saharan Africa*, in *Democratization*, 29, 1, 2022, pp. 1-17.

alla durata delle cariche presidenziali sembra così, oggi più del passato, un indispensabile avamposto per la tenuta democratica.

Anche dal punto dottrinale, inoltre, male necessario per «domare il principe» negli ordinamenti democratici, il limite al mandato presidenziale non è scolpito sulla pietra<sup>10</sup>. Anzi ovunque si discute sull'opportunità e le modalità della sua adozione, potendo esso interferire con altri principi cardine degli ordinamenti democratici. Da una parte la giusta aspettativa che chi prenda il potere non se ne impossessi; dall'altra la libertà di voto attiva e passiva, come la stessa Corte Suprema americana ha ribadito, «*the fundamental principle of our representative democracy (...) that the people should choose whom they please to govern them*»<sup>11</sup>. Inoltre, la stabilità del governo si associa alla governabilità di un paese ed è tra le misure più accreditate di rendimento politico<sup>12</sup>. Proprio perché la predisposizione del limite di mandato attiene ad un delicato bilanciamento tra principi democratici, essa deve essere dunque particolarmente cauta e seguire un'attenta analisi dei casi cui si applica.

Il limite di mandato per i *leader* di governo, dunque, non è una regola fissa, anche se spesso molto opportuna. L'esperienza comparata apre il campo, infatti, ad un ampio e variegato ventaglio di applicazioni di tale strumento, il che mostra come sia inopportuno generalizzare il criterio del "tetto massimo" per il tempo del governare. Ciò è ancor più vero a livello intermedio di governo: basterebbe pensare che negli Stati federati americani i governatori sono limitati da una vasta gamma di regole poste al loro mandato, e in alcuni essi hanno la possibilità di mantenere la carica a vita<sup>13</sup>. Il federalismo tedesco mantiene invece un assetto par-

<sup>10</sup> H.C. JR. MANSFIELD, *Taming the Prince: The Ambivalence of Executive Power*, New York, Free Press, 1989; S. FABBINI, *Addomesticare il Principe: lo stato della ricerca sugli esecutivi e i loro leader*, Roma-Bari, Laterza, 2012.

<sup>11</sup> E. ELHAUGE, *Are Term Limits Undemocratic?*, in *The University of Chicago Law Review*, 64, 1, 1997, p. 101.

<sup>12</sup> G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata: structure, incentivi ed esiti*, Bologna, il Mulino, 1996; A. LIJPHART, *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*, Yale, Yale University Press, 1999.

<sup>13</sup> I governatori di trentasei Stati americani sono soggetti a vari limiti di durata, mentre i governatori di quattordici Stati, Porto Rico, e il sindaco di Washington, DC, possono servire un numero illimitato di mandati. Attualmente lo Stato della Virginia è l'unico a proibire del tutto mandati consecutivi. Gli Stati prevedono norme molto differenziate su come si contano i due man-

lamentare nei *Länder*, dove le assemblee regionali possono sfiduciare il *minister-president* e in alcuni casi anche i singoli componenti dell'esecutivo<sup>14</sup>: un eventuale limite alla durata del mandato dei Presidenti di Regione sarebbe discutibile in tale contesto nel quale è aperta la strada per la sfiducia all'esecutivo da parte dell'organo parlamentare. Inoltre, la previsione del limite di mandato si associa di solito alla concentrazione del potere sui Presidenti regionali, sia in senso orizzontale che verticale. Essa si presenta dunque particolarmente opportuna nei casi in cui a) la forma di governo subnazionale è di tipo presidenziale, prevedendosi l'elezione diretta del capo dell'esecutivo; b) la figura presidenziale assume un peso e una rilevanza, anche in virtù del riparto delle competenze tra centro e periferia, tale da incidere sulla divisione dei poteri non solo regionale ma anche nazionale.

Non è una sorpresa quindi che il dibattito sull'introduzione del limite di mandato per i Presidenti abbia investito le Regioni italiane negli ultimi anni. A partire dall'introduzione dell'elezione diretta del Presidente di Regione attraverso la riforma costituzionale del 1999, i sistemi politici regionali hanno conosciuto una netta inversione di marcia dal regime assembleare al governo monocratico<sup>15</sup>. Nel quarto di secolo che ha seguito la riforma, i Presidenti hanno accumulato visibilità e capacità di gestione del *policy-making* regionale, assecondando un processo di personalizzazione dell'esecutivo regionale che è ormai un dato strutturale, o per meglio dire una caratteristica immanente, degli ordinamenti contemporanei<sup>16</sup>. Il segno più evidente di tali processi è la piena responsabilizzazione dei *leader* per le attività di governo, che li ha portati nella maggior parte dei casi a riconfermarsi alla guida delle Regioni, e, talora, a reclamare un terzo mandato. Il processo di accentramento del potere

dati e quale debba essere l'intervallo tra questi, cfr. *States with gubernatorial term limits*, [https://ballotpedia.org/States\\_with\\_gubernatorial\\_term\\_limits](https://ballotpedia.org/States_with_gubernatorial_term_limits).

<sup>14</sup> A. GUNLICKS, *The Länder and German Federalism*, Manchester, Manchester University Press, 2003.

<sup>15</sup> F. MUSELLA, *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, Bologna, il Mulino, 2009.

<sup>16</sup> L. ELIA, *La presidenzializzazione della politica*, in *Teoria politica*, 22(1), 2006, pp. 5-11.; F. MUSELLA, *Monocratic government: The impact of personalisation on democratic regimes*, Berlino, Walter de Gruyter GmbH & Co KG, 2022.



sul Presidente di Regione, già molto evidente negli ultimi anni, sembra potersi accrescere in futuro, e con esso anche la necessità di mezzi di restrizione dell'esercizio del potere. Possiamo porci quindi due domande: un limite al terzo mandato dei Presidenti di Regione è un bene per la nostra democrazia? Se sì, il nostro ordinamento è pronto ad introdurlo?

## 2. *Il presidenzialismo regionale*

La primazia dei Presidenti di Regione ha costituito una precisa scelta del riformatore, in aperto, e dichiarato, contrasto con la tradizione repubblicana. Discusso in Assemblea costituente e in successive Commissioni di riforma, un primo passo verso un modello di tipo presidenzialista è stato fatto nel 1993, per poi trovare campo di applicazione nelle Regioni italiane nel 1999<sup>17</sup>. A livello centrale di governo si osserva un netto avvicinamento alla politica personale tipica del caso americano, senza però una adeguata istituzionalizzazione del potere di Palazzo Chigi<sup>18</sup>. I Presidenti di Regione hanno rappresentato dunque la più alta carica a legittimazione diretta in Italia, simbolo e protagonisti di una nuova stagione politica, capaci di interpretarne le potenzialità, riassumerne i tratti, mostrarne limiti e contraddizioni. La riforma costituzionale di fine anni Novanta ha dato loro un profilo e poteri impensabili sino a pochi anni prima, soprattutto rispetto al tiepido ruolo di *primus inter pares* detenuto in passato. A ciò ha contribuito anche la Corte costituzionale che ha impedito che gli organi regionali potessero minare l'impianto della riforma, indicandolo come preferenziale, e impedendo che si potesse andare in direzione diversa senza optare apertamente verso un modello alternativo<sup>19</sup>. Secondo la Consulta, infatti, la riforma prevedeva

<sup>17</sup> C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2015, pp. 431-555.

<sup>18</sup> M. TEBALDI, *Verso la terza Repubblica. La democrazia italiana tra crisi, innovazione e continuità (2008-2022)*, Roma, Carocci, 2022.

<sup>19</sup> Le sentenze della Corte costituzionale hanno chiarito i caratteri della fonte statutaria con specifico riferimento al caso della Regione Marche (304/2002), Calabria (2/2004), Toscana (372/2004), Umbria (378/2004) ed Emilia-Romagna (379/2004). Esse hanno fissato i limiti della scrittura statutaria, chiarendo i margini di discrezionalità che le Regioni possiedono per la determinazione del proprio disegno costituzionale (T. GROPPI, *I nuovi statuti delle Regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte costituzionale*, in *Diritto & Giustizia*, 47, 25 dicembre, 2004), evitando che per via statutaria si potesse «snaturare la forma di governo transitoria

«una radicale semplificazione del sistema politico a livello regionale e per la unificazione dello schieramento maggioritario intorno alla figura del Presidente della Giunta (...) al cui ruolo personale di mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo si conferisce ampio credito, tanto da affidargli (...) anche alcuni decisivi poteri politici» (sent. n. 2/2004)<sup>20</sup>. I media hanno poi contribuito ad attribuire ai *leader* regionali, oltre che piena responsabilità sulla politica del livello intermedio, visibilità nazionale, e talvolta persino notorietà internazionale. Il Presidente regionale è divenuto il motore di una macchina regionale che si alimentava del voto popolare e di una retorica federalista sostenuta a destra quanto a sinistra. Ciò li ha portati ad assumere talora il nome che richiama, anche se impropriamente, la realtà federale degli Stati d'America: i Presidenti sono divenuti, *sic et simpliciter*, i Governatori. La personalizzazione è stata dunque la parola chiave nelle Regioni italiane, in linea con quanto stava avvenendo in molte democrazie contemporanee<sup>21</sup>. Prestando attenzione all'indice di macro-personalizzazione, cioè al rapporto tra preferenze al Presidente e voti a partiti/coalizione<sup>22</sup>, un valore molto significativo è stato raggiunto già nelle elezioni del 2000, la prima consultazione dopo la riforma costituzionale, quando esso è stato di 1,05, con punte massime in Lombardia (1,12), Campania (1,08) e Puglia (1,08). Tale valore è poi cresciuto negli ultimi anni, così che i dati sono molto chiari nel mostrare che i risultati delle elezioni regionali

con scelte che apparissero incoerenti e disomogenee» (F. CLEMENTI, *L'esperienza degli stauti regionali*, in M. SALVATI, L. SCIOLLA (a cura di), *L'Italia e le sue regioni - vol. 1 "L'età repubblicana"*, Roma, Treccani, 2015).

<sup>20</sup> Si veda anche G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. Alcune provvisorie notazioni conclusive*, 2/2020, [www.osservatorio-sulle-fonti.it](http://www.osservatorio-sulle-fonti.it).

<sup>21</sup> F. MUSELLA, *Monocratic government*, cit.

<sup>22</sup> La possibilità che la legislazione elettorale regionale offre agli elettori di esprimere un voto disgiunto, sostenendo un candidato Presidente e non la sua coalizione, permette anche di valutare una misura del consenso autonomo dei singoli candidati alla presidenza. Un valore dell'indice di macro-personalizzazione uguale ad uno mostra che il candidato Presidente e la rispettiva coalizione hanno ricevuto lo stesso numero di voti, mentre valori superiori all'unità segnalano che il primo ha ricevuto una percentuale di voti superiore alla sua coalizione: l'indice, dunque, «indica quel è il valore aggiunto che il capo di coalizione mette sul tappeto nella contesa elettorale» (F. MUSELLA, *Governi monocratici*, cit., p. 96).

dipendono molto dal successo elettorale dei candidati alla presidenza<sup>23</sup>: nelle ultime consultazioni, in un quadro di frequente riconferma dei candidati uscenti, si segnalano alcuni picchi, con Luca Zaia, in Veneto, a riportare un indice pari a 1,19, e Michele Emiliano, in Puglia, e Stefano Bonaccini, in Emilia-Romagna poco meno dell'1,15<sup>24</sup>.

Si noti anche che laddove i Presidenti riescono a confermarsi al potere per un secondo mandato, ma in alcuni casi per un terzo mandato, essi riescono ad accrescere ulteriormente la quota del proprio consenso personale, mostrando nella maggior parte dei casi un incremento tra prima e seconda elezione. Nella tabella 1 si presentano i Presidenti di Regione che in Italia hanno esercitato almeno due mandati, e le variazioni dell'indice di personalizzazione tra le consultazioni ad essi corrispondenti: si noti in particolare il valore raggiunto da Emiliano in Puglia e Bonaccini in Emilia-Romagna che presentano un aumento di ben dodici punti percentuali dell'indice, mostrando una spiccata autonomia dai partiti che rappresentano. Tale tendenza, come vedremo, si è approfondita in alcuni casi di terzo mandato, come mostrano le esperienze di Vasco Errani in Emilia-Romagna e di Zaia in Veneto.

Tabella 1. *Indice di macropersonalizzazione al primo e secondo mandato, anni 2000-2023*

Regione (Presidente demo-eletto)	Primo mandato	Secondo mandato	Differenza
Liguria (Toti)	1,11	1,08	-0,03
Emilia-R. (Bonaccini)	1,03	1,15	<b>0,12</b>
Emilia-R. (Errani)	1,07	1,12	<b>0,05</b>
Campania (Bassolino)	1,08	1,04	-0,04
Campania (De Luca)	1,08	1,11	<b>0,03</b>
Puglia (Emiliano)	1,03	1,15	<b>0,12</b>
Veneto (Galan)	1,07	1,11	<b>0,04</b>

<sup>23</sup> F. MUSELLA, *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, il Mulino, 2019.

<sup>24</sup> S. GRIMALDI, *Dal Bipolarismo al Tripolarismo e ritorno? Le Elezioni Regionali del ciclo 2018-2020*, in *Regional Studies and Local Development*, 2, 1, 2021, 11-42; V. REDA, *Campania. La lunga corsa del governatore sceriffo*, in *Regional Studies and Local Development*, 2, 1, 2021, pp. 137-164.

<b>Regione (Presidente demo-eletto)</b>	<b>Primo mandato</b>	<b>Secondo mandato</b>	<b>Differenza</b>
Veneto (Zaia)	1,12	1,15	<b>0,03</b>
Molise (Iorio)	0,99	1,06	<b>0,07</b>
Lombardia (Formigoni)	1,12	1,19	<b>0,07</b>
Basilicata (De Filippo)	1,00	0,94	-0,06
Marche (Spacca)	1,10	1,06	-0,04
Toscana (Martini)	1,04	1,10	<b>0,06</b>
Toscana (Rossi)	1,14	1,03	-0,11
Umbria (Lorenzetti)	1,03	1,10	<b>0,07</b>
Umbria (Marini)	0,94	1,00	<b>0,06</b>

Fonte: Elaborazioni proprie su dati tratti da Ministero dell'Interno, [interno.gov.it](http://interno.gov.it)

Il *surplus* di legittimazione dei Presidenti ha poi evidenti conseguenze sulle attività di governo delle Regioni. Alla fase del controllo capillare, e spesso asfittico, dei gangli politici e amministrativi del livello intermedio da parte dei partiti, è sembrata seguire una nuova stagione del Presidente, all'insegna del recupero della governabilità e della responsabilità del potere politico<sup>25</sup>. La centralità dei Consigli regionali nella produzione legislativa e nelle attività di indirizzo politico, divenuta alla lunga occasione di scarsa trasparenza e insostenibile commistione tra ruoli, ha lasciato il posto alla primazia dei governatori demoeletti. Per la prima volta questi sono posti a capo di una Giunta composta da assessori scelti da loro, con una predilezione per assessori esterni al circuito consiliare. Il numero di questi ultimi è, infatti, cresciuto nel corso del tempo, così che se gli esterni costituivano il 41 per cento dei componenti delle Giunte regionali nel 2000, il 66 per cento nel 2005 e il 54 per cento nel 2010<sup>26</sup>. I Presidenti sono dotati, inoltre, di nuovi strumenti di governo, come ad esempio la potestà regolamentare che essi utilizzano come strumento di legislazione in un ampio ventaglio di materie.

<sup>25</sup> F. MUSELLA, *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, Bologna, il Mulino, 2009.

<sup>26</sup> B. BALDI, *Nuove Giunte regionali e assessori esterni*, in *il Mulino*, 59, 6, 2010, pp. 1045-1049.

Come è stato sostenuto, il “ruggito del governatore” irrompe in sistemi politici regionali che erano divenuti veri e propri grovigli istituzionali<sup>27</sup>, dove alla lentezza decisionale poteva a volte accoppiarsi il malaffare. La riforma presidenziale conduce anche a maggiore stabilità di governo e per alcune Regioni anche ad una maggiore efficacia governativa – alcuni politologi poggiandosi su una lunga tradizione di studi parlerebbero di “rendimento istituzionale”<sup>28</sup> – sulla base del rapporto diretto che lega elettori e *leader* intorno ad un programma di governo. La clausola *simul stabunt, simul cadent* che la riforma introduceva impone che il Presidente della Regione e il Consiglio regionale siano eletti contestualmente, e il venir meno di uno dei due organi determina la caduta anche dell’altro ed il ricorso a nuove elezioni per rinnovare entrambi: una disposizione che scoraggia le ipotesi di caduta del governo regionale e che favorisce dunque la sua durata. Anzi si può dire che la stabilità degli esecutivi regionali può considerarsi come l’“obiettivo fondamentale” della revisione della carta costituzionale, tanto che già a distanza di cinque anni da quest’ultima si poteva osservare con soddisfazione che «tutti i Presidenti di Giunta eletti nel 2000, con una sola eccezione, sono ancora alla guida dei rispettivi esecutivi»<sup>29</sup>. L’elemento della durata era dunque considerato molto positivamente, in quanto permetteva la continuità dell’azione amministrativa e la migliore resa rispetto alla stagione primorepubblicana, caratterizzata invece da forte discontinuità: si apprezzava infatti che la durata media in giorni dei governi regionali fosse di 850 dal 1970 al 1995, mentre salisse a 1548 giorni successivamente. Questi numeri sono, inoltre, inferiori alla durata totale di ciascun capo di governo, che in media rimane in carica 1155 giorni prima del 1995 e 2239 giorni dal 1995 in poi<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> R. BIN, *Il ruggito del Governatore*, in *Le Regioni*, 28, 3-4, 2000, pp. 467-470.

<sup>28</sup> S. VASSALLO, *Il divario incolmabile: rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle regioni italiane*, Bologna, il Mulino, 2013.

<sup>29</sup> M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, in questa *Rivista*, 2, 2004, p. 454.

<sup>30</sup> S. GRIMALDI, M. VERCESI, *Political Careers in Multi-Level Systems: Regional Chief Executives in Italy, 1970-2015*, in *Regional & Federal Studies*, 2018, p. 132.

Non mancano tuttavia tensioni interne alle Regioni italiane destinate a tradursi nel corso degli anni in critica al governo regionale. La riforma che portava alla centralità del *leader* regionale faceva del Consiglio regionale, geloso delle antiche prerogative, il suo principale oppositore. Come ha mostrato chiaramente la vicenda della revisione statutaria, che ha visto le assemblee tentare di stravolgere i tratti presidenziali dei regimi regionali, almeno sino a quando la Corte costituzionale non ha posto rilevanti paletti in questa direzione. Non si trattava solo della nostalgia del passato dei consiglieri regionali. È la stessa architettura dei poteri regionali a rimarcare la conflittualità Giunta-Consiglio. Mentre infatti il nuovo dispositivo elettorale attribuisce l'investitura diretta ai Presidenti, conserva anche l'istituto del voto di preferenza rivolto ai consiglieri. In questo modo rende i singoli candidati al Consiglio i principali responsabili nei processi di acquisizione del consenso, condotti spesso secondo i meccanismi del porta-a-porta e delle logiche dello scambio politico<sup>31</sup>. L'impianto istituzionale delle Regioni resta così sospeso tra due circuiti di personalizzazione, l'uno che consegna al Presidente il mandato personale, l'altro che favorisce l'individualismo consiliare<sup>32</sup>.

Per queste ragioni se inizialmente si sono sottolineati gli elementi di vantaggio della riforma istituzionale nelle Regioni, si sono poi resi sempre più manifesti i limiti posti al buon governo. Tale critica ha potuto fare leva spesso anche su casi di corruzione che la politica personale delle Regioni italiane sembrava produrre. Alcune analisi empiriche hanno documentato l'alto livello di indagini per corruzione, talvolta seguite da condanna, per i Presidenti di Regione<sup>33</sup>. Nella crisi dei partiti politici nazionali, essi hanno infatti consolidato reti politiche regionali che hanno talvolta presentato potenzialità clientelari, generando «cortocircuiti nei meccanismi rappresentativi: anche di fronte a gestioni inefficienti, può non attivarsi la sanzione politica, risultando i blocchi di potere locale

<sup>31</sup> S. BOLGHERINI, F. MUSELLA, *Voto di preferenza e politica personale*, in *Quaderni di scienza politica*, 14, 2, 2007, pp. 275-305; D. FABRIZIO, P. FELTRIN, *L'uso del voto di preferenza: una crescita continua*, in A. CHIARAMONTE E G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, il Mulino, 2007, pp. 175-199.

<sup>32</sup> F. MUSELLA, *Governi monocratici*, cit.

<sup>33</sup> L. RULLO, *The Corruption of Regional Presidents in Italy from 1990 to 2015*, in F. TANÁCS-MANDÁK, *Identity crisis in Italy*, Budapest, Dialóg Campus, 2019, pp. 65-78.

impermeabili alla stessa in virtù di un controllo clientelare del consenso»<sup>34</sup>. Come è stato notato forme reticolari di questo tipo non si sono ovunque generalizzate, e tuttavia «ove si è affermato, il partito personale regionale è un incumbent difficile da scalzare, e la rete di relazioni incentrata sul *leader*-Presidente non è facilmente sostituibile in modi “ordinari” (come è dimostrato dalla circostanza che il ridimensionamento o la disarticolazione di esso avvengono in forza di fattori esogeni al contesto partitico, quali le inchieste giudiziarie); ed è tendenzialmente centrifugo, poiché il suo capo tende a interloquire in posizione di autonomia paritaria con il partito nazionale di riferimento»<sup>35</sup>. In un simile contesto, l'ipotesi di limite di mandato si può presentare come ipotesi chiaramente preferibile al dilagare di fenomeni degenerativi.

Dopo venticinque anni dalla loro ascesa a *dominus* dei sistemi politici regionali, i Presidenti non di rado sono bersaglio di critica in un paese che sembra destinato a rimanere sospeso, in mezzo al guado tra l'approdo a una diversa repubblica e le sopravvivenze del passato. Così, in quanto «*fragile cornerstone of the Second Republic*»<sup>36</sup>, spesso sono sembrati passare dalla cabina di regia al banco degli imputati. Quanto più alte le attese, tanto più alte le responsabilità di quanto fatto, o rimandato. Con capi di imputazione che, quando non indicati dalla magistratura, sono sembrati andare ben oltre il raggio di azione presidenziale, sino ad includere i limiti e le controdeduzioni del difficile processo di cambiamento dei sistemi politici regionali, se non del sistema paese nel suo complesso. Una colpa di cui si sarebbero macchiati i Presidenti, in particolare, è presente nel dibattito pubblico: quello di personalizzare troppo i sistemi politici regionali, nonostante la stessa riforma costituzio-

<sup>34</sup> G. FERRAIUOLO, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, Convegno annuale Associazione Gruppo di Pisa, Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia, Bergamo, 6-7 giugno 2014, p. 55.

<sup>35</sup> S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *Federalismi.it*, 3, 2012, p. 18; F. MUSELLA, *Il partito politico tra reti e organizzazione*, in S. STAIANO (a cura di), *Nella Rete dei Partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Jovene, Napoli, 2014, pp. 33-59.

<sup>36</sup> F. MUSELLA, *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, il Mulino, 2019.

nale andasse in tale direzione<sup>37</sup>. Di essi si lamenta l'esercizio spropositato del potere, anche rispetto alla sterilizzazione della competizione politica che dovrebbe garantire l'alternanza al governo. L'elemento della durata della carica, che sembrava palesare il cambio di rotta rispetto ai deboli e intermittenti esecutivi dei primi decenni di vita delle Regioni, sembrava significare invece lo stallo al potere, in taluni casi la deriva familistica. È proprio per questo che dopo aver caldeggiato l'ascesa dei Presidenti di Regione, e l'espansione del loro raggio di azione, l'opinione pubblica sembra rivalutare un elemento di segno diametralmente diverso: il tema del limite, anche temporale, al loro mandato.

### ***3. Il regionalismo a trazione personale***

Dopo essersi soffermati sulla personalizzazione regionale, il secondo piano su cui valutare l'accentramento di potere dei Presidenti di Regione attiene alla distribuzione di competenze e poteri tra livello di governo nazionale e regionale. La riforma del Titolo V della Costituzione, che segue solo di due anni quella dell'elezione diretta dei Presidenti, rilancia il regionalismo italiano su basi nuove rispetto alla nostra tradizione statale. Si ribalta, infatti, il criterio di riparto delle competenze tra centro ed enti intermedi, secondo una linea che rende le Regioni titolari di potestà legislativa generale. I governatori, già sulla cresta dell'onda mediatica, diventano il centro di un cantiere di riforma che rivede la stessa forma di Stato. Ne sono stati anche i più efficaci "facilitatori", tant'è che nelle percezioni degli elettori la fiducia verso le istituzioni regionali e il processo di devoluzione è cresciuta nella misura in cui si sono consolidate *leadership* forti e autonome<sup>38</sup>. Le trasformazioni apportate all'assetto istituzionale delle Regioni hanno stimolato il rilancio del regionalismo italiano: come è stato notato «una volta rafforzata l'autorità politica dei Presidenti di Regione, con l'introduzione di una forma di governo a "democrazia immediata", l'aumento del "tasso di regionalismo" è stato

<sup>37</sup> G. Buccini, *Governatori: Così le Regioni hanno devastato l'Italia*, Padova, Marsilio Editori, 2015.

<sup>38</sup> S. VASSALLO, *Il divario incolmabile: rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle regioni italiane*, Bologna, il Mulino, 2013.



rivendicato da tutte le Regioni, al nord come al sud»<sup>39</sup>. Gli stessi Presidenti si sono poi, a loro volta, avvantaggiati del processo di devoluzione per conquistare spazi di autonomia in importanti settori di *policy*, dalla sanità all'agricoltura, dall'ambiente allo sviluppo economico.

Il passaggio di poteri verso le Regioni resterà spesso limitato dalla difficoltà di definire confini certi e prevedibili tra i diversi livelli di governo. Anche in ragione della portata innovativa del nuovo schema del riparto Stato-Regioni, si sono manifestati significativi elementi di ambiguità, che ha strutturato interdipendenze e sovrapposizioni fra competenze. Le aree destinate a legislazione concorrente sono ancora molto ampie, con la possibilità della manifestazione di nuove istanze centraliste, o, d'altra parte, il rischio di ricadere nella tendenza opposta che fa dei Presidenti capi soli al comando. Non a caso dalla riforma è scaturito uno dei periodi che fa registrare il più alto numero di contenziosi fra Stato e Regioni nella storia repubblicana<sup>40</sup>. Per fare riferimento ad alcuni dati statistici, «se nel 2000 i ricorsi presentati dallo Stato contro le leggi regionali e dalle Regioni contro le leggi statali sono stati 25, con l'entrata in vigore della riforma si è avuto un immediato aumento del loro numero con ben 95 ricorsi nel 2002 e 98 nel 2003 fino all'apice di 115 nel 2004»<sup>41</sup>. Come è stato notato, se Stato e Regioni erano stati riconosciuti come elementi cruciali della Repubblica, il loro ruolo restava e resta ancora in via di definizione, non riuscendo ad incarnare gli stessi obiettivi espliciti della Carta costituzionale: «il ventennio che ci separa dalla riforma ha segnato l'arretramento, ed il ripensamento, rispetto al quadro desumibile dal testo della riforma: per ragioni ideologiche (con una difficoltà evidente, specie per la Corte costituzionale, di rileggere fino in fondo le coordinate della Repubblica nella differenziazione), per emergenze economiche (con la "crisi" che interessa il sistema italiano da più di un decennio formidabile fattore di ri-centralizzazione), per motivi politici (con una classe politica

<sup>39</sup> G. PITRUZZELLA, *L'impatto dei "governatori regionali" nelle istituzioni e nella politica italiana*, in *Le Regioni*, 32, 6, 2004, p. 1239.

<sup>40</sup> U. DE SIERVO, *Il regionalismo italiano fra i limiti della riforma del Titolo V e la sua mancanza federale italiano*, Seminario su Cooperazione e competizione fra Enti territoriali: modelli comunitari e disegno federale italiano, Roma 18 giugno 2007, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

<sup>41</sup> L. RONCHETTI, *Il contenzioso e la giurisprudenza sul regionalismo italiano dopo il 2001*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), 2008, p. 35.

che è rimasta anzitutto al centro, o ha preferito negoziare al centro), per influsso europeo (nella combinazione tra vincoli esterni e crisi finanziaria) e da ultimo per via dell'emergenza sanitaria<sup>42</sup>. Se però molti degli attori politici del livello centrale hanno esercitato una forza bilanciante, o addirittura sterilizzante, per i processi autonomistici indicati dalla riforma, la centralità politica e istituzionale dei Presidenti è risultata come elemento ineludibile del quadro politico.

L'incertezza di ruolo dei tasselli costitutivi della Repubblica, oltre a essere causa di malfunzionamento delle istituzioni pubbliche, non ha evitato che si consumassero interpretazioni molto estensive del ruolo dei *leader* regionali. Proprio la confusione tra livelli potestativi ha fatto in modo che i Presidenti intraprendessero la strada del proprio rafforzamento, come progressivamente percepito dall'opinione pubblica, andando molto al di là delle intenzioni iniziali della riforma costituzionale.

In particolare, si possono sottolineare, per limitarsi a eventi ultimi, due sviluppi che hanno ribadito sia la difficoltà di definizione del perimetro competenziale delle Regioni sia la maggiore autonomia dei Presidenti. Durante la pandemia da Covid-19, pur considerando che le Regioni sono titolari di rilevanti competenze in campo sanitario, avviene un salto di personalizzazione ed esposizione dei Presidenti di Regione che hanno prodotto una mole di provvedimenti quanto mai estesa e variegata, spesso integrando, o anche contraddicendo, i decreti del Presidente del Consiglio. Essi si rendono protagonisti di una produzione regolativa<sup>43</sup>, accompagnata da eccessi di ruolo<sup>44</sup> ed eccessiva verve mediatica<sup>45</sup>. In particolare, il potere di ordinanza regionale ha conosciuto un evidente

<sup>42</sup> E. CARLONI, *Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il nuovo articolo 114, vent'anni dopo*, in *questa Rivista*, 1, 2021, p. 157.

<sup>43</sup> B. BALDI, S. PROFETI, *Le fatiche della collaborazione. Il rapporto stato-regioni in Italia ai tempi del COVID-19*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 15, 3, 2020, pp. 277-306; A. MORELLI, *Il re del piccolo principe ai tempi del coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2020, n. 1, pp. 518-533.

<sup>44</sup> S. STAIANO, *Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020.

<sup>45</sup> F. TORRE, *Il (carattere bidirezionale del) principio di sussidiarietà alla prova dell'emergenza da coronavirus*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 1, 2020, pp. 618-647.

ampliamento ai fini del contrasto della emergenza sanitaria, costituendo una delle strade principali per i Presidenti di Regione per ingaggiare e molto spesso vincere un braccio di ferro tra centro e periferia attraverso il riconoscimento del potere di derogare, o integrare i provvedimenti statali<sup>46</sup>. Secondo taluni si tratta di un virus regionalista che ha accresciuto «l'incertezza del diritto in emergenza», mettendo in evidenza una frizione mai sopita tra livelli istituzionali del nostro ordinamento<sup>47</sup>.

Un secondo sviluppo, ancora in corso, riguarda la richiesta di maggiore differenziazione da parte di alcune Regioni, a partire dai referendum consultivi tenuti in Lombardia e Veneto nel 2017 sull'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia al proprio ente territoriale, in ragione dell'articolo 116 comma terzo della Costituzione<sup>48</sup>, che hanno dato luogo ad amplissimo responso positivo da parte dei cittadini e fatto muovere i primi passi verso quanto è stato definito come la "secessione dei ricchi"<sup>49</sup>. Sul finire del governo Gentiloni, infatti, si procedeva a stendere pre-intese tra Stato e Regioni, facenti riferimento al capo all'art. 8, c. 3, Cost. relativo alle relazioni tra Stato e confessioni religiose: alla base di tali accordi vi era dunque «l'idea che il rapporto tra lo Stato e le Regioni debba essere ricondotto a matrice para-internazionalistica, quasi come tra ordinamenti indipendenti e sovrani, con la riduzione del Parlamento a ruolo di ratifica senza possibilità di emendamento di quanto stipulato dal Governo». Il processo di differenziazione regionale, che avrebbe poi conosciuto impulsi successivi, rende ancor più i Presidenti soggetti cruciali del nostro assetto istituzionale.

Protagonisti della riscoperta del governo monocratico, i Presidenti di Regione, nonostante le contraddizioni che l'assetto regionale porta ancora con sé, potrebbero dunque ancora ampliare in futuro il loro potere,

<sup>46</sup> F. FURLAN, *Il potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi di Covid-19*, in *Federalismi.it*, 2020, pp. 67-93.

<sup>47</sup> S. CASSESE, *Il decreto coronavirus e l'incertezza del diritto in emergenza*, in *Corriere della Sera*, 24 marzo 2020; F. MUSELLA, *I poteri di emergenza nella Repubblica dei Presidenti*, in *Diritti Regionali. Rivista di Diritto delle Autonomie Territoriali*, 1, 2020, pp. 107-139.

<sup>48</sup> S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3, 2019.

<sup>49</sup> G. VIESTI, *La secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2019.

rendendosi maggiormente capaci di incidere sulla vita dei cittadini. Il che renderebbe opportuna, come la legge nazionale ha iniziato a fare, la regolamentazione del limite di mandato.

#### 4. *Il terzo mandato nelle Regioni italiane*

Sin qui ci siamo interrogati sulla opportunità dell'introduzione del limite di terzo mandato al Presidente, legandola alla – sempre più – pronunciata espansione dei suoi poteri. Il dibattito italiano su questo tema conosce tuttavia una più specifica esigenza applicativa, ponendo un interrogativo più stringente ed immediato: è possibile attualmente correre per la terza volta per la massima carica regionale? Le considerazioni di teoria politica lasciano il campo ad una pratica politica che, avallata da pronunce giurisprudenziali, ha reso possibile che i Presidenti di talune Regioni ottenessero un terzo mandato anche quando la legislazione nazionale sembrava scongiurarlo.

Vediamo perché. In primo luogo, fa da sfondo a tale fenomeno la tendenza del nostro ordinamento a rendere l'accesso alle cariche pubbliche il più ampio possibile secondo il principio per il quale «l'eleggibilità è la regola, l'ineleggibilità l'eccezione, in quanto strettamente connesso con un diritto politico fondamentale – il diritto di elettorato passivo – cui la Corte ha riconosciuto carattere di inviolabilità»<sup>50</sup> (Corte costituzionale, sentenza n. 235 del 1988). Il legislatore che voglia andare nella direzione di fissare paletti per la durata dei mandati consecutivi si deve dunque porre nell'ottica del bilanciamento tra principi costituzionali, conciliando il criterio di uguaglianza nella presentazione delle candidature con l'intervento sulla possibile situazione distorsiva della competizione elettorale derivante dalla presenza di un Presidente *incumbent* che riesca a influenzare i risultati elettorali sulla base della posizione di potere acquisita in corso di mandato. E tuttavia rispetto al primo principio è sembrato ravvisarsi un favor più generale nel nostro ordinamento, e tale orientamento è stato confermato di recente dalla legge sulle candidature nei comuni sotto i cinquemila abitanti che, nel consentire il terzo mandato

<sup>50</sup> L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione*, in *Le Regioni*, 37, 3-4, 2009, p. 2.

per i sindaci<sup>51</sup>, è stata interpretata come importante precedente per quei Presidenti di Regione che cercano il terzo mandato.

In secondo luogo, altre considerazioni discendono dal fatto che la previsione di un limite di mandato per i Presidenti di Regione si inquadra nell'ambito dell'articolo 122 della carta costituzionale il quale stabilisce che «Il sistema d'elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi». Stabilita dunque la natura concorrente delle competenze su tale materia, le disposizioni di attuazione dell'articolo 122 sono state definite attraverso la legge 2 luglio 2004<sup>52</sup>, cui sarebbero dovute seguire specifiche norme adottate dalle Regioni, in un rapporto tra legge quadro nazionale e legislazione regionale già giudicato spesso come controverso e oscillante nell'esperienza del regionalismo italiano<sup>53</sup>. In particolare, subito dopo l'adozione della legge nazionale è sorto un dibattito sulla parte che in essa disponeva che «le Regioni disciplinano con legge i casi di ineleggibilità, specificamente individuati, di cui all'articolo 122, primo comma, della Costituzione» ricordando poi tra i principi fondamentali cui attenersi la «previsione della non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale adottata in materia» (l'art. 2, co. 1, lett. f), l. 2 luglio 2004, n. 165). Inizialmente, nonostante il richiamo esplicito alla normazione regionale, la maggior parte della dottrina sembrava giudicare la legge nazionale sul limite di mandato come direttamente applicabile anche in carenza di una specifica legislazione regionale mirante alla sua attuazione, riuscendo a derogare al principio ordinamentale per il quale

<sup>51</sup> Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di limitazione del mandato dei sindaci e di controllo di gestione nei comuni di minori dimensioni, nonché al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, in materia di inconfiribilità di incarichi negli enti privati in controllo pubblico, approvato in data 25 novembre 2021.

<sup>52</sup> Legge 2 luglio 2004, n. 165 "Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 155 del 5 luglio 2004.

<sup>53</sup> S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, Giuffrè Editore, 2013.

l'accesso alle cariche pubbliche deve ricevere la più ampia applicazione possibile<sup>54</sup>. Tale interpretazione riconosceva che il limite di mandato per i Presidenti costituisce un significativo elemento dell'architettura istituzionale del nostro paese, soprattutto in seguito alla riforma del Titolo V che nel ribaltare il criterio di riparto competenziale considerava Stato e Regioni come «unità costitutive della repubblica»<sup>55</sup>, con la conseguenza che la legge nazionale potesse anche restringere lo «spazio normativo all'autonomia regionale, tanto legislativa quanto statutaria, a garanzia di uniformità della disciplina dettata sul territorio nazionale»<sup>56</sup>. Anche nel caso in cui si condividesse tale posizione, restava comunque da stabilire il termine a quo dell'applicazione del limite di mandato: pur considerandosi la legge nazionale come direttamente applicabile, si sarebbe dovuto contare il numero dei mandati a partire dalla sua promulgazione, il che permetteva ai Presidenti in carica di avere la possibilità di ricandidarsi almeno sino al 2015<sup>57</sup>. Non si trattava solo di una questione teorica, ma di stabilire della eleggibilità nel 2010 di Errani in Emilia-Romagna, Galan in Veneto e Formigoni in Lombardia, già eletti Presidenti della Regione<sup>58</sup>. Tuttavia, non è mancato chi ha espresso sin dall'inizio un punto di vista alternativo all'orientamento dottrinario descritto, considerando la legge nazionale sul terzo mandato come una cornice cui sarebbe seguita la legislazione regionale di dettaglio. Tale posizione è stata fatta propria dai tribunali chiamati a pronunciarsi sulla possibilità di terza elezione dei Presidenti di alcune Regioni italiane. Da questo punto di vista i

<sup>54</sup> L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione*, cit.

<sup>55</sup> È questo un punto ribadito dalla Corte costituzionale che chiarisce che il novellato articolo 114 della Costituzione «pone sullo stesso piano Stato e Regioni, come entità costitutive della Repubblica, accanto ai Comuni, alle Città metropolitane e alle province; l'art. 117, che ribalta il criterio prima accolto, elencando specificamente le competenze legislative dello Stato e fissando una clausola residuale in favore delle Regioni; e infine l'art. 127, che configura il ricorso del Governo contro le leggi regionali come successivo, e non più preventivo» (Corte cost., sentenza n. 274 del 2003).

<sup>56</sup> M. GALDI, *Il terzo mandato del Presidente di regione di fronte al limite dei principi fondamentali stabiliti con "legge della Repubblica"*, in *Nuove Autonomie*, 3, 2021, p. 648.

<sup>57</sup> S. CECCANTI, *Il tetto ai mandati qualifica l'ordinamento regionale, ma non è applicabile prima del 2015*, in *Federalismi.it*, 19, 2009, pp. 5-6.

<sup>58</sup> S. CURRERI, *Una (inutile?) noterella sul terzo mandato del Presidente della Regione Veneto Zata*, in *Lacostituzione.info*, 30 settembre 2020.

sostenitori di tale tesi ritenevano «innegabile che il Legislatore statale abbia voluto espressamente individuare il dies a quo dell'applicazione del principio di cui alla norma citata nelle prime elezioni successive all'avvenuta ricezione della norma de qua da parte della legislazione delle singole Regioni»<sup>59</sup>. Ciò aveva come conseguenza di ritardare ancor più il termine di applicazione della legislazione nazionale, non solo di tre mandati contati dalla promulgazione della legge, ma di fatto offrendo un orizzonte pluridecennale ai governatori.

È questa seconda linea interpretativa che è risultata nei fatti prevalente. Così, nelle elezioni regionali del 2010, quando per la prima volta si è posto il problema di applicare la legislazione sul limite di mandato, due Presidenti venivano rieletti per la terza volta: Roberto Formigoni in Lombardia e Vasco Errani in Emilia-Romagna si vedono spianare la strada verso il governo della Regione da due pronunce giurisprudenziali<sup>60</sup> che subordinano il limite di mandato all'adozione di una legge regionale che ne facesse propri i principi. Il Tribunale di Milano, nell'osservare che la natura concorrente della competenza elettorale, chiariva che allo Stato è negata la capacità di definire norme autoapplicative, che non necessitino invece di successivi interventi da parte degli organi regionali, riconoscendo che siamo di fronte alla «inquietante anomalia di un sistema che permette alle Regioni di non dare applicazione a una così esplicita indicazione del legislatore nazionale, semplicemente astenendosi dal legiferare sul punto». Posizioni simili sono state presentate dal Tribunale di Bologna, che con una sentenza di sole tre pagine relativa alla candidatura di Vasco Errani concludeva che «essa è esente da illegittimità», dal momento che sono le singole Regioni a dover disciplinare la materia elettorale con provvedimenti propri<sup>61</sup>.

<sup>59</sup> L. BRUNETTI, *Sulla pretesa ineleggibilità al terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 26 marzo 2010, p. 3.

<sup>60</sup> La Corte d'Appello di Milano, nella sentenza n. 1404/2011, confermando la decisione del Tribunale di primo grado (sentenza n. 9053/2010) e Corte d'Appello di Bologna, prima sezione civile, con la sentenza del 25 marzo 2011, n. 453.

<sup>61</sup> «Legittimo il terzo mandato di Errani» *Respinto il ricorso dei radicali*, in *La Repubblica*, 29 aprile 2011.

Tabella 2. *Terzo mandato dei Presidenti di Regione in Italia*

<b>Presidente</b>	<b>Regione</b>	<b>% voto Presidente terzo mandato</b>	<b>Indice di personalizzazione terzo mandato</b>
<i>Elezioni 2010</i>			
Roberto Formigoni	Lombardia	56,1	1,09
Vasco Errani	Emilia Romagna	52,2	1,00
<i>Elezioni 2011</i>			
Angelo Michele Iorio	Molise	46,9	0,80
<i>Elezioni 2020</i>			
Luca Zaia	Veneto	76,8	1,19

Fonte: Elaborazioni proprie su dati tratti da Ministero dell'Interno, [interno.gov.it](http://interno.gov.it)

Nel 2011, come si vede nella tabella 2, Michele Iorio in Molise è il terzo ad esercitare un terzo mandato nella stagione dell'elezione diretta del capo dell'esecutivo regionale. Come si vedrà nel quarto caso, la legittimità dell'elezione di Luca Zaia nel 2020 in Veneto, non è sostenuta dalle stesse argomentazioni dei suoi predecessori, seguendo invece l'adozione della legge elettorale della Regione Veneto. Anche quando le leggi regionali saranno definite, infatti, grande sarà infatti la confusione sotto il cielo in merito al limite di terzo mandato.

### **5. Le nuove leggi elettorali**

Quasi tutte le Regioni si sono dotate di leggi elettorali regionali dopo il 2004, stabilendosi che esse fungessero da termine *a quo* per il conteggio del numero massimo di mandati del governatore. Un importante precedente, infatti, è rappresentato dalla legge elettorale della Regione Marche, la l. reg. n. 5/2015, che prevede che «la disposizione di cui al comma 2 dell'articolo 3-bis (...) si applica avuto riguardo alle legislature successive a quella di entrata in vigore di questa legge». Tale legge, infatti, essendo stata già applicata per le consultazioni del 2015, senza essere impugnata dal governo, si è proposta come viatico per le altre Regioni, confermando la disciplina per il conteggio dei mandati a partire dalla promulgazione della legge regionale, o anche addirittura come orientamento «capace



di ispirare nuove e magari ripetute riforme legislative per consentire a ciascun “Governatore” di ricoprire più mandati»<sup>62</sup>.

Come si può notare nella tabella 3, che offre il quadro delle attuali leggi elettorali per Regione, in quattro casi – Campania, Emilia-Romagna, Liguria e Puglia – ci sarà la possibilità di Presidenti aspiranti a un terzo mandato alle prossime consultazioni, che, tra le incertezze del quadro presentato, potrà realizzarsi se si segue il modello della Regione Marche.

Tabella 3. *Leggi elettorali delle Regioni italiane e recepimento del divieto del terzo mandato*

Regione	Legge elettorale	Presidente in carica	Prima elezione Presidente in carica
Abruzzo	<b>L.R. 16 luglio 2018 n. 15</b> , Modifiche alla legge regionale 2 aprile 2013, n. 9 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale). <b>L.R. 2 aprile 2013 n. 9</b> , Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale.	Marco Marsilio	23 febbraio 2019
Basilicata	<b>L.R. 20 agosto 2018 n. 20</b> Sistema di elezione del Presidente della Giunta e dei Consiglieri regionali	Vito Bardi	16 aprile 2019
Calabria	<b>L.R. 6 giugno 2014 n. 8</b> Modifiche ed integrazioni alla <b>L.R. 7 febbraio 2005 n. 1</b> , Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale.	Roberto Occhiuto	29 ottobre 2021
<i>Campania</i>	<b>L.R. 20 luglio 2020 n. 28</b> , Modifiche alla legge elettorale <b>L. R. 27 marzo 2009 n. 4</b> , Legge elettorale.	Vincenzo De Luca	18 giugno 2015
<i>Emilia-Romagna</i>	<b>L.R. 23 luglio 2014 n. 21</b> , Norme per l'elezione dell'assemblea legislativa e del Presidente della Giunta regionale.	Stefano Bonaccini	22 dicembre 2014

<sup>62</sup> D. CODUTI, *Il limite ai mandati del Presidente della Giunta e i suoi aspetti problematici. Riflessioni a margine della l. reg. Marche 5/2015*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali Rassegna*, 6, 2015.

Regione	Legge elettorale	Presidente in carica	Prima elezione Presidente in carica
Lazio	<b>L.R. 3 novembre 2017 n. 10</b> , Modifiche alla legge regionale n. 2 del 2005 <b>L.R. 19 aprile 2013 n. 1</b> , Modifiche alla legge regionale 13 gennaio 2005, n. 2. <b>L.R. 13 gennaio 2005 n. 2</b> , Disposizioni in materia di elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale e in materia di ineleggibilità	Francesco Rocca	2 marzo 2023
Liguria	<b>L.R. 21 luglio 2020 n. 18</b> , Disposizioni in materia di elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale assemblea legislativa della Liguria	Giovanni Toti	11 giugno 2015
Lombardia	<b>L.R. 31 ottobre 2012 n. 17</b> , Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione.	Attilio Fontana	26 marzo 2018
Marche	<b>L.R. 1 febbraio 2005 n. 5</b> , Norme relative alle elezioni regionali dell'anno 2005 – Modifica della legge regionale 16 dicembre 2004 n. 27, Norme per l'elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale. <b>L.R. 20 febbraio 2015 n. 5</b> , Modifiche alla legge regionale 16 dicembre 2004, n. 27.	Francesco Acquaroli	30 settembre 2020
Molise	<b>L.R. 5 dicembre 2017, n. 20</b> , Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale	Donato Toma	8 maggio 2018
Piemonte	<b>L.R. 23 marzo 2000 n. 22</b> , Norme di prima attuazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 “Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni.	Alberto Cirio	6 giugno 2019
Puglia	<b>L.R. 10 marzo 2015 n. 7</b> , Modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2005 n. 2 <b>L.R. 28 dicembre 2005 n. 2</b> , Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale.	Michele Emiliano	26 giugno 2015
Toscana	<b>L. R. 26 settembre 2014 n. 51</b> , Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale. <b>L.R. 23 dicembre 2004 n. 74</b> , Norme sul procedimento elettorale	Eugenio Giani	8 ottobre 2020

Regione	Legge elettorale	Presidente in carica	Prima elezione Presidente in carica
Umbria	<b>L.R. 23 febbraio 2015 n. 4</b> , Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 4 gennaio 2010 n. 2.	Donatella Tesei	11 novembre 2019
	<b>L.R. 4 gennaio 2010 n. 2</b> , Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale.		
Veneto	<b>L.R. n. 19 del 25 maggio 2018</b> , Modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 5/2012	Luca Zaia	7 aprile 2010
	<b>L.R. 16 gennaio 2012 n. 5</b> , Norme per l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale.		

Fonte: Elaborazioni proprie su dati tratti da Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome [www.parlamentiregionali.it](http://www.parlamentiregionali.it) e Ministero dell'Interno, [interno.gov.it](http://interno.gov.it)

In alcuni casi, inoltre, come per la legge elettorale della Regione Veneto, al recepimento del divieto di terzo mandato consecutivo del Presidente di Regione si aggiunge una specifica qualificazione. La legge della Regione Veneto 16 gennaio 2012, n. 5, recante «norme per l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale» specifica che il divieto non interviene «se uno dei mandati di cui ai commi 2 e 3 ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno»<sup>63</sup>, oltre a ribadire che essa trova applicazione solo «con riferimento ai mandati successivi alle elezioni effettuate dopo la data di entrata in vigore della presente legge»: il che ha permesso, come già osservato, la candidatura nel 2020 di Luca Zaia, che è poi stato rieletto con la percentuale di consenso più alta della storia repubblicana (76,8%). Senza addentrarsi nelle motivazioni del voto, non si può qui non osservare che tra le argomentazioni che segnalano l'opportunità di un tetto alla durata delle cariche presidenziali ritroviamo il pericolo della strozzatura della competizione elettorale a favore dell'incumbent, dal momento che si può pensare che chi ha ricoperto già la

<sup>63</sup> La stessa disposizione si ritrova all'articolo 6 della legge elettorale della Regione Basilicata, secondo il quale «È consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie».

carica di Presidente ha a disposizione maggiori risorse organizzative e comunicative da investire nella campagna elettorale.

Anche la legge regionale dell'Emilia-Romagna conferma, in linea con i principi nazionali, che «Non può essere immediatamente ricandidato alla carica di Presidente della Giunta regionale chi ha già ricoperto ininterrottamente tale carica per due mandati consecutivi» (art. 7). La disciplina della legge nazionale specifica infatti che il divieto non riguarda solo l'immediata rieleggibilità ma anche la candidatura per chi si propone per un terzo mandato consecutivo. Una questione aggiuntiva riguarda il fatto che il terzo mandato debba essere vietato se immediatamente consecutivo al secondo o sia destinato a durare anche se sia trascorsa una legislatura (o più) dalla fine del doppio mandato consecutivo: propende per il primo caso la legge dell'Emilia-Romagna appena analizzata mentre in altre formulazioni, come nel caso della legge abruzzese, «non può essere candidato Presidente della Giunta chi ha già ricoperto tale carica per due mandati consecutivi».

In questo quadro molto articolato e differenziato per Regioni, a quasi vent'anni dalla promulgazione della legge nazionale del 2004 persistono ancora alcuni dubbi sulla sua applicazione. Non sorprende dunque che rappresentino un *casus belli* le dichiarazioni del Presidente della Regione Campania Vincenzo De Luca che ha espresso di recente la volontà di una sua nuova candidatura. La Campania si è dotata della legge elettorale regionale nel 2009, recependo i principi generali della legislazione nazionale in materia. Una nuova modifica della legge elettorale, già proposta da De Luca, potrebbe essere adoperata come mezzo per far ripartire il conteggio dei mandati coerentemente a quanto avvenuto in altre Regioni<sup>64</sup>. Una ipotesi questa che già ha fatto alzare i toni ad alcuni politici e intellettuali: ad esempio Ernesto Galli della Loggia ha parlato della Campania come una Regione che «si candida a divenire un microstato del centro America, tipo Haiti o il Guatemala», per opera di un Presidente proiettato verso una autocrazia frutto di una specificità locale

<sup>64</sup> S. CAFIERO, *Elezione diretta del vertice dell'esecutivo e limiti al numero dei mandati. Alcune riflessioni a partire dal recente caso campano*, in *Diritto Pubblico Europeo-Rassegna online*, 20(1/speciale), 2023.

meridionale, o addirittura verso una “monarchia ereditaria”<sup>65</sup>. Ora, dal punto di vista giuridico sono stati i tribunali di talune Regioni, più ancora che le pulsioni dei Presidenti di Regioni, ad avvalorare le interpretazioni estensive sulla durata dei governatori. Dal punto di vista politico, inoltre, la candidabilità di De Luca non può che riferirsi ad una prassi ormai presente nel nostro paese. Nel momento in cui sono presenti nel nostro paese governatori nel pieno esercizio del loro terzo mandato sarebbe del tutto scorretto valutare il tema del limite di mandato nelle singole Regioni come se queste non facessero parte della realtà più ampia del regionalismo italiano.

### 6. *L'invocata disciplina nazionale*

Ritorniamo dunque alle due domande di partenza. Le scelte compiute per la definizione della forma di governo regionale e la successiva sua evoluzione nel corso del tempo suggeriscono l'adozione di limiti al mandato dei Presidenti. Tale strumento infatti contribuisce alla garanzia della divisione dei poteri, evitando al contempo che «il vantaggio del titolare di una carica monocratica di vertice sia tale da impedire qualsiasi condizione di parità fra candidati al momento del rinnovo delle cariche»<sup>66</sup>. Sulla base del surplus di legittimazione diretta acquisito a seguito della riforma costituzionale, essi hanno acquisito nuovi strumenti normativi e crescente capacità di incidere sul *policy making* regionale. Si sono quindi affrancati dalla presa dei partiti dalle macchine del potere regionale che aveva invece caratterizzato la fase primo-repubblicana: anzi, nell'ambito dell'instabilità del sistema di partito nazionale, i Presidenti hanno potuto consolidarsi in reti di relazioni locali che sembravano quasi configurare “partiti personali regionali”. Più di recente, inoltre, i Presidenti di Regione hanno mostrato come possa esercitare una netta espansione dei loro poteri in fasi emergenziali come quella sanitaria. Il combinato di questi elementi ha portato i Presidenti a consolidare il proprio consenso nel

<sup>65</sup> E. GALLI DELLA LOGGIA, *Prove di monarchia ereditaria*, in *Corriere del Mezzogiorno*, 4 agosto 2021.

<sup>66</sup> C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in M. CARLI, C. FUSARO (a cura di), *Elezioni dirette del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni. Art. 121-122-123, Comm. Cost.*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Bari, 2002, p. 92.

corso del tempo, con alti livelli di personalizzazione delle consultazioni regionali e chiaro esplicitarsi di un fattore *incumbency* che ha fatto in modo che l'aver ricoperto la carica a cui si concorre (ancor più se per due volte) giochi a favore dei Presidenti uscenti. La fissazione di cause di ineleggibilità per i mandati successivi al secondo più che essere un elemento di dettaglio delle leggi regionali, si configura come un più generale «principio di limitazione del potere mediante pesi e contrappesi, strettamente legato alle peculiarità della elezione a suffragio diretto ed universale»<sup>67</sup>.

Se diventa sempre più evidente la necessità di forme di restringimento temporale della carica presidenziale, il passaggio dal principio alla pratica del divieto di terzo mandato è stato però nelle Regioni italiane molto difficoltoso. La caratterizzazione della natura concorrente della materia elettorale regionale è stata infatti fonte di confusione e di parziale applicazione della normativa nazionale, generando disparità tra le modalità di applicazione del limite di mandato tra le Regioni. Che siano le Regioni ad avere l'ultima parola sulla legislazione elettorale che le riguarda deriva direttamente dal testo costituzionale, ed è in linea con l'autonomia statutaria che alle stesse è stata attribuita nell'impianto repubblicano. Tuttavia, se si interpreta il limite di mandato come strumento di una divisione dei poteri che riguardi non solo il livello regionale di governo ma anche quello nazionale, allora ciò giustificherebbe un orientamento nazionale, trasversale alle maggioranze politiche, volto a stabilire una disciplina comune per tutti i casi regionali. Sino a quel momento le richieste di candidatura dei Presidenti di Regione dopo il secondo mandato, frutto di una stessa tendenza del potere personale a riprodurre sé stesso, potranno dipendere da cangianti equilibri politici, tra ammiccamenti e veti romani.

<sup>67</sup> M. RAVERAIRA, *Il limite del doppio mandato alla immediata rielezione del Presidente della Giunta regionale: una questione complessa*, in *Federalismi.it*, 19, 2009, p. 6.

Shall I Start from Three? The Term Limits of Italian Regional Presidents  
*Fortunato Musella*

L'articolo indaga le ragioni e i margini di applicabilità del limite di mandato dei Presidenti di Regione in Italia. A partire dall'analisi del quadro comparato delle forme di restringimento poste alla durata del governo presidenziale, e dello specifico sviluppo del presidenzialismo regionale nel nostro paese a seguito della modifica costituzionale di inizio secolo, si sosterrà l'opportunità del limite di terzo mandato per i Presidenti del livello intermedio. In secondo luogo, si seguirà la vicenda dell'introduzione di tale limite nel nostro ordinamento, che previsto da legge nazionale, ha dato luogo ad accessi dibattiti, pronunce giurisprudenziali e applicazione differenziata nei casi regionali. Alla necessità di evitare possibili distorsioni della competizione elettorale derivanti dalla presenza di un Presidente rafforzato da un lungo periodo al vertice della Giunta si unisce, dunque, l'esigenza di una disciplina nazionale uniforme.

The article focuses on the rationale and applicability of term limits for regional presidents in Italy. After reconstructing the comparative framework of the forms of limitation of the duration of presidential rule and the specific development of the regional presidential form of government in Italy following the constitutional reform, the appropriateness of the third term limit for regional presidents is explored from the perspective of democratic theory. Then, from a different perspective, the article analyzes how such a limit provided by national law has given rise to heated debates, jurisprudential pronouncements and differentiated applications in regional cases. In conclusion, the article draws attention to the need to combine the need to avoid possible distortions of electoral competition resulting from the presence of a president strengthened by a long period at the head of regional governments with uniform national regulation.

Parole chiave: Presidente di Regione; Governo regionale; limite di mandato; personalizzazione; Regioni

Keywords: President of Region; Regional Government; Mandate Limit; Personalization; Regions





# Elezioni regionali, Co.Re.Com. e propaganda politico-elettorale online: nodi irrisolti e prospettive future fra il livello regionale, nazionale ed europeo

*Matteo Monti\**

## 1. Introduzione

La propaganda *online*, in particolare sui *social network*, ha acquisito un ruolo preponderante nelle campagne elettorali e referendarie nelle democrazie occidentali. Fin dal referendum sulla Brexit e dalla campagna presidenziale statunitense del 2016 si è compresa l'importanza di questi nuovi strumenti, di questa "moderna piazza pubblica"<sup>1</sup> come i *social* sono stati definiti in un *obiter dictum* dalla Corte Suprema statunitense. Nel suo recente *Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Politik (A New Structural Transformation of the Public Sphere and Deliberative Politics)* Jürgen Habermas parla di un'ascesa di questi nuovi media che avviene all'ombra di uno sfruttamento commerciale della comunicazione in Rete, per il momento poco o per nulla regolamentata<sup>2</sup>. È proprio il dato strutturale della non regolazione del discorso pubblico<sup>3</sup> *online* che delinea il quadro generale nel quale inserire le considerazioni più specifiche sulle campagne elettorali sui *social network*. Questa non regolazione, infatti, stona con la pervasiva disciplina in materia

\* Max Weber Fellow all'Istituto Universitario Europeo di Firenze

<sup>1</sup> L'espressione «*modern public square*» è stata usata dalla Corte suprema statunitense in *Packingham v. North Carolina*, 582 U.S. (2017). Si veda per un inquadramento della questione delle metafore e del loro portato: O. POLLICINO, A. MORELLI, *Le metafore della rete. linguaggio figurato, judicial frame e tutela dei diritti fondamentali nel cyberspazio: modelli a confronto*, in *Rivista AIC*, 1, 2018.

<sup>2</sup> J. HABERMAS, *Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Politik*, Berlino, Suhrkamp Verlag, 2022, p. 11: «*Der Aufstieg der neuen Medien vollzieht sich im Schatten einer kommerziellen Verwertung der einstweilen kaum regulierten Netzkommunikation*».

<sup>3</sup> Per usare la categoria americana ricomprendente tutte quelle attività espressive correlate alla vita pubblica in un ordinamento liberale, dalla cronaca giornalistica al discorso politico: R.C. POST, *The Constitutional Concept of Public Discourse: Outrageous Opinion, Democratic Deliberation, and Hustler Magazine v. Falwell*, in *Harvard Law Review*, 103, 3, 1990.

di propaganda elettorale pensata dal legislatore italiano per il mondo “analogico”. Sebbene appaia evidente che la propaganda politica non sia limitata al solo momento elettorale – di «democrazia continua»<sup>4</sup> parlava già Rodotà – è soprattutto in tale momento che la legislazione nazionale in materia di comunicazione politica rafforza la tutela del pluralismo (*par condicio*)<sup>5</sup>, predisponendo un importante complesso di norme a protezione dell’elettore e del voto (dalla disciplina delle spese elettorali al silenzio elettorale). L’applicabilità di questa normativa al mondo digitale appare una questione oggetto di indagine e dibattito.

La dottrina italiana si è difatti interrogata su come “trapiantare” sui *social network* le categorie giuridico-costituzionali della *par condicio*, del silenzio elettorale e degli altri regimi della comunicazione politica<sup>6</sup> vigenti durante le campagne elettorali. Questi nuovi canali mediatici sono stati più spesso equiparati alla radiotelevisione, per il monopolio/oligopolio di cui godono nel loro segmento di mercato e per la pervasività del messaggio trasmesso, piuttosto che alla stampa. In tal senso, occorre sicuramente tenere conto dell’innovazione introdotta da questi nuovi canali di comunicazione, rispetto ai quali si assiste anche a un importante dibattito sul loro carattere di potere privato<sup>7</sup>, non regolamentato dal punto di vista della comunicazione politica, al contrario di quanto avviene per la radiotelevisione<sup>8</sup>. Nella

<sup>4</sup> S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, Laterza, 2004, p. 79 ss.

<sup>5</sup> Tenendo a mente la diversità dei “regimi” di *par condicio*: R. BORRELLO, *Stampa e Par condicio. Riflessioni critiche sulla vigente disciplina*, in *Giur. Cost.*, 2008, p. 2768 ss.; R. BORRELLO, *Par condicio e radiotelevisione*, Torino, Giappichelli, 2007.

<sup>6</sup> *Ex multis*: M.R. ALLEGRI, *Oltre la par condicio. Comunicazione politico-elettorale nei social media, fra diritto e autodisciplina*, Milano, Franco Angeli, 2020; O. GRANDINETTI, *La par condicio al tempo dei social, tra problemi “vecchi” e “nuovi” ma, per ora, tutti attuali*, in *MediaLaus – Rivista di diritto dei media*, 3, 2019.

<sup>7</sup> Negli Stati Uniti si veda per tutti: K. KLONICK, *The New Governors: The People, Rules, and Processes Governing Online Speech*, in *Harvard Law Review*, 131, 2018; T. GILLESPIE, *Custodians of the Internet*, Yale University Press, New Haven, 2018. In Italia si veda: G.L. CONTI, *Manifestazione del pensiero attraverso la rete e trasformazione della libertà di espressione: c’è ancora da ballare per strada?*, in *Rivista AIC*, 4, 2018; M. BASSINI, *Fundamental Rights and Private Enforcement in the Digital Age*, in *European Law Journal*, 25, 2, 2019; M. MONTI, *Privatizzazione della censura e Internet platforms: la libertà d’espressione e i nuovi censori dell’agorà digitale*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 1, 2019.

<sup>8</sup> G. SIRIANNI, *Par condicio: i complessi rapporti tra potere politico e potere televisivo*, in *Politica del diritto*, 4, 2005.

consapevolezza della complessità di qualsiasi equiparazione con i media della carta stampata o della radiotelevisione, si può rilevare una generale difficoltà da parte dei legislatori nell'applicare le categorie tradizionali del costituzionalismo a questi nuovi soggetti<sup>9</sup>.

In Unione europea la questione della regolazione statale di questi attori mediiali sembra ulteriormente complicata dalla presenza delle legislazioni sugli *Internet Services Providers* (ISPs)<sup>10</sup>, che impongono una serie di limiti d'azione agli Stati membri, e dal recente attivismo del legislatore unionale<sup>11</sup>: in questo quadro sistemico si è assistito a poche legislazioni nazionali<sup>12</sup> impattanti sulla propaganda online durante le campagne elettorali.

Per quanto concerne l'Italia, si può registrare come, salvo qualche iniziativa da parte delle autorità indipendenti, le campagne elettorali *online* siano rimaste fundamentalmente non regolamentate da parte del legislatore nazionale, al contrario, ad esempio, di quanto fatto dal legislatore francese<sup>13</sup>. La regolazione del mondo digitale deve peraltro passare, come accennato, da un attento confronto con l'attività legislativa e di *soft law* europea, recentemente connotata da un certo attivismo, sia mediante il rafforzamento del *Code of Practice on Disinformation*<sup>14</sup>, ma anche con la recente emanazione del *Digital Services Act* (DSA)<sup>15</sup>.

<sup>9</sup> Sulle difficoltà del potere giudiziario nell'applicazione delle categorie del costituzionalismo: O. POLLICINO, *Judicial Protection of Fundamental Rights on the Internet*, Oxford, Hart, 2021. Rispetto alla crisi del legislatore si permetta un richiamo a: M. MONTI, *Le categorie del costituzionalismo e le fonti alla prova della propaganda politica online: utente-consumatore o utente-cittadino?*, in *DPCE Online*, 50, 2022.

<sup>10</sup> Sull'impostazione originaria dell'UE: M. BASSINI, *Internet e libertà di espressione*, Roma, Aracne editrice, 2019.

<sup>11</sup> Non che questo non sia un *trend* "storico" anche nell'ambito della regolazione dei *mass media* in ambito analogico: P. CARETTI, *L'ordinamento delle comunicazioni tra Comunità europea, Stato e Regione*, in G. MORBIDELLI, F. DONATI (a cura di), *L'evoluzione del sistema delle comunicazioni tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, Giappichelli, 2005.

<sup>12</sup> S. NIKOLITCHEV (a cura di), *Media coverage of elections: the legal framework in Europe*, Strasburgo, European Audiovisual Observatory, 2017.

<sup>13</sup> *Loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018*.

<sup>14</sup> *Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022*, disponibile al sito: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation>.

<sup>15</sup> Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act).

Rispetto a questa cornice, il presente saggio si propone di analizzare la dimensione regionale della questione, guardando alle campagne elettorali *online* in ambito subnazionale e cercando di individuare le attuali norme applicabili e le loro discrasie, oltre che di tracciare alcune possibili linee di sviluppo, *de iure condendo* e *de lege ferenda*, a seguito degli ultimi interventi del legislatore unionale in materia.

Un profilo di interesse della questione della regolazione della propaganda elettorale *online* riguarda infatti le campagne elettorali a livello “regionale” o federato. Se in un’ottica di federalismo sperimentale sono arrivati dagli Stati Uniti importanti tentativi di regolamentare la sfera pubblica a livello subnazionale<sup>16</sup>, in Italia la questione risente dell’impronta “diversamente federale” dell’ordinamento e della competenza statale sulla regolazione delle campagne elettorali<sup>17</sup>.

L’incidenza dei media digitali ha tuttavia assunto un’importanza sempre maggiore nelle campagne elettorali per le elezioni regionali, come già il caso toscano del 2015 aveva dimostrato<sup>18</sup>. Sicuramente l’analisi delle spese e dell’*engagement*<sup>19</sup> degli *account* dei candidati alla presidenza regionale nelle recenti tornate elettorali in Lazio e Lombardia mostra un uso dei *social network* non eclatante, ma ugualmente è possibile notare una certa preponderanza di questi mezzi rispetto ad altri canali tradizionali<sup>20</sup>: si è

<sup>16</sup> Si pensi alla legislazione californiana sui bot: *California’s 2019 Bolstering Online Transparency Act* (the “CA Bot Act”); oppure alle legislazioni di Florida e Texas sul *deplatforming*: SB 7072 (2021) – Social Media Platforms (Florida); Texas law, H.B. 20 (2021).

<sup>17</sup> La legislazione quadro sulle emittenti televisive locali è di origine statale e gli spazi di azione delle regioni appaiono alquanto limitati: R. ZACCARIA, *Diritto dell’informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2007, p. 439 ss. Per una ricognizione più generale dei sistemi decentralizzati europei e delle loro competenze in ambito mediale: M.E. MONAGO, *Le autonomie territoriali ed il settore televisivo in Italia, Germania e Spagna*, in *questa Rivista*, 1, 2009.

<sup>18</sup> M. ANDRETTA, R. BRACCIALE (a cura di), *Social media campaigning: le elezioni regionali in #Toscana2015*, Pisa, Pisa University Press, 2017. Si vedano anche i dati raccolti in relazione alle elezioni locali del 2018: Openpolis, *Elezioni locali e propaganda social*, 14 Giugno 2018, <https://www.openpolis.it/elezioni-locali-e-propaganda-social/>.

<sup>19</sup> DeRev, *Elezioni in Lombardia e Lazio: termometro della comunicazione social*, 2 Febbraio 2023, disponibile al sito: <https://derev.com/2023/02/elezioni-lazio-e-lombardia-e-social/>.

<sup>20</sup> Si pensi anche all’uso dei social per screditare gli avversari, come tecnica rilevata da alcune testate giornalistiche: F. CAPECELATRO, *Sponsorizzare post per screditare Majorino: la strategia della destra per vincere le elezioni in Lombardia*, in [www.fanpage.it](http://www.fanpage.it), 4 febbraio 2023, disponibile al sito: <https://www.fanpage.it/>, <https://www.fanpage.it/milano/sponsorizzare-post-per-screditare-majorino-la-strategia-della-destra-per-vincere-le-elezioni-in-lombardia/> (consultato il 12/05/2023).

infatti evidenziato come ormai alcuni mezzi di comunicazione analogici, come i manifesti elettorali, siano stati quasi totalmente soppiantati dalla comunicazione *online*<sup>21</sup>. La comunicazione politica e la propaganda, anche nelle elezioni regionali, prende sempre più spazio nel mondo digitale. Il presente saggio analizza nel secondo paragrafo lo stato dell'arte in materia di propaganda *online*, come sviluppatasi a livello nazionale e regionale, nel più ampio contesto della legislazione sulla comunicazione elettorale. Nel terzo paragrafo, si cercherà invece di esplorare in una prospettiva *de iure condendo* come la disciplina della propaganda elettorale potrebbe evolvere a seguito dell'entrata in vigore del DSA e quale prospettive di valorizzazione del ruolo dei Comitati regionali per le comunicazioni (Co.Re.Com.) potrebbero dischiudersi. Nelle conclusioni si svolgeranno alcune considerazioni finali, rilevando in particolare come, inevitabilmente, il timone sia ancora saldamente nelle mani del legislatore statale che, inserito fra il livello regionale e quello sovranazionale, sarà chiamato alla sfida di trovare soluzioni alle problematiche delle campagne elettorali online.

## ***2. La trasposizione a livello regionale delle disposizioni nazionali in tema di comunicazione elettorale e i limiti della regolazione della propaganda online***

Come rilevato nell'introduzione, attualmente manca in Italia una forma di regolazione statale della propaganda *online*. Gli istituti a tutela del processo elettorale, dal silenzio elettorale (l. n. 212/1956, l. n. 10/1985) alla *par condicio* (l. n. 28/2000), risultano attualmente inapplicabili ai principali strumenti della propaganda digitale, *social network in primis*. Vi sono naturalmente numerosi problemi concettuali nell'applicare regole come quelle del silenzio elettorale e della *par condicio* (se non intesa come mero accesso o divieto di *deplatforming*<sup>22</sup>) ai *social network*. Si tratta di questioni spinose che hanno sollecitato la dottrina italiana (e

<sup>21</sup> Redazioni Cronaca e Internet, *Spese elettorali per i social: Lombardia batte Lazio, tutti dimenticano Tik Tok*, in [www.avvenire.it](http://www.avvenire.it), 4 febbraio 2023, disponibile al sito: <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/social-campagna-elettorale-regione-lazio-lombardia> (consultato il 12/05/2023).

<sup>22</sup> Si tratta di un profilo non ancora peraltro sanato, come la questione dell'esclusione di Casa Pound e Forza Nuova da Facebook dimostra: su cui C. CARUSO, *I custodi di silicio*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), 2020, p. 3.

anche il legislatore<sup>23</sup>) ma che non hanno trovato puntuali risposte nei recenti interventi dell'UE, data la competenza ancora (quasi) esclusivamente nazionale della regolazione delle campagne elettorali<sup>24</sup>. Spetta al legislatore statale, nella cornice delle legislazioni europee (direttive e regolamenti), agire per (cercare di) adeguare la disciplina della propaganda elettorale, come sviluppata per il mondo analogico, alle “moderne piazze” digitali. In tale contesto sistemico, il principale attore nazionale che ha tentato di regolamentare le campagne elettorali online è stato, tuttavia, l'AgCom<sup>25</sup> (e in maniera minore, il Garante per la protezione dei dati personali<sup>26</sup>). Questi due attori hanno provato a creare dei tavoli per

<sup>23</sup> Si pensi, fra gli altri, al Ddl “Disciplina della propaganda elettorale mediante le piattaforme digitali” A.C. 2009, presentata il 23 luglio 2019 o ai Ddl anti disinformazione (Ddl “Norme generali in materia di social network e per il contrasto della diffusione su internet di contenuti illeciti e delle fake news”, A.S. n. 3001, presentato in data 14 dicembre 2017; “Disposizioni per prevenire la manipolazione dell'informazione online, garantire la trasparenza sul web e incentivare l'alfabetizzazione mediatica”, A.S. n. 2688, presentato in data 7 febbraio 2017) o a quelli anti anonimato (Ddl “Modifica al decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70, recante attuazione della direttiva 2000/31/CE relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione nel mercato interno, con particolare riferimento al commercio elettronico, in materia di identificazione dei destinatari dei servizi”, A.S. n. 895, presentato in data 24 ottobre 2018; Ddl “Introduzione del divieto dell'uso anonimo della rete internet e disposizioni in materia di tutela del diritto all'oblio”, A.C. 4692, presentato in data 10 ottobre 2017).

<sup>24</sup> Anche le più recenti proposte di armonizzazione dell'Unione Europea in materia, come il *Proposal for a Regulation on the transparency and targeting of political advertising*, evidenziano come le normative europee «*should not affect the substantive content of political advertising nor rules regulating the display of political advertising including so-called silence periods preceding elections or referendums*». Considerando 13, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the transparency and targeting of political advertising*, COM/2021/731.

<sup>25</sup> V. “Linee guida per la parità di accesso alle piattaforme online durante la campagna elettorale per le elezioni politiche 2018” (Tavolo Tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali, delibera AgCom n. 423/17/CONS)103). Si veda anche l'iniziativa AgCom “Impegni assunti dalle società esercenti le piattaforme on line per garantire la parità di accesso dei soggetti politici alle piattaforme digitali durante la campagna elettorale per le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia – 2019” (15 maggio 2019).

<sup>26</sup> Si veda, ad esempio, il *Provvedimento in materia di propaganda elettorale e comunicazione politica - 18 aprile 2019*, Registro dei provvedimenti del Garante per la Protezione dei Dati Personali n. 96 del 18 aprile 2019. La questione della targhetizzazione degli utenti ha, infatti, fin dal caso *Cambridge Analytica* sollecitato studi e analisi su una nuova dimensione della propaganda elettorale, quella della tutela dei dati dei cittadini (G. GARDINI, *Le regole dell'informazione. Verso la Gigabit Society*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 90 e ss.). Tale questione verrà solo parzialmente analizzata in questa disamina, anche se, in una prospettiva *de lege ferenda*, si potrebbe valutare, nell'eventuale implementazione del *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the transparency and targeting of political advertising*,

l'autoregolamentazione delle piattaforme, senza avere tuttavia una base legale per applicare forme di regolamentazione dotate di meccanismi di controllo (e sanzione) e senza poter “estendere” le legislazioni del mondo analogico al mondo digitale. Il legislatore statale non ha, invece, intrapreso alcuna iniziativa di regolamentazione della propaganda politico-elettorale online. Quest'inattività del legislatore a livello nazionale ha notevoli ripercussioni sul livello regionale e sul ruolo delle autorità decentrate deputate al controllo delle campagne elettorali a livello locale, ossia i Co.Re.Com. A livello “analogico” e generale, nell'ambito delle competenze dell'AgCom di vigilanza in materia di pubblicazione e diffusione dei sondaggi sui mezzi di comunicazione di massa e di tutela di pluralismo e *par condicio* (come disciplinate dalla l. 249/1997 e dalla l. 28/2000) si è infatti inserita la dimensione “regionale” della vigilanza sulla propaganda politico-elettorale. L'attuale normativa in materia<sup>27</sup>, derivata dall'art. 1, comma 13 della l. 249/1997, che ha previsto l'istituzione dei Co.Re.Com.<sup>28</sup>, e rafforzata dalla riforma del 2001 e dall'inserimento fra le materie concorrenti dell'ordinamento della comunicazione, ha delineato invero un sistema teoricamente decentralizzato anche per quanto concerne la vigilanza sulle campagne elettorali regionali<sup>29</sup>. Ai Co.Re.Com., *a latere* di funzioni proprie, sono state “delegate” funzioni altre tramite convenzioni (fin dalla delibera AgCom 53/1999)<sup>30</sup>. I Co.Re.Com. (successori dei Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi) che abbiano

COM/2021/731, anche una possibile dimensione regionale della tutela del cittadino in relazione alla targhettizzazione politica online.

<sup>27</sup> Per una breve panoramica dei regimi precedenti: B. MALAISI, *Co.re.com. e comunicazione politica*, in S. CALZOLAIO, B. MALAISI (a cura di), *Co.re.com. Nuove funzioni e ruolo istituzionale*, Macerata, EUM, 2011.

<sup>28</sup> I quali sostituirono i Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi (Co.re.rat) a seguito anche dell'istituzione del AgCom. F. LAZZARO, voce *Comitato regionale per le comunicazioni*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, Utet, 2005; D. SINISCALCHI, *I Comitati regionali per le comunicazioni: un nuovo modello di amministrazione?*, in P. COSTANZO, G. DE MINICO, R. ZACCARIA (a cura di), *I “tre codici” della Società dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2006.

<sup>29</sup> Secondo parte della dottrina sarebbe anche possibile per le Regioni emanare regole *ad hoc* in materia (G. DE VERGOTTINI, *Studio sulle competenze regionali in materia di ordinamento delle comunicazioni*, in [www.corecomlazio.it](http://www.corecomlazio.it), p. 17).

<sup>30</sup> Si tratta di accordi stipulati con la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome. A. CARDONE, *Il modello dell'amministrazione comune delle comunicazioni tra omogei-*

sottoscritto tale “delega” (e, negli anni, lo hanno fatto tutti i Co.Re.Com. regionali) hanno acquisito il potere di vigilanza sulla propaganda elettorale a livello regionale<sup>31</sup>, rispetto alla quale agiscono come «organi di decentramento sul territorio di funzioni che mantengono la loro natura unitaria»<sup>32</sup>. In questo senso è possibile per i Co.Re.Com. nell’ambito e al termine dell’attività istruttoria, proporre all’AgCom sanzioni amministrative a seguito di violazioni delle regole predisposte in materia elettorale, previa indagine e possibilità di risolvere la questione “localmente” qualora vi sia un adeguamento dell’operatore a quanto “sollecitato” dal Co.Re.Com. in fase istruttoria. In questo contesto, fra funzioni proprie e delegate<sup>33</sup>, i Co.Re.Com. svolgono il ruolo di vigilanza nelle campagne elettorali regionali per quanto concerne la *par condicio*<sup>34</sup>, la comunicazione istituzionale e la pubblicazione di sondaggi. In definitiva, a livello regionale esiste un sistema “territoriale” di vigilanza che si integra in quello nazionale, senza sostituirlo, e che dallo stesso dipende sia in relazione ai poteri che alle sanzioni.

A fianco del controllo della normativa in materia elettorale nel mondo offline, si può rilevare che, in analogia con quanto avviene a livello nazionale, i Co.Re.Com. hanno parzialmente esteso le loro funzioni di controllo anche ad alcuni contenuti diffusi sulla Rete. Il loro controllo si estende difatti alle testate locali *online* e interseca già alcune delle attività sui *social network*, segnatamente in relazione ai profili istituzionali degli enti regionali/locali<sup>35</sup>.

*nizzazione della legislazione regionale sulle funzioni proprie, funzioni delegate e garanzie di indipendenza dei Co.re.com.*, in *questa Rivista*, 6, 2007.

<sup>31</sup> R. ROLLI, *I Co.Re.Com. – Tra fallimento del regionalismo e decentramento di nuove funzioni di servizio*, in *Diritto dell’economia*, 1, 2020 p. 653 ss. E. LONGO, *La tutela del diritto all’informazione nell’ordinamento della comunicazione: il caso dei comitati regionali per le comunicazioni*, in M. ANIS (a cura di), *Informazione, potere, libertà*, Torino, Giappichelli, 2005.

<sup>32</sup> P. CARETTI, *L’incerta identità dei CORECOM*, in *Le Regioni*, 3, 2010, p. 507.

<sup>33</sup> Su cui M. MACCHIA, *Autorità indipendenti e decentramento amministrativo: storia e prospettive del modello Co.re.com.*, in J. BERCELLI, M. MACCHIA (a cura di), *L’informazione nel divario territoriale. Il ruolo dei pubblici poteri*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2022, p. 102 ss.

<sup>34</sup> Nella versione applicabile alle emittenti locali: R. BORRELLO, *Interrogativi sulla disciplina della par condicio in Italia*, in M. MANETTI (a cura di), *Europa e Informazione*, Napoli, ESI, 2004.

<sup>35</sup> Le competenze dell’AgCom e, quindi, di riflesso le prerogative delegate ai Co.Re.Com. si estenderebbero anche a quei settori in cui non è esplicitato il riferimento ad uno specifico me-



In tale scenario istituzionale parzialmente decentralizzato, si inserisce dunque il ruolo dei Co.Re.Com. con riguardo alla propaganda *online*: si tratta di un ruolo di vigilanza limitato rispetto a quello dell'AgCom, sia in termini sanzionatori che di sviluppo di *policies*.

In attuazione delle normative nazionali in tema di propaganda elettorale, l'AgCom ha emanato per le elezioni in Lazio e in Lombardia la delibera N. 453/22/CONS<sup>36</sup>. Al Titolo VI della delibera, intitolato “Piattaforme per la condivisione di video e *social network*”, si prevedono una serie di impegni diretti alle piattaforme di *video sharing* e ai principali *social network*. Nello specifico si dispone, in ottemperanza allo *Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022* e ai principi del “Tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali e sui *social network*”, il «rispetto dei principi di tutela del pluralismo, della libertà di espressione, dell'imparzialità, indipendenza e obiettività dell'informazione nonché [l'impegno] ad adottare misure di contrasto ai fenomeni di disinformazione» (art. 18, co. 1). Sono poi enumerati impegni relativi alla parità di accesso ai “servizi di propaganda” e alla non pubblicazione di sondaggi elettorali nei quindici giorni antecedenti le elezioni<sup>37</sup>.

Appare dunque evidente il tentativo dell'AgCom di disciplinare in parte il mondo dei *social network*, tutelando perlomeno la parità di accesso alle piattaforme e il divieto di pubblicare sondaggi elettorali. In quest'ambito, rimangono naturalmente aperti enormi interrogativi tecnologici, come la possibilità di ripensare il silenzio elettorale *online* o la *par condicio* ai tempi della non neutralità algoritmica, ma tali fenomeni necessitano di più importanti concettualizzazioni che passino per una legge nazionale che adatti le categorie del costituzionalismo alla nuova “piazza pubblica”. Lo sforzo dell'AgCom sembra invece palesarsi in un più puntuale incentivo di buone pratiche per i *social network* che garantiscano una

dia ma si parla, in generale, di divieto di diffusione (ad es. sondaggi) o comunicazione (es. comunicazione istituzionale). G. GARDINI, *Le regole dell'informazione*, cit., p. 89.

<sup>36</sup> AgCom, *Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alle elezioni delle regioni Lazio e Lombardia indette per i giorni 12 e 13 Febbraio 2023*, Delibera n. 453/22/CONS.

<sup>37</sup> Art. 18, co. 3 e 4, delibera AgCom n. 453/22/CONS.

parità di accesso, una campagna elettorale priva di disinformazione e il divieto di pubblicazione di sondaggi nel periodo antecedente alle elezioni. Tali stringate disposizioni rimandano all'applicazione di una serie di regole di autoregolazione sviluppate in sede di autorità indipendente e soprattutto in sede europea.

Questa disciplina non ha, tuttavia, la forza di vincolare i *social network*, a causa dell'impossibilità di irrogare sanzioni. Infatti, rispetto alle medesime disposizioni previste per le ultime elezioni nazionali, «[i]l dato che emerge, a campagna esaurita, è che l'effettiva incisività di tali misure è stata pressoché insussistente, come emerge dalle dichiarazioni del Presidente AGCom, (...) il quale, ribadendo che la materia non è, allo stato, oggetto di regolazione legislativa, ha dichiarato che “[n]oi abbiamo scritto ad alcune piattaforme trasmettendo proteste e segnalazioni. Loro ci hanno risposto, e fine dei giochi. Non abbiamo altri strumenti di intervento. L'UE ha prodotto un Codice rafforzato di autoregolamentazione contro la disinformazione. Le principali piattaforme *web*, è vero, lo hanno sottoscritto. Ma alla fine si regolano da sole nella sua applicazione”»<sup>38</sup>.

In questa prospettiva, la vigilanza sull'osservanza di tali principi risulta ancora più difficilmente implementabile a livello regionale da parte dei Co.Re.Com.

Durante le campagne elettorali regionali i Co.Re.Com. si sono attivati in un'azione di controllo sulle regole nell'ambiente online, segnalando, in particolare, le attività dei siti istituzionali e dei loro *account* sui *social network*<sup>39</sup> e predisponendo i meccanismi di vigilanza in relazione alle norme applicabili ai media tradizionali operanti online. Tuttavia, per quanto riguarda invece la propaganda sui *social* si è assistito ai medesimi fenomeni che si verificano anche a livello nazionale, fra cui, ad esempio,

<sup>38</sup> R. BORRELO, *La par condicio nella campagna elettorale delle elezioni politiche del 25 settembre 2022: profili generali e alcuni casi specifici*, in *Nomos*, 3, 2022, p. 32.

<sup>39</sup> Si pensi alla comunicazione del Presidente del Co.Re.Com. Lazio, che sottolineava come «il divieto di comunicazione istituzionale riguarda infatti anche tutte le forme di comunicazione che avvengono a mezzo social, quali, a mero titolo esemplificativo, ma non esaustivo, Facebook, Instagram, Twitter, Telegram, etc.». Co.Re.Com. Lazio, *Comunicazione Par Condicio EE,LL*, CRL, Registro Ufficiale. 0029321.U.28-12-2022.

la violazione del silenzio elettorale<sup>40</sup>. Nel corso delle campagne elettorali regionali del recente passato i Co.Re.Com. non avevano inoltre mancato di evidenziare, da un lato, l'inadeguatezza della normativa in tema di *par condicio* rispetto alla propaganda *online*<sup>41</sup> e, dall'altro, la difficoltà di bilanciare la *par condicio* con l'attività informativa degli *account* delle istituzioni locali<sup>42</sup>.

Non si può, quindi, che concludere sottolineando come lo strumentario e i poteri dei Co.Re.Com. in relazione al mondo delle piattaforme digitali siano risultati limitati quanto quelli dell'AgCom<sup>43</sup>. D'altronde già al di là delle elezioni nazionali del settembre 2022, il Presidente dell'AgCom aveva auspicato una riforma della *par condicio* in vista delle elezioni amministrative (regionali) del 2023<sup>44</sup>. Come è noto, tuttavia, il legislatore

<sup>40</sup> D. LEO, *Tutti i partiti hanno violato il silenzio elettorale*, in pagellapolitica.it, 13 Febbraio 2023, disponibile al sito: <https://pagellapolitica.it/articoli/silenzio-elettorale-regionali-lazio-lombardia>.

<sup>41</sup> Si veda l'articolo dell'allora Presidente del Co.Re.Com. Toscana, E. BROGI, *Par condicio? Obsoleta e inadeguata, non tiene conto di web e social*, in [www.intoscana.it](http://www.intoscana.it), 11 Agosto 2020, disponibile al sito: <https://www.intoscana.it/it/articolo/opinione/brogi-par-condicio-inadeguata-su-web-e-social/> (consultato il 12/05/2023).

<sup>42</sup> Co.Re.Com. Emilia-Romagna, *Studio inerente l'utilizzo e la gestione delle pagine istituzionali dei siti di social network delle P.P.A.A. e i riflessi sulla tutela della par condicio*, Co.Re.Com. Emilia-Romagna, 2020, disponibile al sito: <https://www.assemblea.emr.it/corecom/news/2020/corecom-ecco-studio-su-utilizzo-pagine-istituzionali-dei-social-delle-pa-e-riflessi-su-par-condicio-1> (consultato il 12/05/2023); si veda anche: G. GARDINI, *Brevi note sul divieto di comunicazione istituzionale nei periodi di campagna elettorale*, in *MediaLaws – Rivista di diritto dei media*, 3, 2018.

<sup>43</sup> Come evidenziato da R. BORRELLO (v. *ante* nota 38) e dalle parole del Presidente dell'AgCom il potere di vigilanza (e sanzione) sui *social network* appare irrimediabilmente "limitato" dallo strumentario normativo a disposizione dell'Autorità e questo vale, di riflesso, anche per i Co.Re.Com. Ciò appare ancora più evidente in tema di silenzio elettorale, malgrado i tentativi nel 2019 dell'allora Commissario dell'AgCom, Antonio Nicita, di richiedere alle prefetture una applicazione del silenzio elettorale anche ai *social network* (L. ZORLONI, *Silenzio elettorale, l'Agcom scrive alle prefetture: vale anche sul web*, in [wired.it](http://wired.it), 26 maggio 2019, disponibile al sito: <https://www.wired.it/internet/regole/2019/05/26/elezioni-europee-2019-silenzio-elettorale/>). D'altronde, come rilevato da una pubblicazione del Co.Re.Com. Lombardia: «atteso il crescente ruolo ricoperto dai social per la propaganda elettorale (...) ad AGCOM (ed ai Co.Re.Com.) non resta altro che spendersi in una costante attività di *moral suasion* nei confronti delle piattaforme social» (Co.Re.Com. Lombardia, *Vademecum par condicio in ambito locale. Le regole della comunicazione nel periodo elettorale*, Co.Re.Com. Lombardia, 2021, p. 22).

<sup>44</sup> A. FONTANAROSA, *Lasorella (AgCom): "La par condicio va estesa anche a web e social"*, in [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), 24 settembre 2022, disponibile al sito: [https://www.repubblica.it/economia/2022/09/24/news/lasorella\\_agcom\\_la\\_par\\_condicio\\_va\\_estesa\\_anche\\_a\\_web\\_e\\_social-367123539/](https://www.repubblica.it/economia/2022/09/24/news/lasorella_agcom_la_par_condicio_va_estesa_anche_a_web_e_social-367123539/) (consultato il 12/05/2023).

italiano non si è mosso per regolamentare il mondo digitale in questa direzione. In questo quadro assume, allora, interesse analizzare come la recente emanazione del *Digital Services Act* potrebbe impattare sulle campagne elettorali regionali *online* e come potrebbe cambiare (ed essere valorizzato) il ruolo dei Co.Re.Com. anche in relazione alla propaganda politica sulla Rete.

### ***3. L'evoluzione del diritto europeo e le sue ricadute sul piano regionale: prospettive de iure condendo sulla valorizzazione dei Co.Re.Com. in ambito digitale***

In assenza di una normativa nazionale che possa regolamentare compiutamente la propaganda online si può analizzare quale potrebbe essere il ruolo dei Co.Re.Com.<sup>45</sup> nell'ambito della nuova *governance* europea in tema di contenuti digitali. La premessa è che tale normativa di cornice non risolve le problematiche in materia di propaganda elettorale *online* esistenti nell'ordinamento italiano che necessitano, come per il vero anche la stessa implementazione del DSA, di un intervento da parte del legislatore nazionale. Nonostante il legislatore europeo abbia implementato i primi strumenti in materia, coerentemente con quanto evidenziato dall'*European Democracy Action Plan* in relazione alla capacità della propaganda *online* di sfuggire dalle tradizionali dinamiche di quella *offline*<sup>46</sup>, occorre rilevare che la competenza sulla regolazione delle campagne elettorali rimane una competenza dei paesi membri. Nello specifico, la *governance* europea dei contenuti digitali è stata rivoluzionata dall'emanazione del DSA. Per quanto è qui d'interesse, si può partire dal sottolineare come il DSA preveda per le piattaforme di grandi dimensioni una serie di obblighi rispetto ai rischi sistemici correlati alla sfera pubblica piattaformaformizzata<sup>47</sup>. Fra le quattro categorie di rischi, la

<sup>45</sup> G. GARDINI, *Le regole dell'informazione*, cit., p. 413 ss.

<sup>46</sup> «Existing safeguards to ensure transparency and parity of resources and airtime during election campaigns are not designed for the digital environment. Online campaign tools have added potency by combining personal data and artificial intelligence with psychological profiling and complex micro-targeting techniques». *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the European democracy action plan*, COM(2020) 790 final.

<sup>47</sup> M. SORICE, *La "piattaformaformizzazione" della sfera pubblica*, in *Comunicazione politica*, 3, 2020.

«terza categoria di rischi riguarda gli effetti negativi reali o prevedibili sui processi democratici, sul dibattito civico e sui processi elettorali, nonché sulla sicurezza pubblica» (*Considerando* 82, DSA). Il DSA non risolve molte di quelle problematiche legate, ad esempio, al pluralismo nell'era algoritmica che potrebbe in qualche modo intaccare la *par condicio* al tempo dei *social network*<sup>48</sup>, ma nel *Considerando* 88 afferma: «[i] fornitori di piattaforme *online* di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca *online* di dimensioni molto grandi dovrebbero inoltre essere diligenti nelle misure che adottano per testare e, se necessario, adattare i loro sistemi algoritmici, non da ultimo i loro sistemi di raccomandazione. Essi potrebbero dover attenuare gli effetti negativi delle raccomandazioni personalizzate e correggere i criteri utilizzati nelle loro raccomandazioni». Lo stato attuale della normativa non permette tuttavia – in assenza di un intervento del legislatore nazionale – di identificare una immediata possibilità di risoluzione dell'annoso problema della neutralità algoritmica, tanto a livello regionale quanto a livello nazionale. Un'identica osservazione può essere fatta per il silenzio elettorale che, forse, risulterebbe di più facile applicazione, potendo immaginarsi dei blocchi per i profili *social* il giorno delle elezioni, ma tale prospettiva ugualmente appare lontana da una concreta applicazione. Cionondimeno, il DSA fornisce una prima disciplina di cornice per l'applicazione dei Codici di condotta dell'UE e per l'azione dei legislatori nazionali.

Fatte queste premesse, è quindi possibile osservare come il *Digital Services Act* potrebbe valorizzare il ruolo dei Co.Re.Com. da due punti di vista: quello della vigilanza delle campagne elettorali sui social e quello dello sviluppo di *Alternative dispute resolution* (ADR) rispetto alla rimozione o non rimozione dei contenuti digitali. Focalizzandosi sulle diverse questioni già affrontate da DSA e *Strengthened Code of Practice on Disinformation* sono infatti ipotizzabili soluzioni di più immediata implementazione rispetto ai problemi generali di neutralità algoritmica-*par condicio* e silenzio elettorale *online*.

<sup>48</sup> M.R. ALLEGRI, *Oltre la par condicio*, cit.; R. BORRELLO, *La par condicio nella campagna elettorale delle elezioni politiche*, cit.

Per quanto riguarda il primo profilo di analisi, ossia quello della vigilanza sulle campagne elettorali sui *social network*, si possono supporre una serie di sviluppi per le campagne elettorali regionali.

In particolare, nell'ambito dell'implementazione dei codici di autoregolamentazione (Considerando 103, DSA – art. 45 DSA) come strumento di (etero)regolazione delle piattaforme, assume una precipua importanza lo *Strengthened Code of Practice on Disinformation*. In relazione ai “*political advertisements*” il Codice parte dalla considerazione che «[t]he Signatories recognise the importance of ensuring political ads are run neutrally regardless of the political orientation or the issue addressed» e che «the Signatories agree to contribute to transparency of political advertising and to ensure additional protection of personal data when it is used in the context of targeting political advertising»<sup>49</sup>. Gli *ads* politici andranno segnalati opportunamente (misure 6.1., 6.2. e 6.4, *Strengthened Code of Practice on Disinformation*) e i tentativi di eludere l'identità dello sponsor sanzionati (misura 7.3, *Strengthened Code of Practice on Disinformation*). In questo quadro, qualora il legislatore nazionale intenda estendere i poteri dell'AgCom alle campagne elettorali *online*<sup>50</sup>, si potrebbe immaginare un ruolo precipuo per i Co.Re.Com. per la valutazione delle pubblicità online in ambito regionale e per la parità di accesso a questi nuovi canali mediali. I Co.Re.Com. potrebbero agire da primo soggetto “controllore” per la corretta applicazione del *Code* in materia di *political ads*<sup>51</sup>. In tale prospettiva si deve però anche osservare come tali competenze potrebbero essere delegate, in seguito alla possibile emanazione del *Regulation on the transparency and targeting of political advertising*, al Garante per la Protezione dei Dati Personali. La materia della pubblicità politica online interseca infatti sia gli ambiti competenziali dell'AgCom (comunicazione elettorale) che quelli del Garante per la Protezione dei Dati Personali (profilazione e targhetizzazione degli

<sup>49</sup> *Strengthened Code of Practice on Disinformation*, cit., p. 9 ss.

<sup>50</sup> In attesa di vedere se la *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the transparency and targeting of political advertising*, COM/2021/731 final avrà un seguito e sfocerà in un nuovo atto dell'UE.

<sup>51</sup> G. D'IPPOLITO, *Comunicazione politica online: dal messaggio politico commercializzato alle sponsorizzazioni sui Social Network*, in *MediaLaus – Rivista di diritto dei media*, 1, 2020, p. 165 ss.

utenti e trattamento dei dati personali e sensibili). L'eventuale prevalenza del profilo della protezione dei dati su quello della comunicazione elettorale, non escluderebbe, però, che si sviluppi una disciplina che preveda forme di collaborazione fra AgCom-Co.Re.Com. e Garante per la Protezione dei Dati Personali.

Un'ulteriore serie di considerazioni *de lege ferenda* e *de iure condendo* possono poi essere svolte in relazione al ruolo dei Co.Re.Com. nell'ambito della comunicazione politica "regionale", sempre in un'ottica di vigilanza proattiva. In futuro, il ruolo dei Co.Re.Com. potrebbe essere difatti ulteriormente valorizzato dall'art. 22 DSA sui segnalatori attendibili<sup>52</sup> per la rimozione di determinati contenuti, per esempio in relazione alla pubblicazione di sondaggi. Questa fattispecie potrebbe peraltro estendersi anche a fenomeni non direttamente connessi con le regole elettorali, come la segnalazione della disinformazione "regionale".

Con riferimento invece al secondo profilo di interesse, i Co.Re.Com. potrebbero assumere un ruolo di ADR per le controversie sorte online durante le campagne elettorali regionali.

Al di là dell'ipotesi di un rafforzamento dei compiti di vigilanza, il ruolo dei Co.Re.Com. potrebbe invero anche svilupparsi relativamente alle dispute fra piattaforme e utenti o fra utenti durante le campagne elettorali regionali. A tal proposito, i Co.Re.Com. potrebbero implementare meccanismi di ADR<sup>53</sup> come previsto *ex art.* 21 DSA (concernente i c.d. "*certified out-of-court dispute settlement body*"). L'esperienza sviluppata in altri ambiti di conciliazione dai Co.Re.Com. potrebbe garantire un'ottima piattaforma iniziale per questi ulteriori compiti. In questa prospettiva, i Co.Re.Com. potrebbe fungere da arbitro per quanto riguarda la rimozione di contenuti segnalati come *hate speech* o disinformativi (anche) durante le campagne elettorali *online*, inserendo nel processo di *con-*

<sup>52</sup> Già la "Measure 2.2" dello *Strengthened Code of Practice on Disinformation* prevedeva la possibilità di collaborare con organizzazioni esterne ai social per *«identify content and sources as distributing harmful»*.

<sup>53</sup> Si veda quanto proposto dalla Presidente del Co.Re.Com. Lombardia: M. SALA, *Storia e prospettive del "modello Corecom"*, in M. SALA (a cura di), *I CORECOM nell'ordinamento della comunicazione*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2022, p. 34. Sul modello di conciliazione già presente presso i Co.Re.Com.: M. MACCHIA, *Autorità indipendenti e decentramento amministrativo*, cit. e G. GARDINI, *L'attività di conciliazione dei Corecom*, in *questa Rivista*, 6, 2008.

*tent moderation* un attore pubblico e diminuendo quindi alcuni rischi inerenti la c.d. “privatizzazione della censura”, ossia il potere (privo di controlli) delle piattaforme di rimuovere contenuti dalle propri “piazze virtuali”. D'altronde, com'è stato ricordato recentemente dal presidente dell'AgCom, Giacomo Lasorella, «[s]ullo sfondo vi è (...) la legislazione europea sulle piattaforme digitali, in fase di elaborazione, come il *Digital Services Act*, il *Media Freedom Act* e il Regolamento sulla pubblicità elettorale. Le esperienze acquisite nell'ambito della risoluzione delle controversie potranno essere opportunamente mutate per la definizione delle procedure di risoluzione delle controversie tra consumatori e servizi media audiovisivi, e di quelle tra consumatori e piattaforme di condivisione dei video (VSP) così come richiesto dal nuovo Tusma. Oltre che, in relazione a controversie che dovessero sorgere in merito all'adottando *Digital Services Act*»<sup>54</sup>.

La coesistenza di funzioni di controllo, vigilanza ed arbitrali non sarebbe peraltro nulla di nuovo nemmeno in ambito di comunicazione politica potendo i Co.Re.Com., in caso di violazione delle norme in materia, effettuare un tentativo di “conciliazione” prima di sottoporre una proposta all'AgCom o richiedere l'archiviazione di un procedimento.

A queste funzioni se ne potrebbero poi aggiungere ulteriori qualora il legislatore dovesse emanare una puntuale normativa per la propaganda *online*, tentando di adeguare gli istituti pensati per quella *offline* al mondo dei *social network*<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> G. LASORELLA, *Il contributo dei Corecom sul territorio: le funzioni delegate*, in M. SALA (a cura di), *I CORECOM nell'ordinamento della comunicazione*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2022, p. 45.

<sup>55</sup> Si pensi *in primis* al tema delle spese elettorali rispetto agli *ads* sui social (R. BORRELLO, *Il virtuoso (e complesso) sinergismo tra le discipline dei costi della politica e della par condicio nella regolazione della comunicazione politica, tra vecchie e nuove tecnologie*, in G. CARAVALE, S. CECCANTI, L. FROSINA, P. PICCIACCHIA, A. ZEI (a cura di), *Scritti in onore di Fulco Lanchester*, I, Napoli, Jovene, 2022, p. 213 ss.; E. CATERINA, *La comunicazione elettorale sui social media tra autoregolazione e profili di diritto costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2021. Oppure si pensi alle annose questioni della (probabilmente impossibile) applicazione del silenzio elettorale online (M.R. ALLEGRI, *Oltre la par condicio*, cit.) e delle *par condicio* ai tempi dell'algoritmo (O. GRANDINETTI, *La par condicio*, cit.)



#### 4. Conclusioni

Dal quadro normativo analizzato emerge con chiarezza come le campagne elettorali *online* risultino ancora non adeguatamente regolamentate rispetto a quelle *offline*.

Nell'ambito del *federalizing process*<sup>56</sup> italiano questo comporta un conseguente blocco nella regolazione della materia a livello regionale. Anche a voler individuare una competenza regionale nell'area delle campagne elettorali locali<sup>57</sup>, da attuarsi nel rispetto della legislazione statale di sistema, appare senz'altro difficile immaginare un ruolo autonomo per le Regioni nella regolazione della propaganda elettorale *online*. In tal senso, infatti, sarebbe necessaria una forma di cooperazione rafforzata (asimmetrica) con l'AgCom per quelle Regioni che volessero intraprendere tale strada, con un possibile rafforzamento dei Co.Re.Com. attivi sul territorio regionale di riferimento.

Esclusa questa ipotesi, è, allora, possibile guardare a che cosa si stia muovendo a livello unionale per esplorare possibili evoluzioni nell'ambito del funzionamento delle campagne elettorali *online* a livello regionale. La premessa è che tale futura disciplina sarà connessa alla normativa statale di sistema e alla legislazione dell'Unione europea in tema di ISPs. In questo contesto, in chiave di decentralizzazione delle attività attribuite all'AgCom e in attesa di un intervento del legislatore in materia di campagne elettorali *online*, appare possibile individuare uno spazio di azione per i Co.Re.Com. a seguito dell'emanazione del DSA. Da questa prospettiva i principali ambiti di sviluppo potrebbero essere: quelli del controllo dell'attività degli *ads* online<sup>58</sup>, in una chiave di parità di accesso e trasparenza, e della segnalazione di contenuti illegali; quello dell'attività di conciliazione come *certified out-of-court dispute settlement body*. Naturalmente anche questa "minima" applicazione del DSA e dello *Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022* necessita di una

<sup>56</sup> C.J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, Praeger, 1968.

<sup>57</sup> «È vero che la disciplina delle campagne elettorali, in generale, inerte al diritto di elettorato e spetta alla legge dello Stato; tuttavia, i sistemi elettorali regionali, a norma dell'art. 122 Cost., costituiscono materia di potestà legislativa concorrente». G. DE VERGOTTINI, *Studio sulle competenze regionali*, cit., p. 17.

<sup>58</sup> In attesa anche del *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the transparency and targeting of political advertising*, COM/2021/731 final.

normativa a livello nazionale che incarichi l'AgCom di tali funzioni. Il successivo passaggio riguarderebbe naturalmente gli accordi quadro fra il livello regionale e l'AgCom<sup>59</sup>.

Infine, un'ulteriore serie di attività potrebbe essere ipotizzabile qualora si verificasse quella "transizione"<sup>60</sup> della legislazione verso una regolazione della propaganda politica *online*. Qualora si concretizzassero forme di regolamentazione in base a quei principi e istituti che innervano la propaganda elettorale e la protezione del discorso pubblico nel mondo analogico, si potrebbero immaginare anche nuove funzioni per i Co.Re.Com. D'altronde come affermato dal Presidente dell'AgCom «nel nuovo ecosistema digitale, il contributo dei Co.Re.Com. a livello territoriale, in virtù della loro prossimità al cittadino, rimane rilevante e significativo»<sup>61</sup>. Perché questo avvenga tuttavia è necessario un intervento legislativo importante che aggiorni le categorie del costituzionalismo per applicarle al mondo digitale<sup>62</sup>.

Regional Elections, Co.Re.Com. and Online Political Propaganda: Unresolved Issues and Future Scenarios Between the Regional, the National and the European Government Level

*Matteo Monti*

Il presente saggio si propone di analizzare la dimensione "regionale" della propaganda politico-elettorale *online*, cercando di individuare alcune delle attuali norme applicabili e le loro discrasie, oltre che traccia-

<sup>59</sup> Sui quali sembra aversi più certezza: «[c]ome sapete, la sfida di concorrere al processo di regolazione del mondo digitale è una delle più importanti che AgCom e Co.Re.Com. sono chiamati ad affrontare. È una sfida che riguarda il futuro di tutti perché incide sulla qualità della nostra democrazia. A tal fine, il mio auspicio è che la firma del nuovo Accordo Quadro possa davvero segnare un passo decisivo e possa intensificare ulteriormente i rapporti tra AgCom e Co.Re.Com. attraverso una sinergia e una cooperazione sempre più forti e prossime al cittadino». G. LASORELLA, *Il contributo dei Corecom sul territorio*, cit., p. 46.

<sup>60</sup> R. BORELLO, *La comunicazione politica in transizione e la persistente centralità della par condicio radiotelevisiva*, in *Lo Stato*, 15, 2020.

<sup>61</sup> G. LASORELLA, *Il contributo dei Corecom sul territorio*, cit., p. 39.

<sup>62</sup> «Non tutto può essere trasportato nel mondo dei *social*, certo. Ma oggi il tema è se si possono applicare anche ai nuovi *social* controlli e regole simili a quelli che valgono per la carta stampata e per la televisione». B. CARAVITA, *Social network, formazione del consenso, istituzioni politiche: quale regolamentazione possibile?*, in *federalismi.it*, 2, 2019, p. 4.

re alcune possibili linee di evoluzione a seguito degli ultimi interventi del legislatore dell'Unione europea. Nel secondo paragrafo si descrive lo stato dell'arte in materia di propaganda *online*, nel più ampio contesto della legislazione sulla comunicazione elettorale. Nel terzo paragrafo, si prova invece di esplorare, in una prospettiva *de iure condendo*, come la disciplina della propaganda elettorale *online* potrebbe evolvere a seguito dell'entrata in vigore del *Digital Services Act* e quali prospettive di valorizzazione del ruolo dei Comitati regionali per le comunicazioni (Co.Re.Com.) potrebbero dischiudersi. Nelle conclusioni si evidenzierà come spetti principalmente al legislatore statale trovare soluzioni alle problematiche derivanti dalla nuova dimensione digitale della propaganda elettorale.

This essay will analyse the regulation of online propaganda at the regional level, firstly by identifying the currently applicable rules and their gaps, and secondly by tracing some future development in the wake of the latest European regulation. In the first part, I will examine the state-of-the-art on online propaganda and place it in the broader context of electoral communication regulations. In the second part, I will explore, from a *de lege ferenda* perspective, how the regulation of online electoral propaganda might evolve following the Digital Services Act and what perspectives for enhancing the role of the regional communications committees (Co.Re.Com.) might emerge. In conclusion, I will present some closing remarks pointing out how it is up to the state legislature to find solutions to the problems of online electoral campaigns.

Parole chiave: Digital Services Act; propaganda online; Elezioni regionali; Campagne elettorali online; Comitati regionali per le comunicazioni (Co.Re.Com)

Keywords: Digital Services Act; Online Propaganda; Regional Elections; Online Electoral Campaigns; Regional Communications Committees (Co.Re.Com)



# Le elezioni regionali del 2023 nel Lazio: tra astensione, volatilità e preferenze da *record*, la vittoria schiacciante del centrodestra

*Mattia Gatti\**, *Elisabetta Mannoni\*\**

## 1. *Introduzione*

Il 12 e 13 febbraio 2023 si sono svolte le elezioni regionali nel Lazio, insieme a quelle della Lombardia. A meno di sei mesi dalle elezioni politiche del 25 settembre 2022, questa tornata di elezioni regionali ha rappresentato una prima occasione di verifica dello stato di salute elettorale dei principali partiti e coalizioni, e quindi anche del governo Meloni. Questo contributo è dedicato all'analisi dei risultati elettorali nel Lazio, che hanno visto il ritorno al successo del centrodestra dopo le due legislature targate Nicola Zingaretti, ed è organizzato come segue. Una prima parte introduce il contesto della vigilia – si illustra in prima istanza il risultato elettorale della tornata elettorale precedente (sezione 2) e il quadro, in fase di campagna elettorale, che ha condotto alla selezione dei candidati proposti dai diversi partiti e coalizioni per le elezioni del 2023 (sezione 3). Dopodiché vengono presentati e commentati i risultati di queste elezioni (sezione 4) e il ruolo giocato dal voto di preferenza (sezione 5). Infine, l'articolo include un'analisi del dato sull'affluenza (sezione 6), che ha raggiunto in questa occasione i minimi storici per l'elettorato del Lazio – altro dato in linea con quanto già constatato per le elezioni politiche del 2022<sup>1</sup> – e un approfondimento sulla volatilità elettorale nel Lazio (sezione 7).

\* Dottorando di Ricerca presso la LUISS Guido Carli, Roma

\*\* Dottoranda di Ricerca presso la Central European University di Vienna

<sup>1</sup> M. IMPROTA, E. MANNONI, C. MARCELLINO, F. TRASTULLI. *Voters, issues, and party loyalty: The 2022 Italian election under the magnifying glass*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale – Italian Journal of Electoral Studies*, 85, 2022, pp. 3-27.

## *2. Le elezioni regionali precedenti*

Il precedente appuntamento elettorale per l'elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale del Lazio si era tenuto il 4 marzo 2018, in concomitanza (come già era accaduto nel 2013) con le elezioni politiche – e con ogni probabilità anche grazie alla simultaneità dei due eventi, le elezioni regionali del 2018 avevano registrato nel Lazio un'affluenza notevolmente più alta di quella delle ultime elezioni regionali (66,6% nel 2018, a fronte del 37,2% del 2023).

L'ultimo risultato elettorale nel Lazio (debitamente discusso più avanti in questo articolo) è in controtendenza rispetto ai risultati delle precedenti due elezioni regionali del 2013 e 2018, entrambe vinte dal (medesimo) candidato della coalizione di centrosinistra. Dopo la solida vittoria di Zingaretti con più del 40% dei voti nel 2013, l'elezione del 2018 si era conclusa con la vittoria del Presidente uscente, supportato a suo tempo da Partito Democratico (PD), Lista Civica Zingaretti, Liberi e Uguali (LEU), +Europa, Centro Solidale e Insieme. Con meno di due punti percentuali di differenza (31,2 vs 32,9%), si era classificato secondo Stefano Parisi, candidato della coalizione di centrodestra, composta da Forza Italia (FI), Lega, Fratelli D'Italia (FDI), Noi con l'Italia – UDC ed Energie per l'Italia. Al terzo posto sul podio anche Roberta Lombardi, candidata del Movimento Cinque Stelle (M5S), che da sola aveva ottenuto ben il 27% dei voti espressi. La lista del M5S era stata infatti nel 2018 la lista più votata, seguita dal PD (21,2%), Forza Italia (già notevolmente più in basso, con il 14,6% dei voti), Lega (10%) e FDI (8.7%) – un dato che difficilmente avrebbe lasciato presagire il risultato raggiunto da FDI cinque anni dopo, quando ha quadruplicato la percentuale di voti ottenuti, conseguendo da solo una quota di consensi più alta di quella dell'intera coalizione vincente del 2018.

La concomitanza delle elezioni regionali e politiche il 4 marzo 2018 aveva consentito di comparare cinque anni fa le preferenze dell'elettorato laziale sui diversi fronti – nazionale e regionale – rivelando alcuni dati degni di nota: la marginalizzazione del M5S nella sfida regionale; una maggiore capacità di mobilitazione del PD regionale di Zingaretti rispetto al PD nazionale di Matteo Renzi; e, al contrario, una meno efficace strategia coalizionale del centrodestra sul fronte regionale rispetto al fronte nazio-

nale<sup>2</sup>. Sebbene le ultime elezioni regionali si siano tenute a distanza di pochi mesi dalle elezioni politiche, solo alcune delle osservazioni fatte qualche anno fa restano valide ancora oggi (vedasi Tabella 1): da una parte, il M5S si conferma ai margini della sfida regionale (oltre a perdere di forza anche sul piano nazionale); dall'altra, la capacità mobilitativa del PD sembra essere venuta meno non più solo a livello nazionale, ma anche regionale, mentre la strategia coalizionale del centrodestra si è rivelata solida e vincente sia alle politiche sia (in modo ancora più evidente) alle regionali.

Tabella 1. *Risultato delle elezioni politiche e regionali nel Lazio (2018-2023) – principali partiti e candidati*

	Politiche 2018		Regionali 2018		Politiche 2022		Regionali 2023	
	N. voti	%	N. voti	%	N. voti	%	N. voti	%
Elettori	4.392.976		4.780.090		4.351.194		4.791.612	
Votanti	3.193.072	72,7	3.181.235	66,6	2.799.678	64,3	1.782.656	37,2
<i>Partiti</i>								
LEU/AVS <sup>3</sup>	113.639	3,7	88.416	3,5	103.633	3,8	42.330	2,7
Partito Democratico	578.828	18,7	539.131	21,2	523.128	19,3	313.658	20,3
Movimento Cinque Stelle	1.025.578	33,1	559.752	22,1	406.332	15,0	132.267	8,5
Azione-Italia Viva					225.943	8,3	75.306	4,9
Forza Italia	406.814	13,1	371.155	14,6	172.334	6,4	130.566	8,4
Fratelli d'Italia	251.114	8,1	220.460	8,7	841.507	31,1	520.731	33,6
Lega	410.871	13,3	252.772	10,0	186.324	6,9	131.811	8,5
<i>Candidato</i>								
Centrosinistra	708.598	22,9	1.018.736	32,9	722.753	26,7	581.974	33,5
Movimento Cinque Stelle	1.025.578	33,1	835.137	27,0	406.332	15,0	186.860	10,8
Centrodestra	1.094.550	35,4	964.757	31,2	1.214.726	44,8	936.388	53,9

*Fonte:* Elaborazione degli autori a partire dai dati del Ministero Interno.

<sup>2</sup> L. CARRIERI, *Regionali nel Lazio: L'effetto Zingaretti e le divisioni del centrodestra*, in V. EMANUELE, A. PAPARO (a cura di), *Gli sfidanti al governo*, Roma, Luiss Press, pp. 167-171.

<sup>3</sup> I dati del 2018 si riferiscono a Liberi e Uguali (LEU); i dati del 2022 e 2023 ad Alleanza Verdi Sinistra (AVS).

### 3. *Panorama politico nazionale e dinamiche locali: verso le nuove elezioni*

Le elezioni politiche del 25 settembre 2022 avevano restituito un verdetto chiaro: il centrodestra unito tornava alla guida del governo nazionale<sup>4</sup>. Lo faceva in seguito a un ennesimo ribaltamento al comando della coalizione: non la Lega di Matteo Salvini, men che meno FI di Silvio Berlusconi, ma FDI guidato da Giorgia Meloni si imponeva adesso come prima forza nazionale (26,0%), al termine di una prorompente ascesa ai vertici della politica italiana avviata quattro anni e mezzo prima.

È sulla base di questi equilibri politici che la nuova maggioranza giunge al primo vero *stress test* elettorale, rappresentato dalle regionali in Lazio del 12 e 13 febbraio 2023<sup>5</sup>. Questo appuntamento ha luogo durante una fase di elevata popolarità del governo<sup>6</sup>, riconducibile a quel periodo che gli scienziati politici sovente definiscono “luna di miele”: un lasso di tempo successivo all’insediamento del nuovo esecutivo, durante il quale gli elettori, sulla base delle aspettative positive nei confronti della novità politica, conferiscono al governo stesso una sorta di delega in bianco<sup>7</sup>. Il clima d’opinione, in sostanza, appare favorevole a una nuova affermazione del centrodestra.

Alle certezze derivanti dall’arena nazionale fanno da contraltare le peculiarità del contesto laziale. Come accennato, i precedenti dieci anni di Giunta a guida Zingaretti (PD) avevano evidenziato i limiti del centrodestra nel

<sup>4</sup> A. CHIARAMONTE, V. EMANUELE, N. MAGGINI, A. PAPARO. *Radical-Right Surge in a Deinstitutionalised Party System: The 2022 Italian General Election. South European Society and Politics*, 2023, pp. 1-29.

<sup>5</sup> Contestualmente alle altrettanto importanti elezioni regionali in Lombardia.

<sup>6</sup> Nel periodo che intercorre tra l’insediamento dell’esecutivo e l’appuntamento elettorale, i sondaggi politici IPSOS registrano un livello di gradimento del Governo Meloni costantemente al di sopra del 50%.

<sup>7</sup> Il concetto di luna di miele si ricollega alla nozione più generale del “ciclo della popolarità del governo”, con la quale si fa riferimento alla maggiore centralità delle prestazioni dell’esecutivo nelle scelte elettorali dei cittadini. Nello specifico, è stato osservato come la popolarità del governo e dei partiti che guidano la maggioranza tenda ad aumentare subito dopo il loro insediamento (la luna di miele, appunto), per poi calare e raggiungere un minimo a circa metà mandato, e infine crescere nuovamente all’approssimarsi delle nuove elezioni. Sul ciclo di governo si veda C.A.E. GOODHART, R.G. BHANSALI, *Political Economy*, in *Political Studies*, 18, 1970, pp. 43-106. Per una trattazione del caso italiano si veda P. BELLUCCI, *All’origine della popolarità del governo in Italia, 1994-2006*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 2006, pp. 479-504.



proporre all'elettorato un candidato realmente competitivo. Limiti riproposti dopo la cocente sconfitta alle amministrative di Roma dell'ottobre 2021, in cui la poco convincente candidatura dell'avvocato Enrico Michetti, voluto fortemente da Giorgia Meloni, aveva favorito l'affermazione del centrosinistra. È dunque il timore di ripetere gli stessi errori, unito alle frizioni interne, a giustificare il grande ritardo con cui la coalizione vaglia il nome del candidato alla Presidenza della Regione. Solo dopo la vittoria delle elezioni politiche, con la guida della coalizione passata definitivamente nelle mani di FDI, il numero dei contendenti inizia a restringersi, convergendo infine su due profili: uno politico, Fabio Rampelli, e uno civico, Francesco Rocca. A meno di due mesi dalle consultazioni, la scelta finale ricade sul secondo. Presidente nazionale della Croce Rossa Italiana, Rocca risulta anche una mossa figlia della necessità di ricompattare il partito (e la coalizione), soprattutto in seguito ai malumori generati dalle dichiarazioni dello stesso Rampelli su un tema spinoso quale quello del termovalorizzatore romano<sup>8</sup>. Volgendo lo sguardo al centrosinistra, la scelta finale di puntare su Alessio D'Amato, Assessore alla Sanità nella Giunta Zingaretti e figura di spicco durante la crisi Covid-19, si rivela ancor più travagliata. L'ultima consiliatura aveva lasciato in dote l'esperienza del cosiddetto "campo largo", raggruppando in Giunta il PD, il M5S, e Azione-Italia Viva (AZ-IV). Al fine di capitalizzare questo potenziale coalizionale, il PD – nella figura di Zingaretti – tenta dunque di giungere il prima possibile a un accordo elettorale che comprenda tutte le forze anzidette. Ciò risulta ancor più necessario data la connotazione spiccatamente maggioritaria del sistema elettorale. La legge elettorale regionale<sup>9</sup> dispone infatti l'elezione diretta del Presidente della Giunta. A questa si accompagnano un premio di maggioranza<sup>10</sup> – corrispondente a massimo 10 dei 50 consiglieri che compongono il Consiglio regionale – attribuito alla lista o coalizione del

<sup>8</sup> *Elezioni regionali, il termovalorizzatore di Roma divide anche il centrodestra*, in *Roma-Today*, 18 novembre 2022.

<sup>9</sup> L.r. Lazio 13 gennaio 2005, n. 2, poi modificata dalla l.r. 3 novembre 2017, n. 10.

<sup>10</sup> Il premio mira ad agevolare la formazione di una solida maggioranza qualora il gruppo collegato al Presidente eletto non abbia raggiunto il 60% dei seggi consiliari (i.e., 30 seggi). Può variare, in quanto prevede l'assegnazione dei numeri di seggi necessari al raggiungimento di quella soglia, ma non può in nessun caso essere maggiore di 10 seggi, neanche quando questi non fossero sufficienti a garantire il raggiungimento della soglia del 60% dei seggi consiliari.

candidato Presidente eletto, e la possibilità per l'elettore di esprimere un voto disgiunto. Il metodo proporzionale si "limita", invece, a definire l'attribuzione dei seggi alle liste circoscrizionali<sup>11</sup>.

L'iniziale strategia del Presidente uscente di favorire la candidatura di Daniele Leodori – vicepresidente della Giunta e principale artefice dell'accordo con il M5S sul territorio – si deve tuttavia scontrare con il rapido mutamento del contesto politico. Alle tensioni interne nello stesso PD sulla possibilità di indire delle primarie<sup>12</sup>, si aggiungono gli eventi di Palazzo Chigi, con la caduta del governo Draghi e le conseguenti elezioni anticipate. La rottura dell'alleanza nazionale tra il PD e il M5S conduce inevitabilmente allo scontro frontale in Regione. Il tutto culmina nel mese di novembre, con lo strappo finale sulla questione termovalorizzatore, tema caro al M5S<sup>13</sup>. Di lì a poco il PD è dunque costretto a chiudere la partita interna, con la presentazione della candidatura di D'Amato, i primi giorni di novembre. A questa, oltre un mese dopo, risponde il M5S, con la candidatura di Donatella Bianchi, famosa giornalista e conduttrice della televisione pubblica.

La coalizione capitanata da D'Amato si presenta così all'appuntamento elettorale contando al suo interno ben otto liste, di cui due civiche. Saltato l'accordo con i Cinquestelle, il PD conferma l'alleanza con AZ-IV e ottiene l'appoggio di altre forze minori, tra cui Sinistra Civica Ecologista e i Verdi. L'accordo non viene invece raggiunto con Sinistra Italiana che si allea con il M5S<sup>14</sup>. La coalizione di Rocca risponde invece con sei liste, tra cui la lista civica a nome del candidato Presidente, l'Unione di Centro e Noi Moderati-Rinascimento Sgarbi.

In quanto alla campagna elettorale, questa risulta sottotono, scontando sia il poco tempo disponibile che il periodo dell'anno in cui essa si svol-

<sup>11</sup> Per quanto concerne le soglie di sbarramento, su cui in tal caso si applica la normativa nazionale, queste risultano del 3% per i gruppi di liste, a meno che il gruppo di liste non sia collegato ad un candidato Presidente che abbia ottenuto almeno il 5% dei consensi.

<sup>12</sup> *Regionali, le primarie spaccano il PD: AreaDem e Astorre finiscono isolati*, in *RomaToday*, 5 luglio 2022.

<sup>13</sup> Il tema del termovalorizzatore costituisce un vero "pomo della discordia" tra i due partiti. Tensioni inaspritesi soprattutto dopo l'annuncio, da parte del Sindaco di Roma Roberto Gualtieri (PD), della costruzione di un nuovo impianto nella Capitale entro il 2026.

<sup>14</sup> *Regionali Lazio, Sinistra italiana: "In campo con M5s". Meloni: "Entro lunedì il nostro candidato"*, in *Il Fatto Quotidiano*, 17 dicembre 2022.

ge – gennaio, che poco si presta all'organizzazione di grandi eventi o comizi. I principali temi affrontati sono quelli relativi alla costruzione di nuovi termovalorizzatori, all'inefficienza della sanità pubblica regionale, e alla gestione dei fondi del Programma Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Più in generale, la campagna elettorale evidenzia il basso coinvolgimento delle élite nazionali, in particolar modo quelle di FDI e del PD. Scelta evidentemente dettata per i primi dalla posizione apicale ricoperta da Giorgia Meloni nel governo nazionale, ma anche dalla volontà di non esacerbare e nazionalizzare ulteriormente una tornata che li vede favoriti<sup>15</sup>. Dall'altra parte, la scelta dei dirigenti nazionali del PD di defilarsi dalla competizione, disertando persino l'evento conclusivo della campagna elettorale di D'Amato, rivela una profonda spaccatura in seno al partito, che va a sommarsi all'imminente elezione del nuovo segretario nazionale.

#### *4. I risultati del 12 e 13 febbraio 2023*

I risultati delle elezioni del 12 e 13 febbraio 2023 (Tabella 2) sanciscono la vittoria della coalizione di centrodestra guidata da Francesco Rocca. Un successo schiacciante nelle proporzioni, con D'Amato staccato di più di 20 punti percentuali (53,9% vs 33,49%). FDI si conferma primo partito con il 33,6% dei consensi, registrando un impressionante aumento di quasi 25 punti percentuali rispetto alle regionali del 2018. Il centrodestra si afferma anche grazie alle prestazioni di Lega e FI (8,5% e 8,4%), in chiara controtendenza con il calo patito da entrambe alle precedenti politiche<sup>16</sup>. La mancata riproposizione del campo largo penalizza il candidato del centrosinistra, ma ancor di più la Bianchi (10,8%), con il M5S che non raggiunge la doppia cifra percentuale (8,5%). Questo risultato contrasta invece con la sostanziale tenuta del PD (20,3%), il quale non può però contare su alleati altrettanto competitivi. AZ-IV, seconda lista della coali-

<sup>15</sup> Si fa riferimento qui alle considerazioni strategiche dei partiti alla guida del governo nazionale che, in una situazione favorevole dal punto di vista dell'opinione pubblica e di profonda divisione all'interno della coalizione (e dell'elettorato) avversaria, è incentivata a ridurre gli sforzi e la visibilità della campagna elettorale locale, al fine di non indurre i *competitor* a generalizzare la campagna, introducendo così tematiche legate all'arena nazionale che possano mobilitare l'elettorato alle urne. Si veda K. REIF, H. SCHMITT, *Nine Second-Order National Elections – A Conceptual Framework For The Analysis Of European Election Results*, in *European Journal of Political Research*, 8, 1980, pp. 3-44.

<sup>16</sup> Si rimanda alla Tabella 1.

zione in termini di consensi, ottiene infatti meno del 5% delle preferenze (4,9%), deludendo le aspettative positive generate dagli ottimi risultati delle elezioni amministrative del 2021 a Roma e delle recenti elezioni politiche.

Tabella 2. *Risultati candidati Presidenti e liste – Lazio 2023*

<b>Candidati Presidenti e Liste</b>	<b>N. voti</b>	<b>%</b>	<b>Seggi</b>
<b>Rocca Francesco</b>	<b>936.388</b>	<b>53,9</b>	
Fratelli d'Italia	520.731	33,6	22
Lega	131.811	8,5	3
Forza Italia	130.566	8,4	3
Lista Civica Francesco Rocca Presidente	31.452	2,0	1
Unione di Centro	25.000	1,6	1
Noi Moderati - Rinascimento Sgarbi	17.406	1,1	
<i>Totale Liste Coalizione Rocca</i>	<i>856.966</i>	<i>55,4</i>	<i>30</i>
<b>D'Amato Alessio</b>	<b>581.974</b>	<b>33,5</b>	<b>1</b>
Partito Democratico	313.658	20,3	10
Azione - Italia Viva	75.306	4,9	2
Lista Civica D'Amato Presidente	47.194	3,1	1
Verdi e Sinistra - Europa Verde - Possibile	42.330	2,7	1
Demos Democrazia Solidale	18.417	1,2	
Più Europa - Radicali Italiani - Volt	14.870	1,0	
Partito Socialista Italiano	7.986	0,5	
<i>Totale Liste Coalizione D'Amato</i>	<i>519.761</i>	<i>33,6</i>	<i>14</i>
<b>Bianchi Donatella</b>	<b>186.860</b>	<b>10,8</b>	
Movimento 5 Stelle	132.267	8,5	4
Polo Progressista di Sinistra & Ecologista	18.760	1,2	1
<i>Totale Liste Coalizione Bianchi</i>	<i>151.027</i>	<i>9,8</i>	<i>5</i>
<b>Pecorilli Sonia</b>	<b>16.962</b>	<b>1,0</b>	
Partito Comunista Italiano	10.229	0,7	
<b>Rinaldi Rosa</b>	<b>15.361</b>	<b>0,9</b>	
Unione Popolare	10.305	0,7	
<i>Totale Candidati Presidenti</i>	<b>1.737.545</b>		
<i>Totale Liste Circostrizionali</i>	<b>1.548.288</b>		
<i>Elettori</i>	<b>4.791.612</b>		
<i>Votanti</i>	<b>1.782.656</b>	<b>37,2</b>	

Fonte: Elaborazione degli autori a partire dai dati del Ministero Interno.

La Tabella 3 riporta il valore (percentuale) del tasso di variazione tra i voti ottenuti dalle principali liste nel 2023 e quelli conquistati dalle stesse nel 2018 (colonna “Tasso di Variazione”), consentendo una rapida, seppur parziale, verifica degli equilibri politici all’interno del sistema partitico laziale. È importante evidenziare come questo dato non consenta di conoscere nel dettaglio se e quanti dei voti trattenuti o conquistati dalle liste nel 2023 appartengano effettivamente a elettori “fedeli”, cioè elettori che hanno votato lo stesso partito anche nel 2018; e nemmeno se e quanti dei voti in uscita da questi partiti siano stati intercettati da altre liste in competizione o invece si riferiscano a elettori astenutisi nel 2023. Fatta questa dovuta precisazione, è possibile notare che – come largamente prevedibile dal forte calo dell’affluenza – tutte (se non una) le liste registrino una diminuzione abbastanza marcata dei consensi. Il tutto rende ancor più straordinario il dato relativo al partito di Giorgia Meloni – i cui voti sono aumentati del 136% tra il 2018 e il 2023. Il dato risente evidentemente della grande popolarità del governo Meloni al momento del voto, suggerendo la classificazione di questa tornata elettorale come “elezione di secondo ordine”<sup>17</sup>. Su queste elezioni, infatti, influiscono dinamiche propriamente nazionali, con la succitata luna di miele che tende a premiare la maggioranza al governo. È inoltre plausibile ipotizzare come FDI sia riuscita a intercettare una fetta consistente di quegli elettori in uscita da FI (-65%), e almeno in parte dal M5S (-76%). Questi ultimi continuano a scontare un marcato deficit competitivo nelle arene subnazionali, acuito dall’incapacità della leadership nazionale nel piazzare candidati al Consiglio regionale in grado di ottenere elevati consensi<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Con questo termine si fa riferimento a quelle elezioni (regionali, amministrative, europee) caratterizzate dalla loro minore importanza, in termini di distribuzione degli incarichi istituzionali, della copertura mediatica, e dell’interesse pubblico, rispetto all’arena nazionale. L’aspetto distintivo di queste elezioni è la forte influenza di logiche legate alla competizione partitica nazionale sul risultato del voto, cosicché in luogo delle peculiarità del contesto locale, a pesare è soprattutto la collocazione temporale della stessa all’interno del ciclo elettorale del sistema politico nazionale. Sulle elezioni di secondo ordine si veda K. REIF, H. SCHMITT, *Nine Second-Order National Elections – A Conceptual Framework For The Analysis Of European Election Results*, cit., pp. 9-10.

<sup>18</sup> L’ottima prestazione del M5S alle regionali del Lazio nel 4 marzo 2018 si spiega, evidentemente, anche alla luce del concomitante (e favorevole) voto per le elezioni politiche, tenute nella stessa giornata.

Una carenza che, in una competizione che fa del voto alla persona un importante criterio di espressione del consenso, risulta alquanto decisiva.

Tabella 3. *Tasso di variazione percentuale del numero complessivo di voti validi ricevuti dalle principali liste tra le elezioni regionali 2023 e le elezioni regionali 2018*

Liste e Poli	Tasso di Variazione 23-18
<i>Partiti</i>	
Forza Italia	-65%
Fratelli d'Italia	+136%
Lega	-48%
Movimento 5 Stelle	-76%
Partito Democratico	-42%
<i>Poli</i>	
Centro-destra	-7%
Centro-Sinistra	-40%

*Fonte:* Elaborazione degli autori a partire dai dati del Ministero Interno.

*Nota:* Relativamente ai dati elettorali delle regionali 2018 si rimanda alla Tabella 1. I tassi di variazione relativi ai poli di centrodestra e centrosinistra sono calcolati sulla base dei voti totali di lista ottenuti dalle coalizioni a sostegno dei rispettivi candidati Presidenti alla Giunta regionale nel 2018 e nel 2023.

La disaggregazione dei risultati su base comunale e il loro confronto con le precedenti elezioni (Tabella 4) inducono a tre osservazioni aggiuntive: l'ottimo risultato di Lega e FI nei capoluoghi di Provincia; il pessimo risultato a tutto tondo di AZ-IV; la conferma del PD come "partito delle ZTL"<sup>19</sup>. Sul primo punto, i numeri della Lega a Frosinone (16,7%) e a Rieti (21,2%), come anche il 10,1% di FI a Viterbo, bilanciano le maggiori perdite nella Capitale. A favorire questi risultati, come sarà osservato, sono le ottime *performance* dei candidati consiglieri inseriti dai due partiti nelle liste circoscrizionali: nomi forti e conosciuti sul territorio provinciale che, in alcuni territori, riescono ad accumulare moltissimi consensi. In riferimento alla seconda osservazione, le perdite di AZ-IV non si con-

<sup>19</sup> Con questa espressione si evidenzia il profilo marcatamente urbano del consenso elettorale del PD, e di riflesso la sua minore competitività al di fuori dei grandi centri urbani. Si veda V. EMANUELE, *Il voto ai partiti nei comuni: La Lega è rintanata nei piccoli centri, nelle grandi città vince il Pd*, in L. DE SIO, C. CATALDI, F. DE LUCIA, (a cura di), *Le Elezioni Politiche 2013, Dossier Cise*, Roma, CISE, 2013, pp. 83-88.

centrano solo nei capoluoghi di Provincia, dove “spiccano” i 170 voti alla lista (1,2%) nel Comune di Rieti, e il 2,3% nel Comune di Frosinone; il partito fa male soprattutto a Roma dove ottiene circa 100.000 voti in meno rispetto alle ultime politiche (9,7%)<sup>20</sup>, e più di 150.000 in confronto alle comunali dell’ottobre 2021<sup>21</sup>. Pesa, in tal senso, la prestazione in quei Municipi del centro città dove il partito aveva precedentemente raccolto gran parte dei suoi consensi. Tra questi emblematico è il Municipio I<sup>22</sup>, dove il 20,7% delle comunali (16,2% alle politiche) contrasta con il più modesto 9,5% di queste elezioni. In ultimo, il PD si conferma competitivo nelle aree più urbanizzate della Regione, soffrendo invece nelle periferie. Ciò non basta però a renderlo primo partito nel cuore di Roma (Municipi I e II), dove viene scalzato da FDI.

Tabella 4. *Risultati in termini assoluti e percentuali e saldo percentuale elezioni regionali 2023 rispetto a elezioni regionali 2018 nei capoluoghi della Regione Lazio*

Liste	Regionali 2023		Tasso di variazione 23-18
	N. voti	%	
<b>Roma</b>			
Azione-Italia Viva	37.751	5,8	/
Forza Italia	29.563	4,6	-79%
Fratelli d'Italia	214.238	33,1	+95%
Lega	28.298	4,4	-71%
Movimento 5 Stelle	64.510	10,0	-75%
Partito Democratico	145.286	22,4	-44%
<b>Frosinone</b>			
Azione-Italia Viva	339	2,3	/
Forza Italia	938	6,3	-79%
Fratelli d'Italia	4.438	29,9	+240%
Lega	2.478	16,7	-24%
Movimento 5 Stelle	1.045	7,0	-73%
Partito Democratico	2.808	18,9	-66%

<sup>20</sup> Si rimanda alla Tabella 1.

<sup>21</sup> Con la lista Calenda Sindaco.

<sup>22</sup> Incluso nel Collegio I alle elezioni politiche 2022.

Liste	Regionali 2023		Tasso di variazione 23-18
	N. voti	%	
<b>Latina</b>			
Azione-Italia Viva	1.161	4,4	/
Forza Italia	4.099	10,8	-39%
Fratelli d'Italia	12.300	32,3	+82%
Lega	8.073	21,2	-23%
Movimento 5 Stelle	2.840	7,5	-78%
Partito Democratico	4.186	11,0	-54%
<b>Rieti</b>			
Azione-Italia Viva	170	1,2	/
Forza Italia	986	7,2	-49%
Fratelli d'Italia	3.427	25,0	+250%
Lega	3.308	24,1	+59%
Movimento 5 Stelle	734	5,3	-78%
Partito Democratico	2.327	16,9	-34%
<b>Viterbo</b>			
Azione-Italia Viva	500	2,6	/
Forza Italia	1.956	10,1	-65%
Fratelli d'Italia	7.980	41,1	+190%
Lega	1.073	5,5	-77%
Movimento 5 Stelle	1.328	6,8	-77%
Partito Democratico	3.874	20,0	-45%

Fonte: Elaborazione degli autori a partire dai dati del Ministero Interno.

### 5. Il ruolo del voto di preferenza

L'analisi svolta fin qui evidenzia la rilevanza delle dinamiche nazionali nella lettura del risultato elettorale. Va ricordato, tuttavia, come la precedente disaggregazione su base comunale abbia fatto emergere differenze significative nel consenso attribuito alle diverse liste sul territorio. Come mai? Una possibile chiave di lettura è quella legata all'utilizzo esteso, da parte degli elettori laziali, del voto alla persona, espresso attraverso il voto di preferenza alla candidata o al candidato consigliere.

Allo scopo di approfondire questo aspetto, è stato calcolato l'indice di preferenza (IP), quel tasso percentuale ottenuto rapportando il numero di preferenze espresse al numero di voti di preferenza esprimibili. Va



premessi che l'introduzione della doppia preferenza di genere<sup>23</sup> nel 2017 ha modificato, raddoppiandolo, il denominatore utilizzato per il calcolo dello stesso indice, rendendo dunque poco adeguata la comparazione dello stesso con quelli concernenti le tornate elettorali precedenti a quella data. Con in mente questo appunto metodologico, è possibile notare come nel 2023 l'IP abbia raggiunto il 39,4%. Un dato questo di gran lunga superiore rispetto a quello delle regionali 2018 (18,9%) e più elevato di quello registrato alle regionali 2013 (36,3%), dove peraltro gli elettori laziali disponevano di una sola preferenza<sup>24</sup>. Emblematico risulta in tal senso il totale delle preferenze espresse, che ammonta a 1.221.310, più di 260mila rispetto al 2018, quando gli elettori erano stati circa un milione in più.

Esula dallo scopo di questo articolo stabilire se e quanto l'accresciuta importanza della relazione diretta elettore-candidato nel Lazio rifletta un marcato indebolimento delle strutture partitiche (sia nazionali che locali)<sup>25</sup>, o all'apposto sia da ricondurre a una rinnovata capacità di mobilitazione degli elettori più identificati e/o motivati da parte delle stesse<sup>26</sup>. Un'analisi preliminare del peso elettorale assunto dai candidati al Consiglio regionale nella tornata del febbraio 2023 nella Città metropolitana di Roma (non mostrata) evidenzia, nondimeno, un'alta concentrazione delle preferenze nelle mani di una cerchia di candidati, capaci di accumulare

<sup>23</sup> Con la l.r. 3 novembre 2017, n. 10, la quale ha introdotto la possibilità, per l'elettore, di esprimere un secondo voto di preferenza, a patto che i due candidati preferiti siano di genere opposto.

<sup>24</sup> La sorpresa deriva dal fatto che, come già sottolineato, la doppia preferenza ha raddoppiato il denominatore per il calcolo dell'indice, riducendo così il valore di IP. Il dato, superiore a quello del 2013, evidenzia dunque la crescita significativa del voto alla persona come criterio di scelta degli elettori nel 2023.

<sup>25</sup> Il crescente utilizzo del voto di preferenza in Italia negli ultimi tre decenni, con dati elevatissimi nel Meridione, è stato spesso associato alla perdita, da parte dei partiti politici, della loro capacità attrattiva e il conseguente limitato utilizzo del voto di appartenenza. Per una panoramica sull'utilizzo del voto di preferenza da parte degli elettori italiani durante la Prima Repubblica si veda P. SCARAMOZZINO, *Il voto di preferenza nelle elezioni regionali*, in *Il Politico*, 13, 1990, pp. 293-311. Sulla crescita (e i motivi) degli indici di preferenza nelle Regioni italiane durante la Seconda Repubblica, si veda D. FABRIZIO, P. FELTRIN, *L'uso del voto di preferenza: una crescita continua*, A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 175-200.

<sup>26</sup> Ipotesi che tuttavia contrasta, almeno in parte, con i dati bassissimi dell'affluenza in questa elezione.

un numero elevatissimo di consensi. Numeri di gran lunga superiori rispetto alle regionali del 2018 e che, data l'appartenenza di molti tra questi candidati alla lista di FDI<sup>27</sup>, hanno evidentemente influito sull'esito della competizione appannaggio del centrodestra. Il voto alla persona, in sostanza, sembra aver assunto un maggior peso nel calcolo elettorale dei cittadini laziali presentatisi alle urne in questa tornata; parallelamente si può evidenziare una maggior capacità attrattiva di singoli (e rilevanti) candidati consiglieri nei confronti dell'elettorato<sup>28</sup>.

Uno sguardo agli indici di preferenza delle diverse liste e coalizioni nelle cinque circoscrizioni (Tabella 5) rivela, infine, sostanziali differenze. La lista con l'indice di preferenza totale più elevato è quella della Lega (56,5%), capace a Latina di raggiungere il 65,7%. Allo stesso modo, FI (48,7%) è in grado di presentare delle liste competitive nelle Province, come dimostrano la stessa Latina e Frosinone. Ciò aiuta a comprendere la tenuta elettorale delle due liste, le quali hanno schierato, lontano dalla Capitale, dei candidati capaci di ottenere elevati consensi, sopperendo così alle perdite nella circoscrizione romana (soprattutto a favore di FDI). In ultimo, si segnala la prestazione del M5S che, con il 15,7%, fa registrare il più basso indice di preferenza in Regione. Un dato, come detto, non così sorprendente, considerando come il partito sconti spesso un deficit di candidati forti e conosciuti sul territorio.

<sup>27</sup> Tra questi, particolare menzione merita la performance del candidato Giancarlo Righini (FDI), capace di accumulare il 3,6% (38.068 preferenze) dei voti validi di lista, una percentuale maggiore rispetto a intere liste facenti riferimento a partiti nazionali.

<sup>28</sup> Il dato sul peso elettorale dei candidati consiglieri in Lazio potrebbe essere ricollegato a precedenti analisi sul voto regionale nel Meridione, dove spesso è stato possibile isolare una cerchia di candidati consiglieri, sovente definiti "campioni delle preferenze", distinti per la loro capacità di accumulare un elevatissimo numero di consensi mediante le vaste reti di relazioni con i loro elettori. Questi riescono inoltre a preservare il bottino di voti a prescindere dal partito (e della coalizione) nel quale competono, riuscendo in definitiva a influenzare l'esito della competizione regionale. Sui Campioni delle Preferenze e il loro impatto sulla competizione regionale, si vedano: R. DE LUCA, *Il ritorno dei "campioni delle preferenze" nelle elezioni regionali*, cit., p. 239; V. EMANUELE, B. MARINO, *Follow the Candidates, Not the Parties? Personal Vote in a Regional De-institutionalized Party System*, in *Regional & Federal Studies*, 26, 2016, pp. 531-554.

Tabella 5. *Lazio regionali 2023 – Indici di preferenza delle liste*

<b>Liste</b>	<b>Lazio</b>	<b>Roma</b>	<b>Frosinone</b>	<b>Latina</b>	<b>Rieti</b>	<b>Viterbo</b>
Lega	56,5	56,9	56,5	65,7	47,8	36,4
Forza Italia	48,7	47,5	46,2	56,6	34,2	38,8
Demos Democrazia Solidale	48,7	49,2	53,3	41,5	29,7	30,1
<i>Totale Liste Rocca</i>	44,4	44,3	47,4	50,5	35,4	33,7
Partito Socialista Italiano	43,8	39,4	55,1	42,3	40,4	27,0
Fratelli d'Italia	41,6	42,8	44,5	42,3	26,9	30,7
Polo Progressista di Sinistra & Ecologista	40,7	39,5	50,2	30,9	30,3	28,1
Azione Italia Viva	40,1	38,2	48,9	48,1	10,2	34,2
Lista Civica Francesco Rocca Presidente	39,9	37,4	49,2	43,7	42,4	44,0
Partito Democratico	39,0	32,2	67,6	44,5	31,6	52,7
<i>Totale Liste D'Amato</i>	38,1	33,3	61,0	43,1	31,3	47,8
Unione di Centro	35,0	29,8	45,7	39,5	32,9	37,4
Lista Civica D'Amato Presidente	33,9	31,2	49,1	37,7	41,4	29,8
Verdi e Sinistra-Europa Verde - Possibile	31,0	30,7	42,6	24,5	23,3	27,2
Unione Popolare	29,0	25,7	46,9	/	/	35,1
Noi Moderati - Rinascimento	27,0	27,7	13,1	25,7	13,5	36,1
+Europa-Radicali Italiani-Volt	24,5	25,4	7,7	25,0	24,6	5,4
Movimento 5 Stelle	15,7	13,5	22,5	26,9	5,6	20,3
Partito Comunista Italiano	7,0	5,2	22,0	/	/	5,1
<b>Indice di preferenza per area</b>	39,4	37,0	50,5	47,0	32,5	36,4

*Fonte:* Elaborazione degli autori a partire dai dati del Ministero Interno.

## 6. *L'affluenza dell'elettorato del Lazio*

Come anticipato sopra, uno dei dati più notevoli di queste elezioni regionali nel Lazio è stato, senza dubbio, il dato sull'affluenza – o sarebbe forse meglio dire, il dato sull'astensione. Con solo il 37,2% degli elettori che si è presentato ai seggi per esprimere le proprie preferenze per l'elezione del Presidente di Regione e del Consiglio regionale, l'af-

fluenza dell'elettorato del Lazio ha raggiunto a febbraio 2023 il minimo storico non solo rispetto a tutte le precedenti elezioni regionali tenutesi nel Lazio a partire dal 1970, ma anche in comparazione con qualsiasi altro appuntamento elettorale nazionale per le elezioni politiche e per le elezioni del Parlamento europeo.

È opportuno premettere che, se parliamo i tassi di affluenza dell'elettorato del Lazio con quelli di tutto l'elettorato italiano alle elezioni politiche (1948-2022) ed europee (1979-2019), questi risultano negli anni molto simili – occasionalmente l'elettorato solo del Lazio sembra essere lievemente più (alle politiche) o meno (per lo più alle Europee) partecipativo rispetto all'elettorato italiano preso nel suo insieme. Da questo possiamo dedurre che il comportamento dell'elettorato della Regione Lazio è considerabile, in termini di affluenza alle urne, piuttosto emblematico del comportamento dell'elettorato italiano<sup>29</sup>. Alla luce di questa premessa, è interessante guardare più approfonditamente alla variazione del tasso di partecipazione alle elezioni da parte degli elettori del Lazio, nel tempo e nello spazio.

I paragrafi seguenti propongono un'analisi dettagliata della tendenza in calo dell'affluenza dell'elettorato del Lazio nel tempo, alle elezioni regionali (1970-2023), politiche (1948-2022) ed europee (1979-2019). A seguire, si amplia il focus proponendo un confronto col dato sull'affluenza alle ultime elezioni regionali in tutte le altre Regioni italiane. Si conclude invece con un ingrandimento sulle singole Province (ed alcuni Comuni) del Lazio, per identificare eventuali casi emblematici con tassi di astensione molto alti e localizzare potenziali *outlier* dove invece non si è registrato un tasso di partecipazione particolarmente basso.

### 6.1 *La variazione dell'affluenza nel tempo*

La Figura 1 mostra chiaramente la tendenza di declino dell'affluenza degli elettori del Lazio alle elezioni regionali. In una finestra temporale di poco più di mezzo secolo, si nota una decrescita piuttosto costante

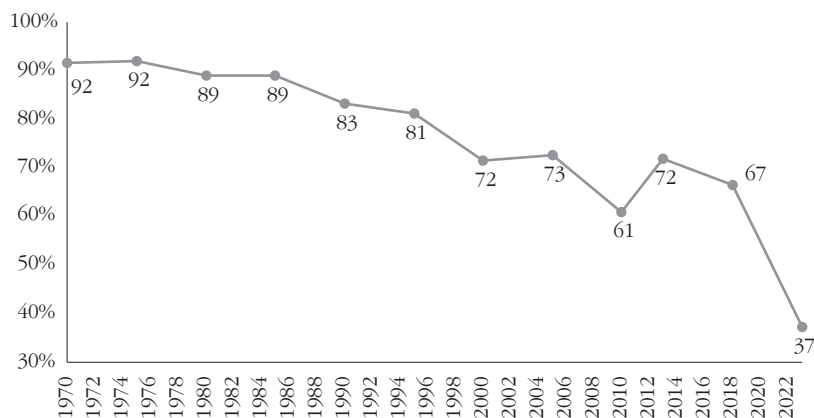
<sup>29</sup> Il dato sull'affluenza è stato calcolato a partire dai dati sull'elettorato della circoscrizione Roma-Viterbo-Latina-Frosinone e sull'elettorato della Provincia di Rieti per le elezioni politiche 1948-1992; elettorato delle circoscrizioni Lazio 1 e Lazio 2 per le elezioni politiche 1994-2022. I dati completi della serie storica sui tassi di affluenza a cui si fa riferimento non vengono qui riportati per ragioni di spazio, ma sono disponibili su richiesta.

nell'affluenza alle urne fino a metà degli anni Novanta. In questa prima fase, la percentuale di elettori laziali che andava a votare alle elezioni regionali poteva, tra un'elezione e l'altra, crescere di meno di mezzo punto percentuale (tra il 1970 e il 1975), rimanere invariata (tra 1980 e 1985) o decrescere di pochi punti percentuali (fino a un massimo di 5,8 tra 1985 e 1990). Da metà degli anni Novanta il quadro inizia a cambiare e si registrano cali anche di circa 10 punti percentuali (tra 1995 e 2000 o tra 2005 e 2010), per arrivare al crollo senza precedenti di quasi 30 punti percentuali tra le ultime due elezioni.

Tuttavia, vale la pena ricordare che, come già menzionato sopra, nel 2013 e nel 2018 le elezioni regionali sono avvenute in concomitanza con le politiche. Secondo quanto evidenziato nella letteratura sulla "simultaneità verticale"<sup>30</sup>, quanto più ravvicinate si tengono due elezioni di livello diverso (ad esempio, regionali e politiche), soprattutto quindi se tenutesi nello stesso giorno, tanto più i risultati elettorali tra le due elezioni tendono ad essere simili. Alla luce di ciò, è ragionevole pensare che le elezioni politiche abbiano indirettamente contribuito ad influenzare positivamente il tasso di partecipazione alle regionali.

Osservando l'affluenza negli ultimi due appuntamenti elettorali regionali avvenuti non in concomitanza con le elezioni politiche, quindi quelli del 2023 e del 2010, notiamo che c'è stato un calo di 23,7 punti percentuali nell'arco temporale degli ultimi 13 anni. Dato non troppo dissimile da quello, anche se più moderato e certamente più diluito e progressivo, registrato nel lasso di tempo compreso tra il 1995 e il 2010 – 20,3 punti percentuali in 15 anni – e che sembra suggerire complessivamente un generalizzato e crescente disinteresse dell'elettorato ad esprimere le proprie preferenze sulla gestione della cosa pubblica a livello regionale.

<sup>30</sup> S. BOLGHERINI, S. GRIMALDI, A. PAPARO, *Assessing multi-level congruence in voting in comparative perspective: Introducing the municipal level*, *Local Government Studies*, , 47, 1, 2021, pp. 54-78.

Figura 1. *Affluenza alle elezioni regionali del Lazio (1970-2023)*

Fonte: Elaborazione degli autori a partire dai dati del Ministero Interno.

Il grafico sotto (Figura 2), consente di inserire il dato sull'affluenza dell'elettorato del Lazio alle elezioni regionali in un contesto più ampio di partecipazione degli stessi elettori alle elezioni in termini più generali. Un primo dato che emerge a colpo d'occhio è l'inequivocabile e progressivo calo dell'affluenza alle urne nel tempo. Tutte e tre le linee (puntinata per le elezioni politiche, tratteggiata per le europee e continua per le regionali) partono da tassi di affluenza vicini al 90%, per crollare nel corso dei decenni di decine di punti percentuali. Questo dato è coerente con quanto già riscontrato nella letteratura sul comportamento di voto innanzitutto in Italia<sup>31</sup>, ma anche più in generale nelle democrazie occidentali<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> D. TUORTO. *L'astensionismo elettorale: quel che resta dalla protesta*, in A. CHIARAMONTE, L. DE SIO (a cura di), *Il voto del cambiamento. Le elezioni politiche del 2018*, Bologna, il Mulino, 2018.

<sup>32</sup> M. GRAY, M. CAUL. *Declining voter turnout in advanced industrial democracies, 1950 to 1997: The effects of declining group mobilization*, in *Comparative political studies* 33, 9, 2000, pp. 1091-1122.

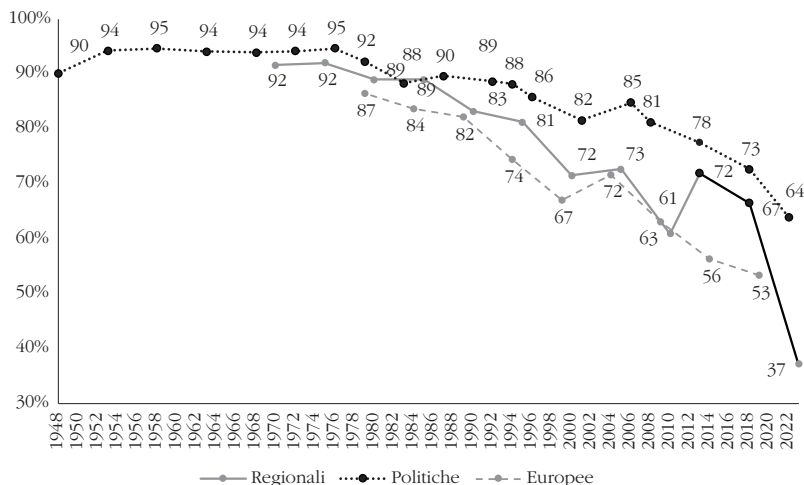
Il secondo dato chiaro che si deduce dalla Figura 2 è quello di un maggior interesse a partecipare agli appuntamenti elettorali nazionali rispetto a quelli regionali o europei. Il fatto che questo divario si sia registrato anche negli anni in cui le elezioni politiche si sono tenute nelle stesse giornate delle elezioni regionali rafforza ulteriormente quanto già comprovato nella letteratura in merito alla gerarchia tra elezioni di primo ordine ed elezioni di secondo ordine<sup>33</sup>.

Il terzo ed ultimo dato è quanto anticipato all'inizio di questa sezione: con queste ultime elezioni regionali, l'elettorato del Lazio registra un'astensione da record nella storia di tutte le elezioni tenutesi in Italia a cui l'elettorato del Lazio abbia preso parte. Alla luce dei due aspetti appena evidenziati – da una parte, il progressivo e generalizzato declino dell'affluenza e dall'altra, un minore interesse mostrato dall'elettorato a partecipare alle elezioni regionali rispetto alle politiche – il dato sull'affluenza a queste elezioni regionali sembra essere decisamente in linea con l'astensione senza precedenti<sup>34</sup> registrata alle ultime elezioni politiche in Italia, tenutesi pochi mesi prima delle regionali, il 25 settembre 2022. A questo punto è interessante, da un lato, comparare questo dato senza precedenti con quello ottenuto nell'ultima tornata di elezioni regionali nel resto d'Italia; dall'altro, guardare al particolare di diversi territori all'interno della Regione per avere una comprensione più chiara di quali zone abbiano contribuito maggiormente al calo dell'affluenza e quali si siano invece distinte per tassi di partecipazione notevolmente più alti rispetto al dato aggregato.

<sup>33</sup> K. REIF, H. SCHMITT, *Nine Second-Order National Elections – A Conceptual Framework For The Analysis Of European Election Results*, in *European Journal of Political Research*, 8, 1980, pp. 3-44.

<sup>34</sup> M. IMPROTA, E. MANNONI, C. MARCELLINO, F. TRASTULLI, *Voters, issues, and party loyalty: The 2022 Italian election under the magnifying glass*, cit.

Figura 2. *Affluenza dell'elettorato del Lazio alle elezioni regionali, politiche ed europee (1948-2023)*



Fonte: Elaborazione degli autori a partire dai dati del Ministero Interno.

Nota: Il dato sull'affluenza è calcolato su: elettorato della Regione Lazio per le elezioni regionali 1970-2023 e per le elezioni europee 2014-2019; elettorato della circoscrizione Roma-Viterbo-Latina-Frosinone ed elettorato della Provincia di Rieti per le elezioni politiche 1948-1992; elettorato delle circoscrizioni Lazio 1 e Lazio 2 per le elezioni politiche 1994-2022; elettorato delle provincie di Roma, Viterbo, Latina, Frosinone e Rieti per le elezioni europee 1979-2009.

## 6.2 Il confronto con le altre Regioni

Quella delle regionali del Lazio del 2023 è un'astensione da record anche in comparazione con il dato sull'affluenza delle altre 19 Regioni italiane nei loro ultimi appuntamenti elettorali regionali. La Figura 3 mostra la percentuale di votanti sul totale degli aventi diritto al voto di ogni Regione nella loro ultima elezione regionale tenutasi tra il 2018 e il 2023. A scopo comparativo, il grafico include anche, in grigio, l'affluenza media in Italia, e nelle diverse zone geopolitiche<sup>35</sup> – Sud, Nord e Zona Rossa.

<sup>35</sup> Sul concetto di zone geopolitiche si veda I. DIAMANTI. *Mappe dell'Italia politica*, 2009, pp. 1-256.



Innanzitutto, i dati per zona geopolitica confermano quanto già appurato nella letteratura: al di là delle differenze in termini di preferenze ideologiche, si rileva ancora una più alta partecipazione politica, in media, nelle Regioni della Zona Rossa (63,7%), seguite da quelle settentrionali (57,7%), a fronte di una minore mobilitazione nel Meridione (50,1%)<sup>36</sup>. Il dato però più interessante che emerge da questa comparazione, è quanto risalta sull'estremo destro del grafico, dove spicca l'affluenza registrata nel Lazio, chiaramente la più bassa anche rispetto a tutte le altre Regioni. Tuttavia, sarebbe fuorviante interpretare questo come dato isolato. Senza nulla togliere al dato *record* dell'astensione dell'elettorato laziale nel 2023, è doveroso guardare al confronto con le altre Regioni tenendo la dimensione temporale sempre ben presente. Così facendo, si nota innanzitutto che il secondo dato più basso dopo quello del Lazio è un altro dato registrato nel 2023 – quello delle elezioni regionali tenutesi in Lombardia negli stessi giorni (41,7%). Se ci si spinge ancora un po' oltre, muovendosi ulteriormente verso sinistra, è possibile constatare che terza, quarta e quinta affluenze più basse si sono registrate nelle altre quattro elezioni regionali più recenti – Calabria 2021 (44,4%), Friuli-Venezia Giulia 2023 (45,3%), Molise (48%) e Sicilia 2022 (48,8%). In altre parole, in ciascuna delle elezioni regionali tenutesi in Italia a partire dal 2021 – sei, finora – la percentuale di astenuti è stata sempre superiore a quella dei votanti.

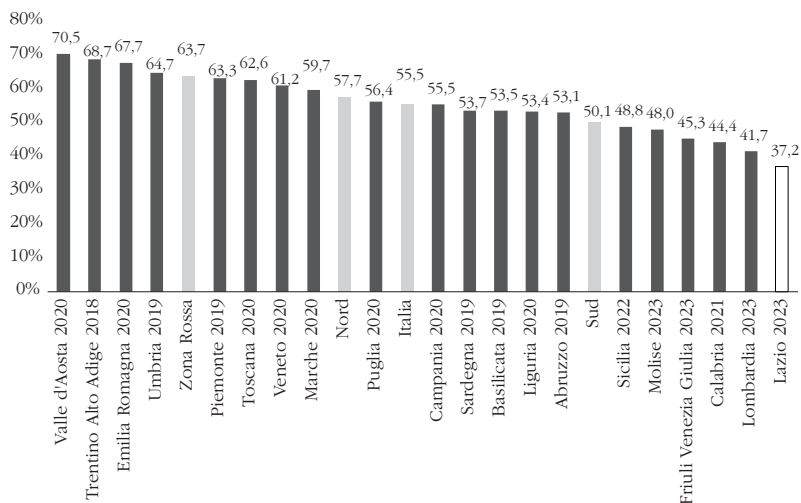
Di contro, passando velocemente in rassegna il resto del grafico, non è possibile individuare un *pattern* temporale chiaro per le rimanenti 15 Regioni. Sebbene queste abbiano tutte votato o nel 2018 o nel 2019 o

<sup>36</sup> Un'analisi del Centro Italiano Studi Elettorali (CISE) (V. EMANUELE, N. MAGGINI, *Calo dell'affluenza, frammentazione e incertezza nei comuni superiori al voto*. V. EMANUELE., N. MAGGINI, A. PAPARO (a cura di), *Cosa succede in città*, 2016, pp. 49-56 sulle comunali nei 132 Comuni superiori al voto nel 2016, aveva rivelato in questo senso un dato in controtendenza per quell'anno. La maggiore partecipazione elettorale nella Zona Rossa, seguita dal Nord e poi dal Sud, sebbene consolidata, per quegli stessi Comuni, nelle elezioni comunali precedenti a quelle del 2016, nelle elezioni politiche del 2013 e nelle elezioni europee del 2014, non era stata rilevata nelle elezioni comunali del 2016, che avevano visto invece un calo drastico nell'affluenza al Nord (57%) e nella Zona Rossa (62%); mentre l'affluenza al Sud risultava pari a quella della Zona Rossa e addirittura più alta (65%) escludendo Roma che da sola aveva registrato un'affluenza del 57%. Un'analisi più recente (M. BOLDRINI E A. PAPARO, *Comunali 2023: astensione in crescita ovunque, tiene il Sud*, 2023. CISE - LUISS), conferma la controtendenza a livello comunale, che vede gli elettorati del Sud più partecipativi di quelli del Nord e della Zona Rossa.

nel 2020, il tasso di astensione non sembra essere correlato con l'anno in cui si sono tenute le elezioni – dato che sembrerebbe suggerire, dunque, una più chiara disaffezione nei confronti della politica regionale negli ultimissimi anni rispetto al passato, e che sarà interessante integrare con i risultati delle prossime elezioni regionali che si terranno in Trentino Alto-Adige/Südtirol ad ottobre 2023.

Come si anticipava sopra, il relativo calo dell'affluenza nel tempo è da considerarsi ormai fisiologico anche solo per ragioni legate al cosiddetto ricambio generazionale<sup>37</sup>, e pertanto l'aspettativa è che questa continui a diminuire progressivamente tra un'elezione e la successiva. Ciò detto, resta tuttavia sorprendente il disinteresse manifestato dagli elettorati recentemente chiamati alle urne per esprimere preferenze in merito a chi sarà alla guida delle proprie Regioni per i successivi cinque anni per almeno due ragioni. Da un lato, perché non sempre si tratta di un calo di solo pochi punti percentuali rispetto all'elezione precedente (si rimanda alla Figura 1 e relativo commento per il caso del Lazio). Dall'altro, perché dopo una fase particolarmente critica come quella dettata dalla pandemia Covid-19, che ha messo in risalto le competenze delle Regioni in materia sanitaria, e il conseguente aumento della salienza del tema della sanità nell'opinione pubblica, ci si sarebbe potuti aspettare che una maggiore consapevolezza del ruolo cruciale dell'amministrazione regionale nella gestione della sfera sanitaria si traducesse in un, se non aumentato, almeno rinnovato interesse per la politica locale regionale. Tuttavia, questo non sembra essere stato il caso nel Lazio – né nelle altre quattro Regioni che hanno votato dal 2021 in poi.

<sup>37</sup> B. ANDRÉ, E. GIDENGIL, N. NEVITTE. *Where does turnout decline come from?*, in *European journal of political research* 43, 2, 2004, pp. 221-236.

Figura 3. *Affluenza alle ultime elezioni regionali (2018-2023) per Regione*

*Fonte:* Elaborazione degli autori a partire dai dati del Ministero Interno e dati delle Regioni. Il dato relativo al Molise è il dato pubblicato come non ufficiale sulla pagina della Regione Molise, aggiornato al 30 giugno 2023.

*Nota:* Il dato sull'affluenza per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è calcolato a partire dai dati sull'elettorato della Provincia autonoma di Trento ed elettorato della Provincia autonoma di Bolzano. La voce Zona Rossa indica l'affluenza media registrata nelle Regioni Emilia Romagna, Marche, Toscana e Umbria; la voce Nord indica l'affluenza media registrata nelle Regioni Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Liguria, Piemonte, Trentino-Alto Adige/Südtirol, Valle d'Aosta e Veneto; la voce Sud indica l'affluenza media registrata nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia; la voce Italia, indica l'affluenza media registrata nelle venti Regioni nel periodo considerato.

### 6.3 *Il dettaglio a livello provinciale*

Il dato sull'affluenza aggregato per la Regione Lazio cela interessanti distinzioni tra le diverse aree provinciali – Città metropolitana di Roma, Province di Frosinone, Latina, Rieti e Viterbo. Com'è facilmente intuibile, la Città metropolitana di Roma, che pesa di più delle altre Province sul dato regionale, è quella col più alto livello di astensionismo – poco più del 35% degli elettori è andato a votare a febbraio 2023 per le regionali. Come mostrato chiaramente nella Tabella 6, anche nel 2018 l'elettorato dell'area di Roma era stato quello meno partecipativo in Regione (65,5%), ed è anche quello per cui si è registrato il più alto calo di affluenza tra

i due appuntamenti elettorali (30 punti percentuali). Guardando ai casi specifici dei singoli Comuni, spiccano – prevedibilmente – Roma (con affluenza 33,1%, quindicesimo Comune nel Lazio per astensione) ed alcuni Comuni nelle immediate vicinanze della Capitale, come Ardea (29,8%, nono Comune nel Lazio per astensione), Fiano Romano (33,2%), Fiumicino (33,5%) ed Anzio (33,9%). Tuttavia, l'affluenza a Roma presenta una notevole varianza, in quanto tra i 10 Comuni con più alta affluenza del Lazio, ben otto appartengono alla Città metropolitana di Roma<sup>38</sup>. Si tratta però di Comuni piuttosto piccoli<sup>39</sup>, con in media meno di 750 elettori, e che per questo non hanno un impatto rilevante sul dato aggregato. Dopo Roma, la Provincia di Latina presenta il secondo più alto tasso di astenuti (più del 60% degli elettori), mentre Rieti e Viterbo confermano la tendenza a raggiungere dei tassi di partecipazione elettorale più alti del dato aggregato regionale (entrambi attorno al 44%).

Infine, Frosinone presenta un calo relativamente meno drastico tra 2018 e 2023 (“solo” 22 punti percentuali, a fronte di un calo a livello regionale di 29 p.p.), qualificandosi come Provincia più partecipativa per il 2023 (45% di affluenza, a fronte di quella regionale pari al 37,2%). È proprio in questa Provincia che troviamo il Comune con il più alto tasso di affluenza a queste elezioni regionali: Villa Santa Lucia (86,2%). Ciononostante, simmetricamente a quanto constatato per Roma, la Provincia con la partecipazione più alta, presenta anche i Comuni con l'affluenza in assoluto più bassa nel Lazio. Quasi tutti (sette su otto) i Comuni la cui affluenza non supera il 28% sono Comuni della Provincia di Frosinone<sup>40</sup>. Anche qui, però, parliamo di piccoli Comuni con un elettorato inferiore a 1500 elettori in media.

<sup>38</sup> Castel San Pietro Romano (77,3%), Jenne (74,0%), Cerreto Laziale (70,7%), Rocca Santo Stefano (70,7%), Bellegra (69,4%), Vallepietra (67,3%), Marano Equo (66,1%), Capranica Prenestina (65,7%).

<sup>39</sup> Il che invita a riflettere sulla forza attrattiva dei candidati consiglieri che concentrano voti anche (e a volte soprattutto) in piccoli Comuni, facendo spesso da volano per l'affluenza.

<sup>40</sup> Acquafondata (28,0%), Settefrati (25,5%), Casalvieri (24,6%), Terelle (23,1%), San Biagio Saracinisco (21,3%), Picinisco (21,2%) e Casalattico (16,2%). L'unico Comune non appartenente alla Provincia di Frosinone è Ponza (LT) con un'affluenza al 24,3%.

Tabella 6. *Affluenza alle ultime elezioni regionali (2023) per Provincia/Città metropolitana*

	<b>Affluenza 2023</b> %	<b>Affluenza 2018</b> %	<b>Calo tra 2018 e 2013</b> <b>(punti percentuali)</b>
Roma	35,2	65,5	-30
Frosinone	45,0	67,5	-22
Latina	39,8	68,7	-29
Rieti	43,8	71,2	-27
Viterbo	44,1	73,6	-29
Lazio	37,2	66,6	-29

*Fonte:* Elaborazione degli autori a partire dai dati Ministero Interno.

### **7. Volatilità elettorale e sistema partitico del Lazio**

Quanto detto finora sui risultati elettorali e sull'affluenza induce a inquadrare questa tornata come un caso di elezione di secondo ordine, in cui la minore salienza della posta in gioco – cioè la guida del governo regionale e non quello nazionale – rende le scelte dell'elettorato laziale più permeabili a considerazioni di carattere nazionale, a discapito di quelle prettamente locali.

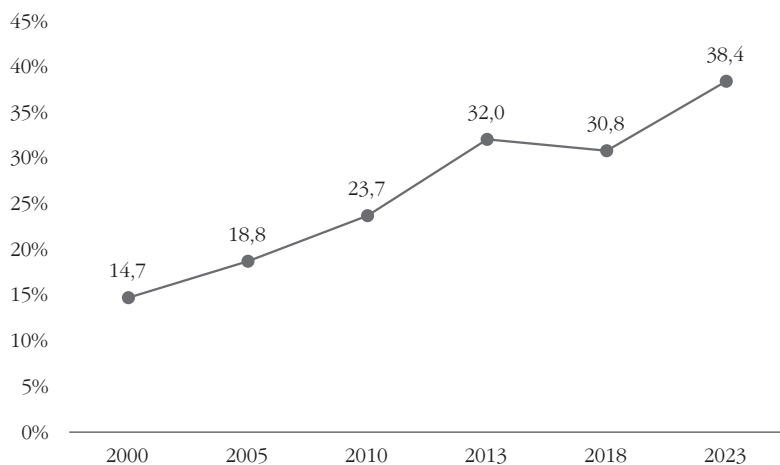
La popolarità dell'esecutivo di centrodestra rappresenta, in tal senso, una valida chiave di lettura al fine di comprendere il risultato del Lazio. Questa spiegazione va tuttavia collocata all'interno di un'analisi sistemica dell'arena politica laziale, che faccia luce sulle sottostanti dinamiche relative all'offerta politica e alla mobilità dell'elettorato regionale. A questo proposito, è utile cimentarsi nel calcolo della cosiddetta volatilità elettorale totale (VT), quell'indicatore, cioè, del mutamento complessivo del comportamento di voto tra due elezioni consecutive<sup>41</sup>. Dalla lettura del grafico in Figura 4, che mostra la VT per ogni elezione regionale nel Lazio dal 2000<sup>42</sup> a oggi, emerge chiaramente un quadro profondamente insta-

<sup>41</sup> Calcolato, mediante il noto Indice di Pedersen (M.N. PEDERSEN, *The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility*, in *European Journal of Political Research*, 7, 1979, pp. 1-26), come semisomma dei valori assoluti degli scarti tra le percentuali di voto dello stesso partito tra due elezioni contigue.

<sup>42</sup> La scelta di calcolo della volatilità totale a partire dall'elezione del 2000 è dettata sia dalle modifiche apportate alla legge elettorale regionale che nel 1995 introdussero l'elezione diretta

bile e fluido del comportamento di voto degli elettori laziali. Le ultime regionali registrano, infatti, il dato più alto di VT nel periodo osservato (38,4%). Un dato che conferma la crescita tendenziale dell'instabilità politica regionale, e che ricalca quello nazionale (31,8%)<sup>43</sup>.

Figura 4. *Volatilità totale nel Lazio (2000-2023)*



Fonte: Elaborazione degli autori a partire dai dati del Ministero Interno.

A questa crescente disponibilità degli elettori a modificare la propria scelta di voto, le ultime elezioni regionali contrappongono però un'offerta elettorale più contenuta e un sistema partitico meno frammentato rispetto al passato recente. Nel 2023 sono infatti 17 le liste presenti ai "nastri di partenza"; due in meno rispetto alle 19 che hanno conteso le regionali del 2018, e dieci in meno rispetto alle 27 presenti nel 2013. Il ridotto ventaglio di scelta a disposizione dell'elettorato laziale ha giovato alla riduzione della frammentazione del sistema partitico. A confermarlo è il

del Presidente della Giunta regionale, che dal processo di rinnovamento che ha caratterizzato dal 1994 il sistema partitico nazionale, all'indomani dello scandalo Tangentopoli.

<sup>43</sup> Si veda V. EMANUELE, B. MARINO, *Volatilità elettorale sopra i 30 punti: sistema partitico instabile per la terza elezione di fila*, in *CISE-LUISS*, 26 settembre 2022.

calcolo dell'indice di Laakso-Taagepera, più comunemente noto come Numero Effettivo di Partiti (NEP)<sup>44</sup>. Questo indice restituisce il numero dei partiti che effettivamente “pesano” all'interno del sistema partitico di riferimento, tenendo conto dei voti (Numero Effettivo di Partiti Elettorali o NEPE) o dei seggi (Numero Effettivo di Partiti Parlamentari o NEPP) che questi ottengono. Osservando i dati in Figura 5 si può notare come, con un NEPE di 5,5 le elezioni regionali del 2023 mostrino il secondo livello di frammentazione più basso nel periodo analizzato, secondo solo al dato del 1995 (5,4). Similmente, il calcolo del NEPP dà conferma sulla maggiore concentrazione del consenso elettorale e consiliare nelle mani di pochi partiti (3,8), risultando il livello più basso dal 1995, di un punto inferiore a quello calcolato per il 2018 (4,8).

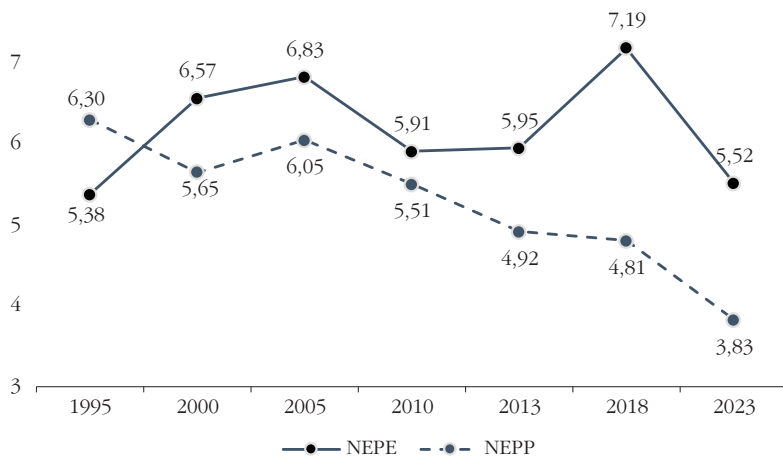
Il dato sulla sostanziale diminuzione della frammentazione del sistema partitico regionale è infine avvalorato dall'analisi dell'indice di bipolarismo, calcolato come somma dei voti percentuali delle due coalizioni più forti alle elezioni regionali<sup>45</sup>. Nel 2023 questo dato si attesta all'88,9% e risulta in forte crescita rispetto alle due tornate precedenti, quelle del 2018 (70,6%), e quella del 2013 (74,4%). Il sistema partitico del Lazio sembra così riacquisire, ancor più che a livello nazionale, quella struttura di “bipolarismo frammentato” caratterizzante la competizione elettorale tra il centrodestra e il centrosinistra durante la Seconda Repubblica<sup>46</sup>. Struttura che dal 2013, in Regione come a livello nazionale, era stata profondamente alterata dagli *exploit* del M5S.

<sup>44</sup> Il Numero Effettivo di Partito si calcola attraverso la formula  $\sum \frac{p_i^2}{p_i}$  dove  $p_i$  rappresenta la percentuale di voti o seggi ottenuti dal partito  $i$  (M. LAAKSO, R. TAAGEPERA, “Effective” number of parties: a measure with application to West Europe, in *Comparative Political Studies*, 12, 1979, pp. 3-27).

<sup>45</sup> Questo indice rileva il livello di frammentazione del sistema partitico in esame, nonché il livello di competitività delle coalizioni che lo compongono. Più alto il valore, più questo evidenzia come il voto degli elettori sia concentrato nelle mani di due coalizioni contrapposte.

<sup>46</sup> R.D.R. D'ALIMONTE, *Italy: A Case of Fragmented Bipolarism*, M. GALLAGHER, P. MITCHELL (a cura di), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 253-276.

Figura 5. NEPE e NEPP nel Lazio 1995-2023



Fonte: Elaborazione degli autori a partire dai dati del Ministero Interno.

In ultimo, al fine di soppesare il rispettivo ruolo delle dinamiche nazionale e di quelle propriamente locali sul livello di mobilità elettorale, si è proceduto al calcolo di VT confrontando i risultati delle liste elettorali con quelli, sempre riferiti al Lazio, delle ultime elezioni politiche. Ciò permette di suddividere questo indicatore in diverse componenti, sulla base dell'origine della mobilità elettorale. Più nello specifico, si può distinguere una "volatilità da domanda" (VD), legata alla variazione nei consensi di quei partiti che concorrono in entrambe le elezioni, da una "volatilità da offerta" (VO), legata invece a variazioni nell'offerta politica tra le due elezioni. Quest'ultima, infine, può essere distinta in "volatilità da offerta nazionale" (VOn), conseguenza di partiti nazionali non presenti alla competizione regionale o emersi successivamente all'appuntamento nazionale, e "volatilità da offerta regionale" (VOs), strettamente legata a dinamiche locali e alla partecipazione di liste regionali unicamente in questa arena<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> L'introduzione degli anzidetti indicatori per lo studio della volatilità totale a livello regionale si deve a S. BOLGHERINI, S. GRIMALDI, A. PAPARO, *National and local effects in the Italian regio-*



Il calcolo dei suddetti indici è mostrato in Tabella 7, dove si può notare come VD (11,3) costituisca la porzione maggioritaria della volatilità totale (62,1%). Ciò suggerisce come l'instabilità elettorale registrata tra le due elezioni sia da imputarsi prevalentemente alla mobilità dell'elettorato. Questo dato fornisce dunque un indizio ancor più significativo sulla natura di secondo ordine delle ultime regionali in Lazio. Infine, il dato relativo alle componenti di VO indica, seppur di poco, la preminenza dell'arena nazionale (e non locale), con VOn che esprime il 54,4% della volatilità da offerta totale.

Tabella 7. *Volatilità totale e le sue componenti (confronto elezioni regionali 2023 ed elezioni politiche 2022)*

Regione	Anno elezione regionale	VT	VD	VO	VD/ VT*100	VOn	VOr	VOn/VO* 100
Lazio	2023	18,2	11,3	6,9	62,1	3,7	3,1	54,4

Fonte: Elaborazione degli autori a partire dai dati del Ministero Interno.

## 8. Conclusioni

L'analisi dei risultati delle elezioni regionali tenutesi nel Lazio a febbraio 2023 evidenzia anzitutto la netta affermazione del centrodestra e di FDI, in concomitanza con la cosiddetta "luna di miele", che di fatto rende le elezioni non politiche che si tengono a poca distanza dalle elezioni politiche una sorta di test di conferma della popolarità del governo (Meloni) da poco insediatosi. Questa analisi restituisce l'immagine di un Lazio specchio del paese e delle sue tendenze e un quadro più chiaro sulle peculiarità del contesto elettorale laziale, certamente influenzato dall'accresciuto peso del voto alla persona, come suggeriscono sia il valore dell'indice di preferenza in forte aumento rispetto al recente passato regionale, sia il dato provinciale che denota la capacità attrattiva dei candidati consiglieri di FDI nella Capitale e degli alleati della maggioranza di governo nelle Province.

L'analisi sistemica dell'arena politica laziale segnala, inoltre, un'elevata e crescente fluidità. La diminuzione della frammentazione del sistema partitico, in parte anche riconducibile alla vicinanza di questa tornata alle recenti elezioni politiche, si scontra con il costante aumento della volatilità elettorale regionale, sintomo di una crescente disponibilità dell'elettorato del Lazio a modificare la propria scelta di voto.

Infine, l'ultimo dato che emerge distintamente dall'analisi del risultato elettorale è quello sulla scarsissima affluenza. Che lo si paragoni al tasso di partecipazione a tutte le precedenti elezioni regionali nel Lazio, all'affluenza dell'elettorato laziale a qualsiasi elezione politica o europea, finanche alle ultime elezioni regionali tenutesi in tutte le altre Regioni italiane, il tasso di partecipazione a queste elezioni resta inequivocabilmente un dato senza precedenti nella storia dell'elettorato della Regione. Tale record è verosimilmente imputabile ad una combinazione di diversi fattori. In primis, notoriamente, il calo fisiologico della partecipazione elettorale e soprattutto il carattere di secondo ordine delle elezioni regionali rispetto alle elezioni politiche. A questi si aggiunge, come ulteriore chiave di lettura che potrebbe consentire di spiegare l'eccezionalità di una così alta astensione, la smobilitazione di una parte considerevole dell'elettorato – basti pensare che a Roma, in queste elezioni regionali si è astenuto (o ha votato per altre liste) l'82% di chi alle politiche aveva votato per il M5S, il 79% di chi aveva votato per AZ-IV o l'83% di chi aveva votato per partiti minori<sup>48</sup>: una larga schiera di elettori che probabilmente non si è vista rappresentata da nessun candidato o non ha ritenuto verosimile che il candidato che preferiva potesse davvero vincere questa competizione.

<sup>48</sup> Si rimanda a ISTITUTO CATTANEO, *Elezioni regionali 2023 I flussi a Milano e Roma città*, 17 febbraio 2023.

The 2023 Elections in the Lazio Region: Among Unprecedented Abstention, Volatility, and Preferences, the Landslide Victory of the Centre-Right Candidate

*Mattia Gatti, Elisabetta Mannoni*

Questo contributo è dedicato all'analisi delle elezioni regionali 2023 nella Regione Lazio. In primo luogo, fornisce informazioni sul contesto che ha preceduto l'elezione. Commenta poi i risultati del 2023, che hanno visto il candidato del centrodestra prevalere sugli altri, ottenendo oltre il 53% dei voti, confermando a livello regionale il successo ottenuto dalla coalizione, e in particolare da Fratelli d'Italia, alle politiche pochi mesi prima. L'articolo analizza l'astensione e la volatilità elettorale senza precedenti ed esamina il ruolo svolto dal voto di preferenza in queste elezioni.

This contribution analyses the 2023 regional elections in the Lazio Region. First, it provides information on the context that preceded the election. Then, it comments on the 2023 results, which saw the centre-right candidate win overwhelmingly over the others, earning more than 53% of the votes cast, confirming at the regional level the success achieved by the coalition, and in particular by Brothers of Italy, at the national level a few months earlier. The article analyzes the turnout data, which was unprecedentedly low on this occasion. Finally, an in-depth analysis of electoral volatility and the role played by preference voting concludes the article.

Parole chiave: Elezioni regionali, Lazio, Fratelli d'Italia, astensione, volatilità

Keywords: Regional Elections, Lazio, Brothers of Italy, Abstention, Volatility



# Le elezioni regionali del 2023 in Lombardia: tra bassa partecipazione e nuovi equilibri nella coalizione di centrodestra

*Luciano Mario Fasano\**

## 1. *Introduzione*

Il 12 e 13 febbraio 2023 in Lombardia (9,9 milioni di abitanti) sono stati chiamati a votare 8.349.264 elettori, in una tornata elettorale che ha mobilitato oltre un quarto della popolazione residente (26,5%) e del corpo elettorale (26,4%) del nostro paese. In lizza per la Presidenza della Regione c'erano quattro candidati: Attilio Fontana, Presidente uscente, sostenuto dalla Lega (il suo partito di appartenenza), Fratelli d'Italia, Forza Italia, Noi moderati-Rinascimento Sgarbi e una Lista civica che portava il suo nome; Pierfrancesco Majorino, sostenuto da Partito democratico (il suo partito di appartenenza), Movimento 5 stelle (M5s), Verdi e Sinistra italiana e, anche in questo caso, una Lista a sostegno del candidato Presidente; Mara Ghidorzi per Unione popolare, il cartello elettorale di sinistra fondato da Luigi De Magistris; Letizia Moratti, candidata dal Terzo polo, cioè dall'alleanza fra Azione e Italia viva, oltre che sostenuta, a sua volta, da una Lista civica personale. Questo articolo propone un resoconto di quelle elezioni regionali, vinte da Fontana e dalla coalizione di centro-destra. Forniremo dapprima una sintetica panoramica dei principali avvenimenti che hanno caratterizzato i cinque anni dell'ultima Legislatura (2018/2023), per poi occuparci della scelta delle candidature alla Presidenza, delle alleanze messe in campo dai partiti politici e di quanto accaduto nel corso della campagna elettorale. Infine, analizzeremo gli esiti del voto e discuteremo della formazione delle nuove istituzioni rappresentative e di governo regionali.

\* Professore associato di Scienza politica presso l'Università degli Studi di Milano

## 2. *Il contesto politico ed economico lombardo*

La Lombardia è una Regione che vive di una continuità amministrativa di lungo corso, assicurata prima da una classe politica democristiana, dall'avvio dell'esperienza regionale con Piero Bassetti (1970-74) a Giuseppe Giovenzana (1989-92), e successivamente, dopo la breve parentesi della Presidenza di Fiorella Ghilardotti (1992-94) e l'avvicendamento di quest'ultima con Paolo Arrigoni (Lega) avvenuto nel 1994, con la lunga permanenza alla guida della Regione di un ex-democristiano come Roberto Formigoni (1995-2013), in regime di elezione diretta. A seguire, sarà la volta di due governatori di provenienza leghista: Roberto Maroni (2013-18) e poi Attilio Fontana (2018-23 e riconfermato per il 2023-28). È perciò dall'ormai lontano 1994 che un esponente progressista o di centro-sinistra non siede ai vertici della Regione. La stabilità di governo, con le quattro legislature consecutive (dalla VI alla IX) sotto la guida di Formigoni, è venuta trasformandosi in un sistema di potere e di governo, oltre che in un modello di *policy governance* che, accompagnandosi al progressivo controllo dei vertici della macchina amministrativa della Regione reso possibile grazie alle politiche di reclutamento messe in atto dallo stesso governatore, ha permesso la costruzione di un solido sistema di consenso intorno ai partiti e alle realtà associative collaterali del centro-destra, nella logica peculiare di una vera e propria *policy community* incentrata sul ruolo della Compagnia delle Opere, nel quadro politico culturale proveniente dall'esperienza pluridecennale del movimento di Comunione e Liberazione<sup>1</sup>.

La Lombardia è la Regione più popolosa d'Italia e vanta un PIL, pari a 384,53 miliardi nel 2021<sup>2</sup>, che è il primo fra le Regioni italiane, il doppio

<sup>1</sup> Per una ricostruzione degli stretti legami di Formigoni con il movimento di Comunione e Liberazione e con la Compagnia delle Opere, si veda R. FORMIGONI, R. CASADEI, *Una storia popolare*, Siena, Edizioni Cantagalli, 2021. Per un'analisi dei profondi cambiamenti impressi ai vertici della struttura istituzionale, politica e dirigenziale, della Regione Lombardia dalla Presidenza Formigoni, ancora all'epoca del suo secondo mandato, nonché delle conseguenze in termini di *policy governance* e *law-making* si veda A. DAMONTE, *Sostanzialmente escluso. Il law-making regionale dopo le riforme degli anni Novanta: riflessioni sul caso lombardo*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 2003, pp. 131-162.

<sup>2</sup> Ultimo dato ufficiale ISTAT disponibile nel momento in cui si scrive, consultabile anche alla pagina *web* di Regione Lombardia: [www.lombardiainfatti.Regione.lombardia.it/i-numeri-della-lombardia/](http://www.lombardiainfatti.Regione.lombardia.it/i-numeri-della-lombardia/).

della seconda Regione (Lazio) del paese, ed equivalente a circa il 22% del PIL nazionale. Il PIL procapite, pari a 40.700 euro nel 2021, è secondo soltanto a quello della Provincia autonoma di Trento<sup>3</sup>, mentre la spesa annua per consumi delle famiglie, pari sempre nel 2021 a 20.100 per abitante, è preceduta nella classifica nazionale soltanto dalla Val d'Aosta e dalle Province autonome di Trento e Bolzano<sup>4</sup>. La struttura reddituale regionale si regge su un *mix* fra lavoro dipendente (48,0%) e autonomo (14,3%), come fonti prevalenti di reddito personale disponibile<sup>5</sup>. La forza economica lombarda è protagonista di una crescita persistente, da ultimo l'incremento del 7,7% del PIL 2021 rispetto a quello dell'anno precedente<sup>6</sup>. Il mercato del lavoro lombardo vanta un tasso di occupazione del 66,5%, che fra gli uomini arriva fino al 73,4%, e una disoccupazione che non supera il 6% della popolazione in età lavorativa, quasi 4 punti percentuali sotto la media nazionale, con una disoccupazione giovanile pari al 21,2%, contro il quasi 30% a livello nazionale. Il sistema produttivo si articola in 815 mila imprese attive<sup>7</sup>, di cui 3.467 start-up<sup>8</sup>, che alimentano un volume di esportazioni di circa 136 miliardi di euro<sup>9</sup>. Anche gli indicatori di povertà relativa sono decisamente più bassi rispetto a quelli del resto del paese: 6,6% a fronte dell'11,8% per quel che concerne la povertà familiare; 8,6% a fronte del 15,0% per quel che invece riguarda la povertà individuale<sup>10</sup>.

<sup>3</sup> Fonte: I.Stat|il tuo accesso diretto alla Statistica italiana: [dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCN\\_PILT](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCN_PILT).

<sup>4</sup> Fonti: ISTAT, Dati statistici territoriali, Spese per consumi delle famiglie: [www.istat.it/it/archivio/271611](http://www.istat.it/it/archivio/271611) e Regione Lombardia alla pagina *web* [www.lombardiainfatti.Regione.lombardia.it/i-numeri-della-lombardia/](http://www.lombardiainfatti.Regione.lombardia.it/i-numeri-della-lombardia/).

<sup>5</sup> Fonte: ISTAT, Dati statistici territoriali, Report sulla Regione Lombardia: [www.istat.it/it/files/2020/05/03\\_Lombardia\\_Scheda\\_DEF.pdf](http://www.istat.it/it/files/2020/05/03_Lombardia_Scheda_DEF.pdf).

<sup>6</sup> Fonte: nostra elaborazione su dati ricavati da I.Stat|il tuo accesso diretto alla Statistica italiana: [dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCN\\_PILT](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCN_PILT).

<sup>7</sup> Fonte: Ufficio studi della Camera di Commercio di Milano, Monza e Brianza, Lodi.

<sup>8</sup> Fonte: Regione Lombardia: [www.lombardiainfatti.Regione.lombardia.it/i-numeri-della-lombardia/](http://www.lombardiainfatti.Regione.lombardia.it/i-numeri-della-lombardia/).

<sup>9</sup> Fonte: Annuario Statistico Regionale della Lombardia, dato 2021, Sezione "Commercio estero".

<sup>10</sup> Fonte: Regione Lombardia: [www.lombardiainfatti.Regione.lombardia.it/i-numeri-della-lombardia/](http://www.lombardiainfatti.Regione.lombardia.it/i-numeri-della-lombardia/).

### *3. Le elezioni regionali 2018 e la XI Legislatura regionale (2018-23)*

Alla vigilia delle elezioni regionali del 2018 nel centro-destra si faceva strada la candidatura di Fontana<sup>11</sup>, sostenuta soprattutto dal segretario federale della Lega, Matteo Salvini, in ossequio a una logica di stretta continuità partitica rispetto alla Presidenza della Legislatura precedente. All'ex-Sindaco di Varese, il centro-sinistra contrapponeva il Sindaco in carica di Bergamo Giorgio Gori, produttore televisivo ed ex direttore delle reti Fininvest, Canale 5 e Italia 1. Iscritto al Partito democratico (Pd) dal 2011, nel 2014 si candidava a Sindaco di Bergamo per il centro-sinistra. La scelta di Gori come candidato da contrapporre a Fontana cercava di tenere insieme la popolarità del personaggio, noto per i suoi trascorsi nel mondo della produzione televisiva, con la reputazione più di recente acquisita nel mondo degli amministratori locali.

Alle elezioni del 4 marzo 2018, Fontana, sostenuto da una coalizione comprendente Lega Nord, Forza Italia, Fratelli d'Italia, Noi con l'Italia-UDC, Energie per l'Italia, Partito Pensionati e Lista civica Fontana Presidente, vinceva con un ampio 49,7%, lasciandosi alle spalle con ben 20 punti percentuali di distacco Gori (29%), appoggiato da una coalizione composta da Pd, Lista Civica per Gori Presidente, Lombardia Progressista-Sinistra per Gori, Civica Popolare, Più Europa, Obiettivo Lombardia per le Autonomie e Insieme per Gori.

Il primo mandato di Fontana non si distingueva per particolari scelte politiche e di governo, e l'aspetto che forse più imprimeva un connotato specifico alla sua prima esperienza alla guida della Regione era la gestione della pandemia. Il Covid-19 manifestava il suo primo focolaio proprio in Lombardia, a Codogno, Comune della bassa lodigiana, dove veniva individuato il cosiddetto "Paziente 0". Il contrasto alla pandemia rappresentava un difficile banco di prova per quasi tutte le Regioni italiane, proprio per il ruolo che esse svolgono rispetto all'erogazione delle prestazioni sanitarie. Il dettato costituzionale, infatti, prevede per la tutela

<sup>11</sup> Esponente della prima ora della Lega Lombarda e dirigente storico della Lega Nord, Fontana vanta una lunghissima esperienza politico-amministrativa nelle fila del Carroccio. Sindaco di Induno Olona (Va) fra il 1995 e il 1999, consigliere regionale per due mandati consecutivi, nel 2000 e nel 2005, periodo durante il quale, fino al 2006, ricopre anche la carica di Presidente del consiglio. Sindaco di Varese, sempre per due mandati consecutivi, fra il 2006 e il 2016.



della salute la competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni<sup>12</sup> e, al tempo stesso, la sanità costituisce la voce di spesa più cospicua del bilancio di ogni Regione, essendo quasi esclusivamente concentrata nelle amministrazioni regionali<sup>13</sup>.

Alla prova del Covid-19 la Giunta Fontana, forte dell'eccellenza delle strutture ospedaliere lombarde, aveva in prima battuta deciso di adottare una strategia incentrata sulle strutture di ricovero e cura, pubbliche e private. Cliniche, ospedali, residenze per anziani si erano così trovate ad ospitare una grande massa di pazienti, anche quelli meno gravi, che sommata all'incapacità di tenere rigorosamente separati i pazienti contagiosi dagli altri finiva col rivelarsi un boomerang. Tali strutture si trasformavano in breve tempo in nuovi focolai, favorendo un'ulteriore diffusione del contagio e permettendo una rapida evoluzione della pandemia in forma "nosocomiale". Rispetto ad altre Regioni in cui il contrasto al virus risultava più efficace, Fontana e l'Assessore al welfare Giulio Gallera comprendevano l'importanza dell'azione al livello dei presidi medici e sanitari territoriali, anche se le difficoltà lombarde restavano superiori a quelle di altre Regioni, a causa dei limitati investimenti nel tempo compiuti a favore della medicina di base e dell'integrazione fra i diversi servizi socio-assistenziali<sup>14</sup>.

Anche lo sforzo profuso nella costruzione di una struttura ospedaliera temporanea anti-Covid-19 dotata di 205 posti letto, realizzato con il concorso di oltre 21 milioni di euro di donazioni private nello spazio della Fiera

<sup>12</sup> Cfr. Costituzione della Repubblica Italiana, Titolo V, art. 117, c. 3.

<sup>13</sup> Almeno da qualche anno, in alcune realtà territoriali si segnala anche una significativa incidenza delle cosiddette imprese pubbliche locali (IPL). Cfr. Governo italiano, Agenzia per la Coesione Territoriale, *La spesa in Sanità: i dati CPT per un'analisi in serie storica a livello territoriale*, a cura di M. CIOCCI, F. SPAGNOLO, CPT Informa, 3, 2020: [www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/09/CPT\\_Informa\\_Sanitax.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/09/CPT_Informa_Sanitax.pdf). Per quel che invece riguarda il bilancio, circa un quinto del totale di tale spesa a livello nazionale si concentra proprio in Lombardia, che è anche fra le Regioni che, insieme a Piemonte, Veneto ed Emilia-Romagna, sono state maggiormente colpite dalla diffusione del Covid-19 nella sua prima e più letale fase di contagio.

<sup>14</sup> Per un'analisi dei limiti evidenziati dal modello di *governance* sanitaria di Regione Lombardia, comparati con quelli delle altre Regioni maggiormente colpite dal Covid-19, rispetto alle conseguenze che ne sono derivate per gli interventi di contrasto alla pandemia si veda M. CASULA, A. TERLIZZI, F. TOTH, *I servizi sanitari regionali alla prova del Covid-19*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, 2020, pp. 307-336.

di Milano e affidato in gestione al Policlinico di Milano<sup>15</sup>, suscitava forti polemiche, da un lato per il suo sostanziale sottoutilizzo e, dall'altro per aver costretto lo stesso Policlinico a fornire la copertura di personale sanitario, a discapito delle strutture già esistenti e operative della Ca' Granda. Nella memoria del paese, e non solo dei lombardi, restavano impresse le immagini drammatiche e surreali della colonna di settanta mezzi militari che a Bergamo trasportavano in piena notte verso altre Regioni le salme che non potevano essere ospitate nelle camere mortuarie della città<sup>16</sup>.

La pandemia era stata inoltre costellata da episodi di cronaca che avevano contribuito a rendere ancora più discutibile il bilancio della Giunta regionale nella gestione dell'emergenza. Dai ritardi nel dichiarare la "zona rossa" nei Comuni di Alzano e Nembro<sup>17</sup>, che se fosse avvenuta per tempo avrebbe forse scongiurato l'escalation di contagi e decessi che ha colpito la Provincia di Bergamo, all'indagine che investiva Fontana in seguito a una fornitura da mezzo milione di euro per dispositivi di protezione individuale affidata a un'azienda di proprietà del cognato<sup>18</sup>, successivamente trasformata in donazione.

#### 4. *La legge elettorale*

Il voto per la Presidenza e il Consiglio lombardi sono disciplinati dalla Legge regionale n. 17 del 31 ottobre 2012 e dalle sue successive modificazioni, le ultime delle quali sono intervenute sulle modalità di espressione delle preferenze individuali, introducendo il principio dell'alternanza di genere, e sull'indizione delle elezioni regionali per decretazione del Presidente uscente.

<sup>15</sup> Il *temporary hospital* alla Fiera di Milano viene inaugurato da Fontana il 31 marzo 2020. Si veda su *Lombardia Notizie on line*, sito di informazione istituzionale di Regione Lombardia: [www.lombardianotizie.online/coronavirus-ospedale-fiera-inaugurato/](http://www.lombardianotizie.online/coronavirus-ospedale-fiera-inaugurato/). Si veda anche *Milano, l'ospedale finito in 14 giorni. Ora ricoveri anticipati per i malati*, Corriere della sera, 31 marzo 2020. La struttura chiuderà il 1° marzo 2022, dopo aver curato e assistito 530 pazienti gravi in meno di due anni, soprattutto durante la seconda e la terza ondata della pandemia, tra il 2020 e il 2021.

<sup>16</sup> Cfr. *In un giorno 93 vittime ufficiali. Trasferiti in Emilia 65 feretri*, Corriere della sera, 19 marzo 2020; *Bergamo, non c'è più posto: 70 mezzi militari portano le salme fuori dalla Regione*, la Repubblica.it, 18 marzo 2020: [www.repubblica.it/cronaca/2020/03/18/foto/bergamo\\_non\\_c\\_e\\_più\\_posto\\_70\\_mezzi\\_militari\\_portano\\_le\\_salme\\_fuori\\_dalla\\_Regione-251650969/1/](http://www.repubblica.it/cronaca/2020/03/18/foto/bergamo_non_c_e_più_posto_70_mezzi_militari_portano_le_salme_fuori_dalla_Regione-251650969/1/).

<sup>17</sup> Cfr. *Pronti a chiudersi il 5 marzo. Quei quattro giorni in sospenso*, Corriere della sera, 14 giugno 2020.

<sup>18</sup> Cfr. *Attilio Fontana indagato nell'inchiesta sulla fornitura di camici*, la Repubblica, 24 luglio 2020.

La legge elettorale lombarda prevede che Consiglio e Presidente vengano eletti insieme, in un unico turno, su un'unica scheda, attraverso liste provinciali e coalizioni regionali concorrenti di candidati consiglieri, ciascuna delle quali collegata a un candidato alla Presidenza della Regione. Risulta eletto Presidente il candidato che consegue il maggior numero di voti validi a livello regionale. Non può essere immediatamente ricandidato alla carica di Presidente chi abbia già ricoperto tale carica per due mandati consecutivi. Il Consiglio regionale si compone di 80 membri<sup>19</sup>, eletti (ad esclusione del Presidente) con criterio proporzionale sulla base di liste circoscrizionali provinciali.

È previsto un premio di maggioranza variabile in modo da consentire alla coalizione collegata al candidato Presidente risultato vincente di controllare il Consiglio. Il premio è condizionato al risultato effettivo conseguito dalle liste collegate al candidato proclamato eletto alla carica di Presidente: se le liste hanno ottenuto meno del 40% dei voti validi, ad esse viene assegnato il 55% dei seggi consiliari (44); se invece hanno ottenuto il 40% dei voti validi o una percentuale superiore, le liste si vedono riconosciuto almeno il 60% dei seggi consiliari (48). Il limite del premio alle liste collegate al candidato risultato vincente è comunque fissato al 70% dei seggi consiliari (56). Non ottengono seggi le liste provinciali con meno del 3% dei voti, a meno che non siano collegate a una lista regionale che abbia superato il 5% dei voti. Le liste provinciali plurinominali sono composte seguendo l'ordine dell'alternanza di genere, che deve essere rispettato anche nell'espressione delle preferenze. È possibile esprimere un voto disgiunto, ossia votare per una lista e per un candidato alla carica di Presidente non collegato a quella lista.

### ***5. La scelta dei candidati Presidenti e le alleanze***

La situazione politica che si era determinata in Lombardia nel corso del 2011, in piena pandemia e a metà del primo mandato di Fontana, a seguito dell'ingresso in Giunta di Letizia Moratti, personalità di primo piano

<sup>19</sup> Due componenti di diritto, assegnati al Consiglio, sono i primi due candidati alla Presidenza in ordine di preferenze, cioè il candidato eletto Presidente della Regione e il primo candidato delle opposizioni.

del centro-destra nazionale<sup>20</sup>, come nuovo Vicepresidente e Assessore regionale al welfare<sup>21</sup>, sembrava rappresentare una naturale premessa della successiva candidatura della stessa Moratti alla Presidenza della Regione nelle elezioni del 2023. Vi erano da riorganizzare le misure di contrasto al Covid-19, dopo la fallimentare gestione dell'assessore al welfare Gallera, a cominciare dalla campagna vaccinale. E pendeva su Fontana la suddetta inchiesta in corso sulla fornitura di dispositivi di protezione individuale, che qualora avesse portato a una sua condanna ne avrebbe certamente pregiudicato la possibilità candidarsi a un secondo mandato. In questa cornice, è assai probabile che un passaggio di testimone fra Fontana e Moratti alla guida della Lombardia fosse una delle ipotesi sul tavolo della coalizione di centro-destra.

Il proscioglimento di Fontana dall'accusa di frode in forniture pubbliche<sup>22</sup> aveva permesso al governatore in carica di riproporre con forza la sua candidatura. Ciò era motivo di una crescente tensione fra Fontana e Moratti, che rivendicava per sé la candidatura alla guida della Regione. Le incomprensioni fra Presidente e Vicepresidente si trasformavano in breve tempo in un confronto polemico così acceso da coinvolgere anche i vertici nazionali dei partiti di centro-destra, con la Lega che si schierava con determinazione a sostegno della ricandidatura del governatore uscente<sup>23</sup> e Fratelli di Italia che tatticamente lasciava intendere come il conflitto fra Fontana e Moratti avrebbe potuto anche preludere alla scelta a livello nazionale di un candidato terzo<sup>24</sup>. Le polemiche fra Fontana e Moratti proseguivano fino al 2 novembre 2022, quando Moratti

<sup>20</sup> Letizia Moratti è stata Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca nell'arco dell'intera XIV Legislatura con i governi Berlusconi II e Berlusconi III, e Sindaco di Milano dal 2006 al 2011.

<sup>21</sup> Cfr. *Nuova Giunta, Moratti raddoppia*, Corriere della sera, 7 gennaio 2021.

<sup>22</sup> Cfr. *Caso camici, Fontana prosciolto. Il giudice: il fatto non sussiste*, Corriere della sera, 14 maggio 2022. Il proscioglimento perché il fatto non sussiste veniva confermato l'11 luglio 2023 dalla Corte di appello di Milano, che respingeva il ricorso con il quale la Procura della Repubblica aveva impugnato la sentenza di primo grado. Si veda *Fontana prosciolto, il caso dei camici è chiuso. Ristabilita la verità, bo agito per i lombardi*, Corriere della sera, 12 luglio 2023.

<sup>23</sup> Cfr. *Salvini compatta i parlamentari. Lo scontro tra Moratti e la Lega*, Corriere della sera, 30 settembre 2022.

<sup>24</sup> Cfr. *Letizia non si agiti noi leali con gli alleati. Quella in Lombardia è una partita nazionale*, Corriere della sera, 2 ottobre 2022.

rassegnava le sue dimissioni<sup>25</sup>, per presentare quattro giorni dopo la sua candidatura alla Presidenza con Azione e Italia Viva per il cosiddetto Terzo Polo<sup>26</sup>. E così Fontana veniva riconfermato come candidato della coalizione di centro-destra.

Non meno complicata era la discussione intorno alla scelta della candidatura alla Presidenza del centro-sinistra. Fin da subito l'iniziativa del Pd, il principale partito di opposizione in Lombardia, si prospettava nell'orizzonte strategico del cosiddetto "campo largo", proponendosi di costruire un'ampia coalizione comprendente Alleanza Verdi Sinistra, eventuali liste civiche progressiste, Movimento 5 Stelle e "Terzo polo". Il Pd, dopo aver incassato il rifiuto di candidati potenzialmente competitivi come l'economista e neodeputato Carlo Cottarelli, il Sindaco uscente di Brescia Emilio Delbono, il Sindaco di Milano Beppe Sala e il suo predecessore Giuliano Pisapia, faticava a trovare consenso su un nome. La stessa ipotesi di una candidatura Moratti naufragava rapidamente, sia perché osteggiata da M5s e Alleanza Verdi Sinistra, sia per il fatto di essere stata proposta unilateralmente dal Terzo polo, che la faceva intendere come un'inaccettabile imposizione di Carlo Calenda e Matteo Renzi. Proprio nei giorni del lancio della candidatura Moratti, si faceva largo anche l'autocandidatura dell'Assessore alla Casa e al Piano quartieri del Comune di Milano, Pierfrancesco Maran<sup>27</sup> che, forte delle oltre novemila preferenze conquistate nelle ultime elezioni comunali milanesi, chiedeva che la scelta del candidato Presidente avvenisse attraverso lo svolgimento di primarie. Possibili nomi in campo per le primarie, specialmente nel Pd, non ne mancavano: oltre allo stesso Maran, il Capogruppo in Consiglio regionale Fabio Pizzul, l'ex.Sindaco di Crema Stefania Bonaldi, nonché l'europarlamentare ed ex-Assessore alle Politiche sociali del Comune di Milano, Pierfrancesco Majorino. La stessa Moratti avrebbe potuto con-

<sup>25</sup> Cfr. *Ho idee diverse. Ha altri obiettivi. Terremoto Moratti in Regione*, Corriere della sera Milano, 3 novembre 2022. Al suo posto subentrerà, come Assessore al Welfare, Guido Bertolaso, già Capo Dipartimento della Protezione civile fra il 1996 e il 1997 e fra il 2001 e il 2006, rispettivamente con il governo Prodi I e il governo Berlusconi II.

<sup>26</sup> Cfr. *Lombardia, Moratti annuncia la corsa con Calenda e Renzi. Avrò una mia lista*, Corriere della sera, 7 novembre 2022.

<sup>27</sup> Cfr. *I tormenti del PD in Lombardia. Maran: io corro. Ma il partito frena*, Corriere della sera, 13 novembre 2022.

frontarsi con altri candidati di centro-sinistra in primarie aperte<sup>28</sup>. Ma dopo la decisione di Moratti di correre con il Terzo polo, l'ipotesi delle primarie, senza aver comunque suscitato grandi entusiasmi, tramontava, e la stessa candidatura di Maran usciva di scena. Sul nome di Majorino iniziava a intravedersi una maggiore convergenza, nonostante il veto opposto da +Europa (che si dichiarava anche indisponibile a una coalizione con i grillini), mentre il Movimento 5 Stelle subordinava il suo sostegno a un candidato di coalizione alla definizione preventiva di un programma condiviso<sup>29</sup>. Dopo qualche giorno di trattativa, con i 5Stelle ancora rigidamente attestati sulla pregiudiziale programmatica, cui il leader nazionale Giuseppe Conte aggiungeva la richiesta di un candidato dal profilo civico<sup>30</sup>, il Pd e Alleanza Verdi Sinistra trovavano un'intesa proprio sulla candidatura di Majorino<sup>31</sup>, che veniva deliberata dall'Assemblea regionale dei democratici<sup>32</sup>. Immediata l'apertura di Majorino a M5s<sup>33</sup>, che dopo un mese di confronto diretto con il candidato<sup>34</sup> e un referendum condotto online fra gli iscritti del movimento in Lombardia, decideva di condividere la candidatura del centro-sinistra.

A completamento del quadro delle candidature, si aggiungeva Mara Ghidorzi, ricercatrice e sociologa, sostenuta da Unione Popolare, un cartello elettorale creato a livello nazionale dall'ex-magistrato ed ex- Sindaco di

<sup>28</sup> Cfr. *Il PD si affida alle primarie ma fallisce il campo largo. Sfida a tre per il Pirellone*, Corriere della sera, 7 novembre 2022.

<sup>29</sup> Cfr. *Maran e Majorino nella rosa dei sei nomi per il candidato unitario. Dem, divergenze sull'alleanza con M5S: serve un'agenda condivisa. Le ipotesi Pizzul, Bonaldi, Tinagli e Misiani*, Corriere della sera Milano, 15 novembre 2022.

<sup>30</sup> Cfr. *Dialogo solo su un profilo civico. I Cinque Stelle gelano Majorino*, Corriere della sera Milano, 16 novembre 2022.

<sup>31</sup> Cfr. *Regionali in Lombardia, il centrosinistra candida Majorino. Lui si dice onorato ed emozionato*, Rai News: [www.rainews.it/articoli/2022/11/regionali-lombardia-majorino-candidato-onorato-emozionato-93a119fe-c2ed-42d0-a5e8-160b7b08a704.html](http://www.rainews.it/articoli/2022/11/regionali-lombardia-majorino-candidato-onorato-emozionato-93a119fe-c2ed-42d0-a5e8-160b7b08a704.html).

<sup>32</sup> Cfr. *La sfida di Majorino: Suole da consumare e spinta dal civismo. Moratti mi sostenga e abbandoni la corsa e il 69% dei voti nel Congresso fiume. Così ha sconfitto il partito delle primarie*, Corriere della sera Milano, 20 novembre 2022.

<sup>33</sup> Cfr. *Lombardia, Majorino apre al M5S*, Corriere della sera, 19 novembre 2022.

<sup>34</sup> Cfr. *In Lombardia torna l'asse Pd-M5S. Via libera di Conte per le Regionali. Patto sul nome del dem Majorino. Ora consulteremo gli iscritti. In no di +Europa*, Corriere della sera, 15 dicembre 2022.

Napoli, Luigi De Magistris, e formato da Democrazia e Autonomia, Potere al Popolo, Rifondazione Comunista<sup>35</sup>.

### 6. *La campagna elettorale*

Dopo le scintille che avevano caratterizzato la fase di selezione delle candidature, la corsa verso il giorno delle elezioni metteva in scena una delle campagne elettorali più sbiadite che la storia delle elezioni regionali lombarde ricordasse. Un vero confronto fra candidati Presidenti e forze politiche intorno alle grandi tematiche inerenti al futuro della Regione era del tutto assente. Prendeva così forma una campagna elettorale afona e dimessa, in parte anche perché si svolgeva sostanzialmente a cavallo delle festività di fine anno, in un clima di generale distrazione e disinteresse. Sanità, trasporto pubblico e autonomia regionale differenziata erano i principali temi al centro del confronto fra i candidati. Affrontati attraverso la formulazione di soluzioni spesso molto generiche, oltre che poco chiare rispetto alle condizioni della loro realizzabilità economica. Fontana, da Presidente uscente, tendeva a rivendicare la sua azione di governo, concedendo ben poco spazio a nuove proposte o prossime iniziative subordinate alla rielezione. In ambito sanitario, sottolineava l'efficacia nell'attuazione del piano vaccinale, soprattutto nel periodo della gestione di Moratti e Guido Bertolaso (Assessore al welfare subentrato alla stessa Moratti nel finale di legislatura), richiamando il più recente monitoraggio delle liste di attesa per favorire il recupero di visite ed esami programmati in tempi eccessivamente lunghi e lamentando una carenza di personale medico e infermieristico riconducibile a una sbagliata programmazione nazionale. In risposta, Majorino proponeva un piano di emergenza per affrontare il problema delle liste di attesa, assicurando il proprio impegno prioritario per una revisione totale della riforma Maroni-Moratti. La sanità era infine il perno della proposta programmatica di Moratti, che puntava ad assumere un profilo civico, o come da lei stessa dichiarato "post-ideologico", cercando di imporsi

<sup>35</sup> Cfr. *Regionali Lombardia, chi è Mara Ghidorzi candidata della sinistra-sinistra: Ambientalista, femminista e gattara. Radicale, ma non ideologica*, Milano Repubblica.it, 7 febbraio 2023: [milano.repubblica.it/cronaca/2023/02/07/news/mara\\_ghidorzi\\_candidata\\_elezioni\\_lombardia-386835734/](https://milano.repubblica.it/cronaca/2023/02/07/news/mara_ghidorzi_candidata_elezioni_lombardia-386835734/).

all'attenzione degli elettori di destra e di sinistra in rapporto ai risultati ottenuti, soprattutto nella lotta alla pandemia<sup>36</sup>. Da ex-Assessore regionale al welfare, rivendicava con orgoglio quanto fatto per far ripartire la campagna vaccinale e difendeva le sue modifiche alla riforma Maroni, finalizzate a riattivare la medicina territoriale, azzerare le liste di attesa e intervenire sul governo per un migliore reclutamento dei medici di base. Comunque la sua prospettiva, al pari di quella del governatore uscente, restava strettamente legata alla centralità del privato convenzionato.

Più sulla difensiva, invece, la posizione di Fontana rispetto al trasporto pubblico, che era stato un punto di attacco costante nella campagna elettorale di Majorino. Per il candidato del Pd, il trasporto pubblico regionale, a cominciare da quello gestito da Trenord, da tempo al centro di polemiche per l'obsolescenza dei convogli, il ripetersi di incidenti e i frequenti ritardi, doveva essere completamente ripensato, valorizzando i lavoratori delle ferrovie regionali, alleggerendo l'arrivo di treni merci nella Stazione centrale di Milano, agevolando alcune categorie come gli under 25 e realizzando nuove linee metropolitane in zone periferiche della Regione, come la Brianza. Fontana respingeva l'idea che vi fossero responsabilità a livello regionale, escludendo la possibilità di una gara pubblica, affermando che i problemi di Trenord fossero riconducibili al gestore della rete ferroviaria nazionale (RFI) che non aveva realizzato gli investimenti promessi, e fidando in un sollecito intervento del Ministro dei trasporti Salvini per risolvere il problema. Moratti, invece, se da un lato riconosceva le inefficienze di Trenord, dall'altro proponeva l'indizione di una gara internazionale aperta alla partecipazione di grandi società europee.

L'autonomia regionale differenziata prevista dal disegno di legge Calderoli<sup>37</sup> era infine un cavallo di battaglia per il solo Fontana, che ne sosteneva in

<sup>36</sup> Cfr. *Io candidata post-ideologica. Ai lombardi serve un Sindaco. Moratti: Fontana non guarda al futuro e Majorino pensa al congresso del PD*, Corriere della sera, 21 gennaio 2023.

<sup>37</sup> Il ddl Calderoli sull'autonomia differenziata, in applicazione dell'art. 116, c. 3 della Costituzione repubblicana, prevede la possibilità di maggiori forme di autonomia per le Regioni a statuto ordinario che ne facessero richiesta, potendo autonomamente disporre delle risorse umane e strumentali necessarie alla loro realizzazione e ricorrendo al loro finanziamento attraverso la compartecipazione al gettito di uno o più tributi o entrate erariali regionali. Formazione, salute, istruzione e tutela dell'ambiente sono alcune delle più importanti funzioni che potrebbero essere così attribuite dallo Stato alle Regioni. Il riconoscimento dei diritti civili e sociali fondamentali su tutto il territorio nazionale dovrebbe comunque essere assicurato dall'individuazione dei



linea teorica le ragioni anche nei termini di una maggiore efficienza e di un più alto risparmio sulla spesa, oltre che per la capacità di dare risposte migliori al territorio. Per Moratti, viceversa, si trattava soltanto di una proposta propagandistica, poiché nella bozza Calderoli non erano previste risorse per assicurare i livelli essenziali delle prestazioni. Una valutazione condivisa anche da Majorino, che tuttavia restava favorevole a una maggiore autonomia riconosciuta ai Comuni, per evitare di trasformare le Regioni in un'ulteriore impalcatura burocratico-amministrativa centralista. Minore visibilità aveva la candidata di Unione Popolare, Mara Ghidorzi, che, rispetto ai suoi concorrenti, presentava una proposta programmatica che privilegiava soprattutto l'attenzione verso la sanità, con il ritorno a una gestione interamente pubblica e un potenziamento, oltre ai poli ospedalieri, di presidi territoriali, consultori, SERT, con più personale medico e infermieristico da impegnare sul fronte della medicina di base. Giovani e diritto allo studio, da sostenere con misure mirate quali la gratuità del trasporto pubblico e dei libri di testo, erano i suoi altri temi qualificanti.

### **7. *Il responso delle urne***

A seguito di una campagna elettorale senza particolari sussulti, concentrata in poche settimane e intervallata dalle vacanze di fine anno, oltre che in vista di un voto il cui esito, anche a dire delle principali società di indagini demoscopiche, poteva considerarsi pressoché scontato<sup>38</sup>, fra gli aspetti di maggiore attenzione non poteva mancare la partecipazione al voto. La Lombardia è una Regione che nel corso del tempo ha sempre presentato tassi di partecipazione al voto piuttosto elevati. Nella Figura 1 ne riportiamo l'andamento rispetto alle elezioni regionali e politiche (per la Camera dei Deputati) fra il 1995 e il 2023, ovvero nel corso del lungo periodo che ha visto continuamente al governo regionale il centro-destra. Ad esclusione dell'ultima tornata elettorale, la partecipazione – a prescindere dal tipo di elezione – non era mai stata al di sotto

cosiddetti Livelli essenziali di prestazione, che sarebbero garantiti anche nelle Regioni che non dovessero avvalersi della gestione autonoma.

<sup>38</sup> Cfr. Sondaggi Politico Elettorali, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'Informazione e l'editoria alla pagina *web*: [www.sondaggi politicoelettorali.it/](http://www.sondaggi politicoelettorali.it/). Nessun sondaggio ha mai dato Fontana perdente alle elezioni.

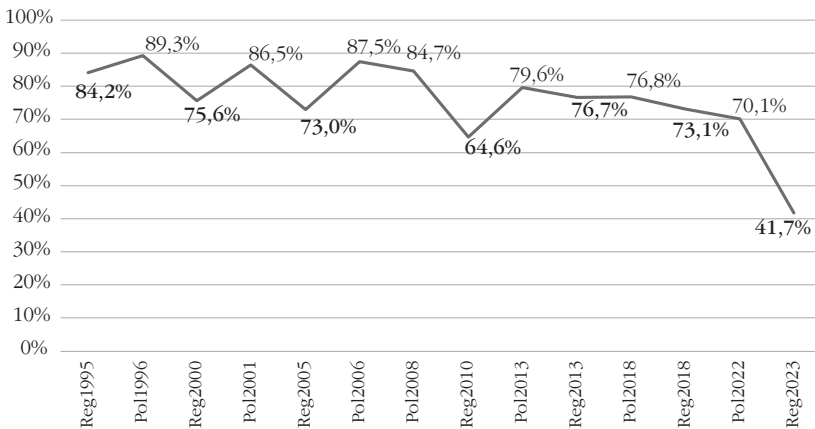
del 64%. Alle elezioni politiche, fino al 2008 ci si era sempre attestati al di sopra dell'85%, scendendo fra il 79 e il 70% solo nelle ultime tre tornate elettorali. Sensibilmente più basse, invece, le percentuali di votanti alle elezioni regionali, che notoriamente (in quanto elezioni di secondo ordine<sup>39</sup>) si caratterizzano per una mobilitazione minore. Sebbene anche in questo caso, con la sola eccezione delle regionali 2010 (64,6%), gli elettori lombardi al voto per le istituzioni regionali si sono sempre attestati all'incirca fra l'85 e il 73%. Viceversa, il 12 e 13 febbraio 2023, per eleggere Presidente e Consiglio regionale della Lombardia, si recavano alle urne soltanto il 41,7% degli aventi diritto. Un calo così drastico, anche al confronto con le elezioni politiche che si sono tenute nel 2022 (circa 28 punti percentuali di scarto), non può essere ricondotto esclusivamente a fattori congiunturali come quelli menzionati all'inizio del paragrafo, ma deve rintracciare le sue ragioni in cause di ordine strutturale. Anzitutto, la disaffezione nei confronti della politica e la conseguente crescita della sfiducia nei confronti partiti, che è probabile incida ancora di più nel caso di elezioni di secondo ordine, favorendo anche forme di astensionismo intermittente. Inoltre, la scarsa attenzione riservata dai media a competizioni elettorali, come quelle regionali, che ormai si celebrano secondo un calendario variabile da Regione a Regione e che quindi faticano ad entrare con la necessaria attenzione nell'*agenda-setting* dei mezzi di informazione di massa. Di certo, i profili personali dei candidati non hanno contribuito a frenare la fuga dalle urne<sup>40</sup>: da un lato, un Presidente

<sup>39</sup> Com'è noto, si parla di elezioni di secondo ordine in presenza di tornate elettorali ritenute di minore importanza rispetto alle elezioni politiche nazionali, in quanto inerenti alla scelta di detentori di cariche pubbliche minori. Per questa ragione, le elezioni di secondo ordine sarebbero anche caratterizzate da tassi di partecipazione elettorale relativamente più bassi. Sulla teoria delle elezioni di secondo ordine si veda anzitutto K. REIF e H. SCHMITT, *Nine Second-order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results*, in *European Journal of Political Research*, 8, 1980, pp. 3-44, e per una sua rivisitazione critica P. NORRIS e K. REIF, *Second Order Election Revisited*, in *European Journal of Political Research*, 31, 1997, pp. 109-124. Sulle elezioni di secondo ordine nel contesto europeo si veda E. PEREA ARDUZZA, *Individual Characteristics, Institutional Incentives and Electoral Abstention in Western Europe*, in *European Journal of Political Research*, 5, 2002, pp. 643-673.

<sup>40</sup> Questi fattori possono ritenersi motivo di un astensionismo tendenzialmente crescente ma proprio per quanto si è detto anche intermittente, a significare che se è vero che si vota sempre meno, è altrettanto vero che si vota in maniera sempre più selettiva, ovvero scegliendo di volta in volta a quale tornata elettorale prendere parte. Cfr. R. D'ALMONTE, *Elezioni regionali. Che cosa ha causato l'astensione record*, in *Analisi, Regionali 2023*, Roma, CISE, 17 febbraio

uscente che era costretto a stare sulle difensive per via di un'emergenza pandemica gestita con affanno; dall'altro, un candidato del Pd costretto a scontare l'assenza dalla sua coalizione di forze politiche moderate e di centro; e infine, una candidata centrista alla ricerca di una nuova identità, dopo essere stata per lungo tempo un'esponente di spicco del centro-destra e aver posto fine alla sua esperienza politica e amministrativa in quelle fila solo nell'imminenza delle elezioni regionali lombarde.

Figura 1. *Tasso di partecipazione al voto nelle Elezioni regionali e politiche (Camera dei Deputati) in Lombardia (1995/2023)*



Fonte: dati Ministero dell'Interno

L'andamento dell'affluenza nelle diverse Province lombarde, rappresentata in Tabella 2, mostra come gli elettori più solerti siano stati quelli di Brescia (45,3%), seguiti a breve distanza da quelli di Bergamo, Lecco, Cremona e Monza e Brianza, che mostrano comunque percentuali superiori alla media regionale. Si caratterizza invece per il maggiore astensionismo la Provincia di Mantova (36,7%), cui si aggiungono Pavia, Sondrio e Varese, con una

2023. Sulla distinzione fra astensionismo cronico e intermittente si veda G. LEGNANTE, P. SEGATTI, *L'astensionista intermittente, ovvero quando decidere di votare o meno è lieve come una piuma*, in *Polis*, 2, 2001, pp. 181-202.

partecipazione ben al di sotto della media regionale, tra il 36 e il 38%. Milano (41,5%) e Lodi (40,7%) sono sostanzialmente allineate con il dato medio lombardo. Tra le Province caratterizzate da maggiore affluenza figurano, a eccezione di Mantova, quelle relativamente più ricche, che vantano un PIL pro-capite superiore ai 27 mila euro l'anno. Le differenze di affluenza che si sono registrate in questa tornata fra le diverse circoscrizioni elettorali sono abbastanza simili a quelle dell'elezioni regionali 2018. Anche allora, infatti, la Provincia che si distingueva per maggiore mobilitazione era Brescia (76,5%), sempre seguita da Bergamo, Lecco, Cremona e Monza e Brianza, con dati superiori alla media regionale, mentre Sondrio (66,3%) e Pavia (69,8%) si confermavano fra le Province con minore affluenza, insieme a Varese, Mantova e Como, anche se attestate su una partecipazione al di sopra del 70%. La stessa Milano risultava un punto percentuale al di sotto della media regionale. Uno sguardo alle differenze in punti percentuali nella partecipazione al voto in ciascuna circoscrizione fra il 2018 e il 2023 mette chiaramente in luce come la disaffezione nei confronti delle urne abbia prodotto ovunque una contrazione abbastanza simile.

Tabella 2. *Tasso di partecipazione al voto (valori percentuali) per circoscrizioni elettorali. Elezioni regionali 2018 e 2023*

	<b>Elezioni 2023</b>	<b>Elezioni 2018</b>	<b>Diff. punti percentuali 2023-2018</b>
Bergamo	44,5	75,9	-31,4
Brescia	45,3	76,5	-31,2
Como	39,1	70,6	-31,5
Cremona	42,5	73,9	-31,5
Lecco	44,9	75,7	-30,7
Lodi	40,8	75,1	-34,4
Mantova	36,7	70,4	-33,6
Milano	41,5	72,0	-30,5
Monza e Brianza	42,5	75,8	-33,3
Pavia	38,5	69,8	-31,3
Sondrio	38,0	66,3	-28,3
Varese	38,5	71,0	-32,6
<b>Lombardia</b>	<b>41,7</b>	<b>73,1</b>	<b>-31,4</b>

Fonte: dati Ministero dell'Interno

La bassa partecipazione elettorale non impediva a Fontana di riconfermarsi alla guida della Lombardia con il 54,7% dei voti, a fronte del 49,7% ottenuto in occasione dell'elezione al suo primo mandato. I risultati elettorali delle regionali 2023 a confronto con quelli delle regionali 2018 sono illustrati dalla Tabella 3. Il distacco fra Fontana e il secondo in ordine di preferenze, Majorino, è di poco più di 20 punti percentuali, all'incirca lo stesso divario che nel 2018 lo separava da Giorgio Gori. Moratti, la candidata di Azione e Italia Viva, conclude con poco meno del 10%, evidenziando un distacco a due cifre da entrambi i suoi concorrenti diretti: 45 punti percentuali da Fontana e 24 da Majorino. Nel 2018 il terzo classificato, Dario Violi del M5s, aveva conquistato il 17% dei voti, sebbene fosse stato a sua volta costretto a scontare distacchi considerevoli dai primi due. Fontana raccoglie un numero assoluto di voti superiore del 9% a quelli delle liste che lo sostengono, mentre per Majorino e Moratti lo stesso margine è superiore al 16%. Il valore aggiunto apportato dal Presidente uscente alla vittoria del centro-destra è perciò minore rispetto al contributo dell'effetto personalizzazione che i suoi avversari diretti hanno fornito ai rispettivi schieramenti.

A confronto con quanto accaduto in larga parte delle altre Regioni italiane fra il ciclo elettorale 2013-15 e quello 2018-20 (una fase caratterizzata dalla tendenza alla tripolarizzazione dei sistemi di partito regionali), la struttura del sistema dei partiti lombardo evidenzia una natura bipolare significativamente superiore alla media nazionale<sup>41</sup>, assommando circa

<sup>41</sup> Nelle altre Regioni italiane, infatti, il confronto fra il ciclo elettorale 2013-15 e quello 2018-20 evidenziava alcune significative differenze. Il mutato peso dei cosiddetti partiti *mainstream*, come per esempio Pd e Forza Italia, a seguito della crescita dei partiti di impronta neopopulista, quali M5s e Lega, produceva importanti cambiamenti sia nella morfologia sia nelle dinamiche della competizione elettorale. Da un lato, l'aumento delle liste concorrenti, e il conseguente incremento del numero effettivo dei partiti secondo l'indice di Laasko-Taagepera, alimentava il rialzo del grado di frammentazione partitica già in corso da diversi anni. Dall'altro, l'indice di bipolarismo si attestava mediamente al dato più basso dal 1995, confermando l'esistenza di una dinamica competitiva tripolare, mentre la sua composizione risentiva del fatto che i primi due partiti in molte Regioni non erano più i *major partners* delle coalizioni di centro-destra (Forza Italia) e centro-sinistra (Pd), poiché in molti casi questi erano affiancati da M5s o dalla Lega. L'originario radicamento territoriale della Lega ha contribuito in maniera decisiva ad attenuare questa dinamica in Lombardia. A tale proposito, si veda: S. BOLGHERINI, S. GRIMALDI, *La fine del bipolarismo regionale tra diversificazione e destrutturazione*, in S. BOLGHERINI, S. GRIMALDI (a cura di), *Tripolarismo e destrutturazione. Le elezioni regionali del 2015*, Bologna, Istituto Cattaneo, 2015, pp. 9-41; S. BOLGHERINI, S. GRIMALDI, *Le elezioni regionali di maggio: il consolidamento del*

Tabella 3. Riepilogo elezioni regionali della Lombardia 2018 e 2023: voto ai candidati Presidenti, voti di lista e seggi

<b>Elezioni regionali 2018</b>	<b>Voti</b>	<b>Voti %</b>	<b>Seggi</b>	<b>Elezioni regionali 2023</b>	<b>Voti</b>	<b>Voti %</b>	<b>Seggi</b>
<b>Artilio Fontana</b>	<b>2.793.369</b>	<b>49,7</b>		<b>Artilio Fontana</b>	<b>1.774.477</b>	<b>54,9</b>	
Lega	1.553.787	29,6	28	Fratelli d'Italia - Giorgia Meloni	725.402	25,2	22
Forza Italia	750.739	14,3	14	Lega - Salvini Per Fontana - Lega Lombardia	476.175	16,5	14
Fratelli d'Italia con Giorgia Meloni	190.838	3,6	3	Forza Italia - Berlusconi per Fontana - Ppe	208.420	7,2	6
Fontana Presidente	76.641	1,5	1	Lombardia Ideale - Fontana Presidente	177.387	6,2	5
Noi Con l'Italia - Udc	66.381	1,4	1	Noi Moderati - Rinascim. Sgarbi - Fontana Pres.	33.711	1,2	1
Energie per la Lombardia	27.968	0,5	1				
Partito Pensionati	20.260	0,4	0				
<b>Totale liste</b>	<b>2.686.614</b>	<b>51,3</b>	<b>48</b>	<b>Totale liste</b>	<b>1.621.095</b>	<b>56,3</b>	<b>48</b>
<b>Giorgio Gori</b>	<b>1.633.373</b>	<b>29,1</b>	<b>1</b>	<b>Pierfrancesco Majorino</b>	<b>1.101.417</b>	<b>33,9</b>	<b>1</b>
Partito Democratico	1.008.360	19,2	15	P. Democratico - Lombardia Dem. e Progressista	628.774	21,8	17
Gori Presidente	158.682	3,0	2	Movimento 5 Stelle	113.229	3,9	3
Più Europa	108.745	2,1	0	Patto Civico - Majorino Presidente	110.126	3,8	2
Lombardia per le Autonomie	62.841	1,2	0	Alleanza Verdi e Sinistra	93.019	3,2	1
Italia Europa Insieme	35.074	0,7	0				
Civica Popolare Lorenzini	20.668	0,4	0				
Lombardia Progressista Sinistra	20.045	0,4	0				
<b>Totale liste</b>	<b>1.414.615</b>	<b>27,0</b>	<b>17</b>	<b>Totale liste</b>	<b>945.148</b>	<b>32,8</b>	<b>23</b>

Elezioni regionali 2018		Elezioni regionali 2023				
	Voti	Voti %	Seggi		Seggi	
<b>Dario Violi</b>	<b>974.983</b>	<b>17,4</b>		<b>Letizia Bricchetto Arnaboldi Moratti</b>	<b>320.346</b>	<b>9,9</b>
Movimento 5 Stelle	933.382	17,8	13	Letizia Moratti Presidente	152.652	5,3
				Azione - Italia Viva	122.356	4,2
<b>Totale liste</b>	<b>933.382</b>	<b>17,8</b>	<b>13</b>	<b>Totale liste</b>	<b>275.008</b>	<b>9,5</b>
<b>Altri 4 candidati Presidente</b>	212.756	3,8		<b>Mara Ghidorzi</b>	<b>49.514</b>	<b>1,5</b>
Liste collegate ad altri candidati Presidente	206.223	3,9	0	Unione Popolare	39.913	1,4
<b>Elettori:</b> 7.882.633				<b>Elettori:</b> 8.010.538		
<b>Votanti:</b> 5.762.459 (73,1%)				<b>Votanti:</b> 3.339.019 (41,7%)		

Fonte: dati Ministero dell'Interno

all'89% i voti raccolti dai primi due candidati alla Presidenza della Regione e dalle liste a loro collegate. Nel 2018, l'indice di bipolarismo<sup>42</sup> era relativamente più basso, circa il 78% sia per i primi due candidati Presidenti sia per le liste ad essi collegate, anche se era comunque indicativo di una connotazione bipolare più marcata rispetto alle altre Regioni italiane<sup>43</sup>. In questo contesto, la candidatura di Moratti, finalizzata a spargliare il tavolo proponendosi come alternativa moderata alla polarizzazione fra centro-destra e centro-sinistra, aveva paradossalmente contribuito ad accrescere la convergenza di preferenze sui due principali candidati in lizza, favorendo una logica bipolare della competizione. Occorre peraltro considerare come il migliore risultato realizzato dal M5S nel 2018 in qualità di terza opzione andasse attribuito alla novità e al clima di opinione favorevole a quella forza politica, che stava consolidandosi a livello nazionale.

Il successo di Fontana, come si può desumere sempre dalla Tabella 3, è in prevalenza dovuto al risultato delle liste collegate alla sua candidatura, che nell'ultima tornata elettorale conquistano il 56,3% dei consensi, con una perdita complessiva di 5 punti percentuali rispetto alle precedenti elezioni regionali. Nel saldo dei voti assoluti, il centro-destra perde comunque più di 2 milioni di voti fra le regionali 2018 e le regionali 2023. L'emorragia di voti del centro-destra non trova però compensazione in un'avanzata del centro-sinistra, che fra il 2018 e il 2023 perde più di 1 milione e 900 mila voti. Siamo perciò di fronte a una diminuzione simmetrica di consensi da parte dei due principali schieramenti, che se da un lato non pregiudica la natura bipolare della competizione elettorale, dall'altro non incide in maniera significativa sui relativi rapporti di forza.

*tripolarismo*, in M. CARBONE, S. PIATTONI (a cura di), *Politica in Italia. Edizione 2016*, Bologna, il Mulino, 2016, pp. 87-106; S. BOLGHERINI, S. GRIMALDI, *Critical election and a new party system: Italy after the 2015 regional election*, in *Regional & Federal Studies*, vol. 27, 4, 2017, pp. 483-505; S. GRIMALDI, *From Bipolarism to Tripolarism and Back. The 2018-2020 Regional Elections*, in *Regional Studies and Local Development*, vol. 2, 1, 2021, pp. 11-40.

<sup>42</sup> Come si sarà compreso, misuriamo l'indice di bipolarismo, rispetto ai candidati e alle liste ad essi collegate, come somma delle percentuali di voto conseguite dai due principali schieramenti in lizza.

<sup>43</sup> L'indice di bipolarismo mostrato dalla Lombardia nelle elezioni regionali 2018 era infatti superiore di circa tre punti percentuali alla media nazionale. Cfr. S. GRIMALDI, *From Bipolarism to Tripolarism and Back. The 2018-2020 Regional Elections*, cit.



Fra le liste di centro-destra, il primato va a Fratelli d'Italia, con circa 725 mila voti (25,2%), seguito dalla Lega, con più di 476 mila preferenze (16,5%) e da Forza Italia con circa 208 mila voti (7,2%). Buona la prestazione della lista civica Fontana Presidente, che con più di 177 mila preferenze (6,2%) ottiene un risultato migliore del 2018, quando aveva conseguito sia meno consensi (76.641) sia una percentuale molto più bassa (1,5%). Noi Moderati-Rinascimento Sgarbi, infine, non va oltre un risicato l'1,2%, con meno di 34 mila preferenze, risultato simile a quello realizzato dall'UDC nel 2018, anche se con circa il doppio delle preferenze.

Il candidato del centro-sinistra, Pierfrancesco Majorino, ottiene poco più di un milione e 100 mila voti, pari al 34% circa, una percentuale migliore di quella ottenuta da Gori nel 2018 (29%), anche se equivalente a poco più di mezzo milione di consensi in meno. Fra le liste collegate primeggia il Pd, con quasi 629 mila voti (21,8%), seguito dal M5s, con più di 113 mila preferenze (3,9%). Buono il risultato della lista civica del candidato Presidente, che realizza 110 mila preferenze (3,8%), anche se quella collegata alla candidatura di Gori nel 2018 aveva conquistato oltre 48 mila preferenze in più. Alleanza Verdi e Sinistra, infine, si attesta sul 3% circa, equivalente a 93 mila voti. Al pari del candidato Presidente, anche le liste collegate sono costrette a scontare una significativa perdita di consensi rispetto alla tornata precedente. Il Movimento 5 Stelle, che nel 2018 aveva presentato un suo candidato alla Presidenza, subisce una perdita di oltre 820 mila voti. La lista del Partito democratico perde quasi 380 mila voti, e se si considerano anche quelli che nel 2018 andarono a Liberi e Uguali, i cui candidati alle ultime elezioni regionali sono stati accolti nella lista dei democratici, la perdita è di oltre 490 mila voti.

Moratti e le liste ad essa collegate non riescono a raggiungere il 10%, equivalente a 320 mila preferenze personali e 275 mila preferenze di liste (Azione-Italia Viva e Letizia Moratti Presidente), un esito di gran lunga inferiore alle attese. Si tratta peraltro di un risultato non confrontabile con la tornata precedente, in quanto nel 2018 non vi era in campo una candidatura centrista paragonabile a quella dell'ex-Vicepresidente regionale e lo spazio al di fuori degli schieramenti di centro-destra e centro-sinistra era occupato da candidature molto più connotate, vuoi in chiave neopopulista come quella di Dario Violi per M5s, vuoi rispetto

alla natura ideologica, come quelle di Onorio Rosati per Liberi e Uguali e di Angela De Rosa per Casa Pound Italia.

Se si considera l'andamento del voto a livello delle singole circoscrizioni provinciali illustrato nella Tabella 4, occorre anzitutto rilevare la differenza fra il voto di Milano e del resto della Lombardia. Nel capoluogo di Regione il primo partito è il Pd, Majorino realizza il suo risultato personale migliore (42,0%) – anche se resta poco meno di tre punti percentuali sotto Fontana – e tutte le liste della coalizione di centro-sinistra evidenziano una prestazione superiore alla propria media regionale. Viceversa, sempre a Milano e Provincia, Fontana consegue il minimo dei consensi personali (44,9%) e le liste della coalizione di centro-destra, ad eccezione di Noi Moderati, ottengono un risultato inferiore alla propria media regionale. In tal senso, i consensi dei due principali schieramenti risentono della frattura centro/periferia, rispetto alla quale il centro-destra ottiene più voti fuori dall'area metropolitana milanese, che è viceversa terreno favorevole al centro-sinistra. Anche per il Terzo polo Milano è la Provincia dai risultati migliori, dato che Moratti conquista la percentuale più elevata sia per la sua candidatura alla Presidenza (11,4%) sia per la sua lista civica (6,3%), favorendo anche il risultato di Azione-Italia Viva (4,9%) a livello lombardo.

Le roccaforti di Fontana sono le Province di Bergamo, Brescia, Como, Pavia e Sondrio, dove la sua candidatura raccoglie percentuali superiori al 60%, mentre la candidatura di Majorino, a parte Milano, ottiene più consensi nelle circoscrizioni di Monza e Brianza, Mantova e Lodi, dove raccoglie non meno di un terzo dei consensi. La candidatura di Moratti, invece, al di fuori del territorio milanese e brianzolo, ottiene una percentuale superiore al 10% nelle circoscrizioni lariane di Como e Lecco. Le liste civiche dei candidati alla Presidenza presentano un andamento sensibilmente diverso. Quella di Fontana ottiene i suoi risultati migliori a Cremona, Sondrio e Varese, dove conquistano più del 9% dei voti. La lista di Majorino ottiene consensi fra il 5 e il 6% solo fra Milano e la Brianza, mentre quella di Moratti, fuori dal capoluogo di Regione, evidenzia un buon risultato nella sola circoscrizione di Sondrio.

Tabella 4. *Percentuali di voti ai candidati Presidenti e alle liste nelle circoscrizioni elettorali Elezioni regionali Lombardia 2023*

	BG	BS	CO	CR	LC	LO	MN	MI	MB	PV	SO	VA
<b>Attilio Fontana</b>	<b>60,9</b>	<b>61,9</b>	<b>61,2</b>	<b>57,9</b>	<b>55,9</b>	<b>57,1</b>	<b>54,2</b>	<b>44,9</b>	<b>53,7</b>	<b>60,5</b>	<b>62,8</b>	<b>59,4</b>
Fratelli d'Italia	28,4	25,5	24,0	25,7	23,2	26,4	29,0	23,8	25,8	27,3	20,7	23,5
Lega	20,2	20,5	24,1	15,3	20,9	17,3	13,6	10,6	14,4	17,4	28,6	19,1
Forza Italia	7,0	10,4	7,2	7,6	5,5	5,4	5,0	6,5	7,5	9,3	4,6	6,4
Lombardia ideale- Fontana Pres.	5,9	5,6	6,4	9,5	5,8	8,5	6,7	4,5	7,0	6,5	9,4	9,4
Noi Moderati- Rinascimento Sgarbi	0,9	0,8	1,1	0,9	1,7	0,8	0,6	1,2	0,8	2,2	1,0	2,1
<i>Totale liste</i>	<i>62,3</i>	<i>62,8</i>	<i>62,8</i>	<i>58,9</i>	<i>57,0</i>	<i>58,3</i>	<i>55,0</i>	<i>46,6</i>	<i>55,6</i>	<i>62,6</i>	<i>64,4</i>	<i>60,4</i>
<b>Pierfrancesco Majorino</b>	<b>29,2</b>	<b>28,8</b>	<b>27,2</b>	<b>31,4</b>	<b>31,8</b>	<b>33,6</b>	<b>35,1</b>	<b>42,0</b>	<b>34,2</b>	<b>29,1</b>	<b>26,6</b>	<b>29,5</b>
Partito democratico	20,2	22,0	16,8	21,0	22,0	23,5	26,1	25,0	20,1	18,1	16,4	19,7
Movimento 5 Stelle	2,9	2,9	3,2	3,7	3,2	4,2	4,3	4,9	4,3	4,4	2,1	4,1
Patto civico-Majorino Pres.	2,4	1,4	3,6	3,6	2,5	3,3	2,0	6,2	5,2	2,6	4,9	2,5
Alleanza Verdi Sinistra	3,0	2,2	2,6	2,4	3,3	2,4	2,5	4,6	3,2	2,5	2,8	2,6
<i>Totale liste</i>	<i>28,4</i>	<i>28,4</i>	<i>26,2</i>	<i>30,6</i>	<i>31,0</i>	<i>33,4</i>	<i>34,8</i>	<i>40,6</i>	<i>32,8</i>	<i>27,6</i>	<i>26,2</i>	<i>28,8</i>
<b>Letizia Moratti</b>	<b>8,3</b>	<b>8,0</b>	<b>10,2</b>	<b>9,0</b>	<b>11,0</b>	<b>8,6</b>	<b>9,1</b>	<b>11,4</b>	<b>10,6</b>	<b>8,8</b>	<b>9,8</b>	<b>9,7</b>
Letizia Moratti Pres.	4,3	3,6	5,8	5,0	5,7	5,3	4,8	6,4	5,7	4,6	6,6	5,3
Azione/Italia Viva	3,5	3,9	4,1	3,8	5,0	3,0	4,1	4,9	4,5	3,7	2,9	4,3
<i>Totale liste</i>	<i>7,8</i>	<i>7,6</i>	<i>9,8</i>	<i>8,8</i>	<i>10,7</i>	<i>8,4</i>	<i>8,9</i>	<i>11,2</i>	<i>10,3</i>	<i>8,3</i>	<i>9,5</i>	<i>9,6</i>
<b>Mara Ghidorzi</b>	<b>1,7</b>	<b>1,4</b>	<b>1,3</b>	<b>1,8</b>	<b>1,4</b>	<b>0,8</b>	<b>1,6</b>	<b>1,7</b>	<b>1,5</b>	<b>1,6</b>	<b>0,8</b>	<b>1,4</b>
Unione Popolare	-	1,3	1,2	1,7	1,2	-	1,4	1,6	1,4	1,5	-	1,2

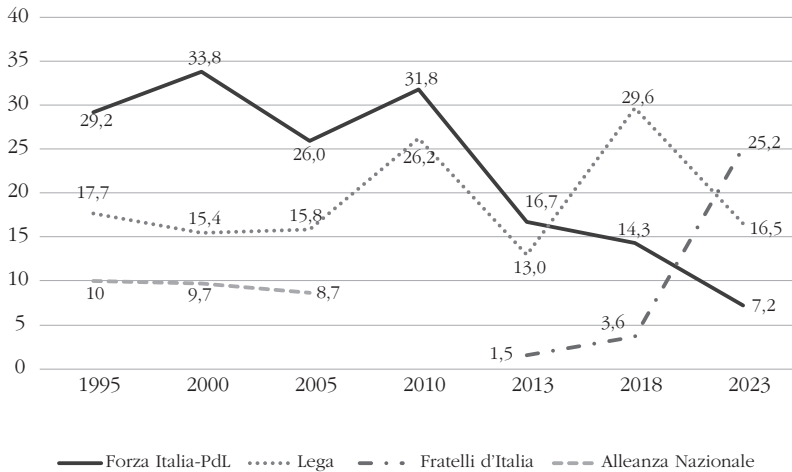
Fonte: dati Ministero dell'Interno

Quanto alle liste di partito, Fratelli d'Italia ottiene un buon risultato, di poco inferiore al 30%, a Bergamo e Mantova, mentre la Lega si avvicina a queste prestazioni solo nella circoscrizione di Sondrio (28,6%), realizzando comunque una buona prestazione nelle Province lariane di Como (24,1%) e Lecco (20,9%), a conferma di una tendenza alla concentrazione del suo elettorato nelle realtà più piccole e periferiche. Per Forza Italia, dopo essere stata per lungo tempo il partito di maggioranza relativa in Lombardia, i risultati migliori si registrano a Brescia (10,4%) e a Pavia (9,3). Sul fronte del centro-sinistra, il Pd associa, all'esito positivo del

voto metropolitano, due buone prestazioni a Lodi (23,5%) e a Mantova (26,1%), che è anche la circoscrizione che maggiormente premia i democratici. M5s e Alleanza Verdi Sinistra ottengono il loro risultato migliore, per entrambi superiore al 4%, a Milano, evidenziando buone prestazioni anche rispettivamente a Pavia (4,4%) e a Lecco (3,3%). Azione-Italia Viva registra il massimo dei suoi consensi fra Milano (4,9%) e la Brianza (4,5%), mentre Ghidorzi, la candidata di Unione Popolare, va di poco oltre l'1% sia come candidatura a Palazzo Lombardia sia come lista collegata.

Le elezioni regionali del 12 e 13 febbraio producono un significativo cambiamento nella configurazione del voto ai partiti di centro-destra e nei conseguenti rapporti di forza interni alla loro coalizione. La Figura 5 riproduce l'andamento delle principali liste di centro-destra (Forza Italia, Lega, Alleanza nazionale, Fratelli d'Italia) fra le elezioni regionali del 1995 e del 2023. Il riferimento va alle percentuali di voti, che sono il vero dato di interesse politico per i partiti, in quanto determinano il peso relativo di ciascuno di essi nelle assemblee elettive e negli organi di governo, oltre che rispetto alle nomine negli enti pubblici e nelle società partecipate. Come si vede, la Lombardia in questo arco di tempo è passata dallo storico primato di Forza Italia (e, insieme ad Alleanza Nazionale, del Popolo delle Libertà nel 2010) a quello dapprima della Lega nel 2018 e infine di Fratelli d'Italia con l'ultima tornata elettorale. Ciò si è verificato in uno scenario che ha sempre visto il centro-destra saldamente al governo della Regione. Fino alle elezioni del 2018 l'avanzata della Lega nelle aree più periferiche della Regione non era bastata per mettere in discussione la superiorità elettorale di Forza Italia. Ancora nel 2013, all'indomani dell'uscita di scena di Formigoni, con la candidatura alla Presidenza di Maroni e dopo l'implosione del Popolo delle Libertà (cui seguiva la nascita di Fratelli d'Italia), Forza Italia si confermava primo partito della Lombardia, con quattro punti percentuali di distacco sulla Lega. Con le elezioni del 2018 si assisteva invece a un rovesciamento delle parti, e la Lega conquistava il primato lombardo, con quasi il 30% dei consensi, in una fase in cui era al governo del paese e la leadership di Salvini la trascinava al vertice nei sondaggi di opinione. Le elezioni del 2023 hanno infine decretato un passaggio di testimone dalla Lega a Fratelli d'Italia, probabilmente in conseguenza del progressivo appannamento della figura di Salvini seguito alla fine del governo giallo-verde e sull'onda del risultato ottenuto dal partito di Giorgia Meloni alle elezioni politiche del settembre 2022.

Figura 5. Percentuali di voti a liste di centro-destra nelle elezioni regionali della Lombardia (1995/2023)



Fonte: dati Ministero dell'Interno

In termini percentuali, la Lega resta appaiata a Fratelli d'Italia a Como, superandolo per poco meno di otto punti solo a Sondrio (Tabella 4). In tutte le altre circoscrizioni, il primo partito del centro-destra è Fratelli d'Italia. La misura di questo sorpasso è illustrata dalla Tabella 6, che riproduce le differenze in punti percentuali su base provinciale dei voti ottenuti dalle principali liste di centro-destra fra le elezioni regionali 2018 e 2023. L'incremento di Fratelli d'Italia, al pari della diminuzione della Lega, risulta omogeneamente distribuito in tutte le circoscrizioni elettorali. La dimensione del risultato di Fratelli d'Italia è peraltro accentuata dalle basse percentuali conseguite all'epoca delle precedenti elezioni regionali, quando era un partito al 3,6%. La Lega perde invece consensi anche nelle sue roccaforti tradizionali, a cominciare da quella fascia montana e pedemontana che – da Varese, passando per le Province lariane di Como e Lecco, si estende a Nord fino a Sondrio e a est fino a Bergamo – è sempre stata territorio di elezione del Carroccio.

Tabella 6. *Differenze in punti percentuali di voti di FdI, Lega e FI fra le elezioni regionali del 2023 e 2018 nelle circoscrizioni elettorali*

	BG	BS	CO	CR	LC	LO	MN	MI	MB	PV	SO	VA
Fratelli d'Italia	+24,5	+20,7	+19,5	+22,3	+20,0	+22,6	+25,7	+20,3	+23,0	+23,7	+18,2	+20,6
Lega	-16,5	-13,9	-8,5	-17,7	-12,6	-16,7	-14,6	-11,6	-14,2	-12,2	-17,2	-11,8
Forza Italia	-5,7	-2,1	-9,2	-6,6	-8,3	-7,7	-7,5	-8,7	-7,6	-8,4	-8,3	-7,7

Fonte: dati Ministero dell'Interno

Confrontando i risultati regionali del 12 e 13 febbraio con quelli delle elezioni politiche del settembre 2022 (Camera dei Deputati), vediamo che l'incremento in punti percentuali di Fratelli d'Italia fra un'elezione regionale e l'altra è in larga parte depotenziato dal decremento, sempre in punti percentuali, rispetto alle più recenti elezioni politiche. Dalla Tabella 7, in cui sono rappresentate le differenze in punti percentuali di voto alle principali liste del centro-destra fra le politiche 2022 e le regionali 2023, si vede che la Lega migliora i suoi risultati rispetto alla cattiva prestazione delle politiche in tutte le Province lombarde, con la sola eccezione di Cremona, dove accusa viceversa un calo. Le circoscrizioni con l'incremento di punti percentuali più consistente sono due storiche *enclave* leghiste, Como e Sondrio, con oltre nove punti in più rispetto alle politiche, a segnalare un ritorno della stessa Lega alla dimensione territoriale che le era storicamente congeniale, quella periferica e dei centri urbani più piccoli. Incrementi significativi si registrano anche nella fascia montana e pedemontana. Fratelli d'Italia, in maniera speculare ma opposta, subisce invece un decremento in punti percentuali in tutte le Province, evidenziando il calo più consistente a Sondrio (-12,2), oltre che a Brescia, Cremona, Lecco e Varese, che mostrano una diminuzione al di sopra dei 6 punti. La perdita in punti percentuali di Forza Italia, che avanza soltanto a Brescia, è invece più omogeneamente distribuita: a eccezione di Sondrio (-4,8) e Lodi (-3,5), in tutte le altre Province registra una diminuzione all'incirca fra uno e due punti. L'incremento in punti percentuali della Lega è un risultato che si inquadra nel contesto di una più generale diminuzione dei voti assoluti ai partiti dello schieramento di centro-destra, che investe la stessa Lega. Solo a Como, infatti, l'incremento in punti percentuali del Carroccio corrisponde a un aumento di poco

meno di 10 mila voti in termini assoluti. In tutte le altre circoscrizioni la crescita in punti percentuali corrisponde viceversa a una diminuzione delle preferenze di lista, fra i 18 mila e 500 di Brescia e i 4 mila e 500 voti di Pavia, con la punta degli oltre 70 mila voti di Milano. Il recupero di punti percentuali si deve perciò a una minore perdita di consensi invece che a una loro maggiore crescita.

Tabella 7. *Differenze in punti percentuali di voti di FdI, Lega e FI nelle Province lombarde fra le elezioni regionali 2023 e le elezioni politiche 2022*

	BG	BS	CO	CR	LC	LO	MN	MI e MB*	PV	SO	VA
Fratelli d'Italia	-2,4	-6,5	-5,8	-6,2	-6,3	-4,1	-1,3	-3,5	-2,9	-12,2	-6,2
Lega	+3,4	+4,7	+9,4	-0,2	+4,8	+3,6	+1,1	+0,2	+3,8	+10,0	+4,3
Forza Italia	-1,0	+2,4	-1,1	-0,1	-2,5	-3,5	-1,9	-1,4	-0,9	-4,8	-1,6

Fonte: dati Ministero dell'Interno

\* Le Province di Milano e di Monza e Brianza sono considerate congiuntamente come Collegio Lombardia 1 alla Camera dei Deputati

Il cambiamento dei rapporti di forza fra Lega e Fratelli d'Italia che abbiamo messo a fuoco rispetto sia alle elezioni regionali 2018 che alle elezioni politiche 2022 avviene quindi all'interno di un orizzonte elettorale caratterizzato da una significativa diminuzione dei consensi ottenuti dal centro-destra. Fra le elezioni regionali 2018 e 2023, i partiti di centro-destra perdono complessivamente poco più di un milione di voti, pur essendo la configurazione dell'offerta politica sostanzialmente invariata<sup>44</sup>. A farne le spese sono la Lega, che perde in assoluto poco più di un milione di voti, e Forza Italia, che ne perde circa mezzo milione, mentre Fratelli d'Italia, sull'onda del successo registrato alle elezioni politiche del settembre 2022, guadagna poco più di mezzo milione di voti (Tabella 3). Fra le elezioni politiche 2022 e le elezioni regionali 2023, quegli stessi

<sup>44</sup> Alle elezioni regionali del 2018 si presentano con il centro-destra anche il Partito pensionati e la lista Energie per la Lombardia, anche se l'entità dei consensi che raccolgono complessivamente è piuttosto esigua: poco più di 48 mila preferenze, equivalenti all'1,8% dei voti delle liste del loro schieramento.

partiti perdono complessivamente oltre un milione e centomila voti, con una configurazione dell'offerta politica che è esattamente la stessa. Ma in questo caso, a farne le spese è soprattutto Fratelli d'Italia, che perde in assoluto poco meno di 720 mila voti a causa della maggiore incidenza del calo dei consensi rispetto all'affermazione alle politiche del 2022, quando viceversa le perdite di Lega e Forza Italia sono molto più contenute, essendo per entrambi intorno ai 190 mila voti.

L'incremento di voti che premia il nuovo principale partito della coalizione, Fratelli d'Italia, grazie all'effetto trainante del successo elettorale conseguito alle elezioni politiche del settembre 2022 e all'insediamento della Meloni a Palazzo Chigi, che si evidenzia soprattutto nella considerevole crescita in percentuale rispetto alle precedenti elezioni regionali, avviene in un quadro di complessiva diminuzione di consensi al centro-destra. E lo stesso primato di Fratelli d'Italia è in parte indebolito dalla tenuta della Lega, che rispetto alle recenti elezioni politiche – pur perdendo consensi – recupera punti percentuali in tutte le circoscrizioni, conservando un radicamento territoriale, soprattutto nelle realtà periferiche e nei centri urbani più piccoli, estraneo a Fratelli d'Italia in Lombardia.

Se infine consideriamo il tasso di preferenze individuali alle ultime elezioni regionali<sup>45</sup>, che rappresenta una misura del radicamento dei loro candidati a livello territoriale (Tabella 8), osserviamo come Forza Italia, Partito Democratico, Azione-Italia Viva e Lega siano i partiti che presentano valori relativamente maggiori. Anche se l'entità di tali valori è inferiore rispetto a quella evidenziata dagli stessi partiti in altre recenti elezioni regionali<sup>46</sup>, è chiaro che il radicamento territoriale della Lega costituisce un fattore importante per la sua tenuta e la valutazione del risultato effettivo di Fratelli d'Italia.

<sup>45</sup> Calcoliamo il tasso di preferenze individuali come rapporto fra il numero di preferenze complessivamente espresse per i candidati di una certa lista e il numero dei voti di lista, moltiplicati per due al fine di considerare le preferenze di genere. L'indicatore può assumere valori teorici compresi fra 0 e 1.

<sup>46</sup> A titolo comparativo, si consideri il tasso di preferenze individuali evidenziato dai diversi partiti nelle elezioni regionali del 2014 in Sardegna e del 2020 in Liguria. Cfr. F. VENTURINO, *Le elezioni regionali del 2020 in Liguria*, in *Istituzioni del federalismo*, 4, 2020, pp. 821-846 e S. ROMBI, F. VENTURINO, *Le elezioni regionali del 2014 in Sardegna*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2014, pp. 441-463.



Tabella 8. *Tasso di preferenze individuali per lista di partito*

<b>Lista</b>	<b>Pref. totali</b>	<b>Tasso di pref.</b>
Forza Italia	208.420	0,25
Partito Democratico	628.774	0,21
Azione - Italia Viva	122.356	0,21
Lega	476.175	0,20
Patto civico Majorino Pres.	110.126	0,19
Fratelli d'Italia	725.402	0,16
Noi Moderati	33.711	0,16
Alleanza Verdi Sinistra	93.019	0,16
Movimento 5 Stelle	113.229	0,08
Letizia Moratti Presidente	152.652	0,08
Lombardia ideale Fontana Pres.	177.387	0,06

### **8. Le nuove istituzioni della Regione Lombardia**

Il consiglio regionale uscito dalle urne, come si vede nella Tabella 3, è composto da 48 seggi del centro-destra, 24 del centro-sinistra e 7 del Terzo polo. Le liste collegate a Fontana, il candidato vincente, hanno preso più del 40% dei voti validi e si sono viste assegnare 48 seggi, con Fratelli d'Italia a rappresentare il partito di maggioranza relativa (22 seggi). Le minoranze dispongono complessivamente di trenta seggi, con il Partito democratico che può vantare la rappresentanza più numerosa (18 seggi, compreso quello assegnato a Majorino). La concentrazione di seggi nei due principali schieramenti assomma al 91%, nonostante l'ingresso in Consiglio regionale del Terzo polo, a ulteriore conferma della strutturazione solidamente bipolare del sistema partitico, anche a livello rappresentativo.

Per quel che riguarda gli assetti istituzionali, alla Presidenza del Consiglio regionale viene eletto Federico Romani, di Forza Italia, figlio dell'esponente storico del partito di Silvio Berlusconi ed ex-Ministro Paolo Romani. La Giunta, invece, vede la presenza di 7 assessori di Fratelli d'Italia e 5 della Lega, secondo un equilibrio che, rispetto all'esito del voto, risulta ben più favorevole per il Carroccio. Completa la composizione dell'esecutivo regionale la presenza di due esponenti di Forza Italia e due rappresentanti della Lista Fontana Presidente, uno dei quali è Guido

Bertolaso, e la nomina di quattro Sottosegretari, uno per ogni partito politico della maggioranza di centro-destra, compreso Noi Moderati che non ha alcun assessore. La composizione della Giunta varata da Fontana è riportata nella Tabella 9<sup>47</sup>.

Fra le poltrone più ambite dal punto di vista politico-istituzionale, quella di Vicepresidente viene assegnata a un esponente di Fratelli d'Italia molto vicino a Giorgia Meloni, Marco Alparone, già sottosegretario ai rapporti con Bruxelles e al sistema dei controlli nella precedente legislatura regionale (quando era in Forza Italia), al quale vengono assegnate anche le deleghe a bilancio e finanza. L'altro pretendente alla vicepresidenza, Romano La Russa, viene invece dirottato su sicurezza e protezione civile, delega che aveva già esercitato nella seconda parte della scorsa Legislatura. Nel complesso, si tratta di un esecutivo connotato sull'asse Fratelli d'Italia-Lega, con il primo che a due riconferme – una come assessore e l'altra in qualità di Sottosegretario – affianca cinque nuovi ingressi<sup>48</sup> e la seconda che riconferma quattro assessori uscenti su cinque membri di Giunta<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> Si veda [www.Regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/istituzione/Giunta](http://www.Regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/istituzione/Giunta). Una versione delle biografie dei nuovi Assessori utile a metterne a fuoco i trascorsi politici e istituzionali si trova su *Milano Today*: [www.milanotoday.it/politica/assessori-giunta-fontana.html](http://www.milanotoday.it/politica/assessori-giunta-fontana.html).

<sup>48</sup> Nella precedente Legislatura Fratelli d'Italia era presente in Giunta con due soli Assessori, Romano La Russa e Lara Magoni, entrambi riconfermati, il primo ancora come Assessore, la seconda come Sottosegretario.

<sup>49</sup> Il quinto membro di Giunta della Lega, l'unico nuovo ingresso, è il Sottosegretario Mauro Piazza, con deleghe all'autonomia e ai rapporti con il Consiglio regionale.

Tabella 9. *Composizione della Giunta regionale lombarda*

<b>Attilio Fontana</b>	<b>Presidente</b>	
<b>Assessori</b>	<b>Deleghe</b>	<b>Lista</b>
Marco Alparone	Vice presidente, Bilancio, Finanza	FdI
Guido Bertolaso	Welfare	Fontana Pres.
Alessandro Beduschi	Agricoltura, Sovranità alimentare, Foreste	FdI
Giorgio Majone	Ambiente, Clima	Fontana Pres.
Paolo Franco	Casa, Housing sociale	FdI
Francesca Caruso	Cultura	FdI
Massimo Sertori	Enti Locali, Montagna, Acqua, Energia	Lega
Elena Lucchini	Famiglia, Solidarietà, Disabilità, Pari opp.	Lega
Claudia Maria Terzi	Infrastrutture, Opere pubbliche	Lega
Simona Tironi	Istruzione, Formazione, Lavoro	Forza Italia
Romano La Russa	Sicurezza, Protezione civile	FdI
Guido Guidesi	Sviluppo economico	Lega
Gianluca Comazzi	Territorio, Sistemi verdi	Forza Italia
Franco Lucente	Trasporti, Mobilità sostenibile	FdI
Barbara Mazzali	Turismo, Marketing territoriale, Moda	FdI
Alessandro Fermi	Università, Ricerca, Innovazione	Lega
<b>Sottosegretari</b>	<b>Deleghe</b>	<b>Lista</b>
Mauro Piazza	Autonomia, Rapporti con il Consiglio	Lega
Ruggero Invernizzi	Controlli, Patrimonio, Digitalizzazione	Forza Italia
Raffaele Cattaneo	Relazioni internazionali ed europee	Noi Moderati
Lara Magoni	Sport e Giovani	Fdi

Fonte: dati Regione Lombardia

### 9. Una nuova Legislatura all'insegna del confronto fra Fratelli d'Italia e Lega

Con il voto del 12 e 13 febbraio, la Lombardia si riconferma una Regione di centro-destra, in cui non si sperimenta l'alternanza di governo dall'ormai lontana epoca della cosiddetta "Prima repubblica". Il vero elemento di novità, rispetto a una storia priva di sorprese, consiste nel mutamento dei rapporti di forza all'interno della coalizione di centro-destra. Un passaggio che ha visto Fratelli d'Italia divenire primo partito dello schieramento, ai danni di una Lega che comunque conserva il suo radicamento territoriale.

La nuova Legislatura regionale si annuncia nel segno del confronto fra Fratelli d'Italia e Lega. Come si può facilmente desumere anche dalla composizione della Giunta, dove la squadra del Carroccio risulta composta quasi esclusivamente da ex-assessori, a voler ribadire la necessità di segnare il campo e assicurare autonoma e tenuta a Fontana, come capo di una coalizione il cui partito di maggioranza relativa non è il suo. Ciò potrebbe rendere più difficoltoso il cammino del Presidente in questo suo secondo mandato. Anche se si può a ragione ritenere che si tratterà ancora una volta di una partita tutta interna al centro-destra. Il centro-sinistra è stato infatti nuovamente costretto a riporre le sue ambizioni di vittoria nel cassetto. E se, da un lato, l'alleanza con M5s non è stata sufficiente a rendere più competitivo il proprio candidato, dall'altro, anche un'eventuale intesa con il Terzo polo (sulla candidatura Moratti, così come su qualunque altra) non gli avrebbe permesso di recuperare gli oltre 20 punti percentuali di distacco che alla fine lo separavano da Fontana. È plausibile attendersi che la continuità del centro-destra al governo della Lombardia dipenderà principalmente da come la coalizione che fa capo a Fontana saprà gestire i propri rapporti interni.

The 2023 Elections in the Lombardia Region: between Low Participation and New Balances in the Right-Wing Coalition

*Luciano Mario Fasano*

Il 12 e 13 febbraio 2023 si sono tenute le elezioni regionali. In lizza per la Presidenza della Regione c'erano quattro candidati: Attilio Fontana, Presidente uscente, sostenuto dalla Lega, il suo partito di appartenenza, Fratelli d'Italia, Forza Italia, Noi moderati-Rinascimento Sgarbi e una Lista civica che portava il suo nome; Pierfrancesco Majorino, sostenuto da Partito democratico, il suo partito di appartenenza, Movimento 5 stelle, Verdi e Sinistra italiana e una lista civica a suo sostegno; Letizia Moratti, candidata dall'alleanza fra Azione e Italia viva, oltre che da una lista civica personale; Mara Ghidorzi per Unione popolare, il cartello elettorale di sinistra fondato da Luigi De Magistris. L'articolo propone un resoconto di queste elezioni, vinte da Attilio Fontana e dalla coalizione di centro-destra, fornendo una sintetica panoramica dei principali avvenimenti che hanno caratterizzato l'ultima Legislatura (2018/2023), l'illustrazio-

ne della scelta delle candidature alla Presidenza e delle alleanze che le hanno sostenute e degli esiti del voto, oltre che della formazione delle nuove istituzioni rappresentative e di governo regionali.

Regional elections in Lombardia were held on February 12th and 13th, 2023. There were four candidates for the Presidency: Attilio Fontana, the incumbent, supported by the League, his party of affiliation, Fratelli d'Italia, Forza Italia, Noi moderati-Rinascimento Sgarbi and a Civic list bearing his name; Pierfrancesco Majorino, supported by Partito democratico, his party of affiliation, Movimento 5 stelle, Verdi and Sinistra italiana and a Civic list supporting his candidature; Letizia Moratti, supported by the alliance between Azione and Italia viva, as well as a personal Civic list; Mara Ghidorzi for Unione popolare, the left-wing electoral cartel founded by Luigi De Magistris. The article offers an account of these elections, which were won by Attilio Fontana and the center-right coalition, providing an overview of the main events that characterized the last Legislature (2018/2023), an illustration of the choice of presidential candidates and the alliances that supported them, and the outcomes of the vote, as well as the formation of the new regional representative and governing institutions.

Parole chiave: comportamento elettorale; istituzioni politiche; elezioni regionali (locali); Lombardia

Keywords: Electoral Behaviour; Political Institutions; Regional (local) Election; Lombardia



# Il sindacato sugli atti amministrativi nell'esercizio della giurisdizione contabile, fra irrilevanza e ammissibilità/doverosità della devitalizzazione degli effetti

*Melania D'Angelosante\**

## 1. *Oggetto, ragioni, obiettivi e struttura dello studio*

Questo lavoro propone una analisi dei limiti di esercizio della disapplicazione degli atti amministrativi nel giudizio dinanzi alla Corte dei conti, quale possibile esito del sindacato che su tali atti si svolge in quella sede. La spinta a compiere lo studio nasce dalla intenzione di indagare se e come il potere venga esercitato in via pretoria, ossia in assenza di legittimazione normativa, anche al di fuori del perimetro del processo amministrativo, che rappresenta il contesto ove il suo svolgimento non sorretto da espressa attribuzione legislativa è più diffuso e noto.

L'obiettivo è di comprendere e valutare le ragioni di questa eventuale prassi, le sue caratteristiche, il rapporto con il modello legale di riferimento, ma altresì con quanto accade nella giurisdizione amministrativa. Ciò anche alla luce della evoluzione diacronica della giustizia contabile sino alla approvazione del suo Codice nel 2016, il quale ha pure contribuito ad ampliare la giurisdizione della Corte dei conti, almeno se si considerano alcuni aspetti<sup>1</sup>.

\* Professoressa associata di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi "G. d'Annunzio" di Chieti-Pescara

<sup>1</sup> Così è a dirsi, a esempio, per l'introduzione – fra gli strumenti a tutela del credito erariale – dell'azione di responsabilità sanzionatoria pecuniaria (artt. 133 ss.), affermatasi prima del Codice solo in via di prassi attraverso una applicazione analogica del giudizio di responsabilità amministrativa, il quale è tuttavia fondato sul diverso presupposto del danno all'erario ed ha finalità risarcitorie, mentre l'azione di responsabilità sanzionatoria pecuniaria ne prescinde e ha finalità di deterrenza. Per un approfondimento si v. A. CANALE, *Il primo codice di giustizia contabile: le novità in tema di attività istruttoria e di accertamento del danno erariale*, in *Riv. Corte conti*, 22, 2018, p. 1 ss. Un ulteriore e più significativo ampliamento della giurisdizione per effetto del Codice riguarda il danno all'immagine: in questo caso l'estensione consiste tuttavia in una sorta di parziale ritorno al passato, per le ragioni e nei termini che saranno meglio precisati e sui quali si tornerà al paragrafo conclusivo.

L'indagine *non* si estenderà tuttavia alle funzioni di controllo della Corte, se si esclude un breve riferimento a conclusione del paragrafo 5.

La principale ragione di tale esclusione si fonda sulla genesi della disapplicazione degli atti amministrativi nell'ordinamento italiano, che risale alla c.d. legge di abolizione del contenzioso amministrativo, n. 2248/1865 all. E (artt. 4 e 5), la quale ha attribuito il potere di disapplicare gli atti amministrativi al giudice ordinario, per compensare la preclusione che invece gli veniva riferita rispetto alla revoca o alla modifica di tali atti. La finalità della legge era in sostanza quella di bilanciare l'esigenza di garantire la tutela giurisdizionale dei diritti e la necessità di assicurare una adeguata separazione fra la giurisdizione e l'amministrazione. Non si trattava e non si tratta pertanto di un potere riferibile – almeno direttamente – alla funzione amministrativa, cui è riconducibile anche l'attività di controllo della Corte dei conti<sup>2</sup>. A partire dallo scenario appena richiamato il potere disapplicativo si è consolidato essenzialmente in sede giurisdizionale, talvolta anche in via pretoria e travalicando i limiti della originaria attribuzione. Uno dei contesti più significativi in cui la disapplicazione si è fatta strada oltrepassando tali limiti è la giurisdizione amministrativa. L'esame della giurisprudenza del g.a. consente peraltro di verificare che un contesto ulteriore ove il potere disapplicativo si è ritagliato alcuni spazi ultronei rispetto a quelli definiti dalla legge è proprio l'ambito della funzione amministrativa, ma per ragioni diverse dalla necessità di garantire la separazione dei poteri. La disapplicazione degli atti amministrativi da parte dell'amministrazione, oltre a rappresentare un fenomeno del quale è in primo luogo la stessa p.a. a essere

<sup>2</sup> Per un approfondimento sul rapporto di complementarità, continuità e sinergia fra le funzioni giurisdizionali e quelle di controllo della Corte dei conti, sebbene in un contesto ove la loro autonoma affermazione risulta incipiente, si v. M. NUNZIATA, *Controllo e giurisdizione della Corte dei conti: una problematica sinergia*, in *Dir. amm.*, 2, 2020, p. 457 ss. Per alcune riflessioni sul carattere paragiurisdizionale almeno di una parte delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e sulla conseguente possibilità di proporre un giudizio di costituzionalità in via incidentale nel contesto del loro esercizio, rispondendo così a un vuoto ordinamentale del sistema di garanzia della legittimità delle leggi, si v. G. RIVOSECCHI, *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2017, p. 357 ss. Per un approfondimento più generale sulla funzione di controllo della Corte dei conti si v., *ex plurimis*, G. D'AURIA, *I "nuovi" controlli della Corte dei conti (dalla "legge brunetta" al federalismo fiscale, e oltre)*, in *Lav. p.a.*, 3-4, 2009, p. 469 ss.; G. DELLA CANANEA, *I controlli sugli enti territoriali nell'ordinamento italiano: il ruolo della Corte dei conti*, in *Le Regioni*, 5, 2009, p. 855 ss.



scarsamente consapevole, può generare peraltro significative frizioni rispetto al principio di legalità. Il tema è tuttavia scarsamente considerato dalla letteratura di riferimento<sup>3</sup>. Per tutte queste ragioni il suo sviluppo richiederebbe un approfondimento autonomo rispetto al presente studio, che invece riguarda la sola giurisdizione contabile e sarà articolato nelle seguenti sezioni.

Una prima parte dedicata a precisare finalità, caratteristiche e limiti della disapplicazione degli atti amministrativi fra contesto nazionale e contesto dell'Ue.

Una seconda parte dedicata all'esame dei casi di disapplicazione degli atti amministrativi nell'esercizio della giurisdizione contabile, con una specifica attenzione al giudizio di responsabilità amministrativa.

Una terza parte dedicata a evidenziare le opacità e le caratteristiche dei casi esaminati, nonché dello schema unitario che da essi si può trarre.

Una quarta parte rivolta a un breve raffronto fra la disapplicazione nel giudizio contabile e quella praticata dal g.a., anche in riferimento alla comune attitudine del g.a. e delle sezioni di controllo della Corte dei conti a giustificare e/o richiedere, in alcune ipotesi, la disapplicazione dei propri atti da parte della stessa amministrazione.

Una sezione conclusiva dedicata alle considerazioni di sintesi: è questo il punto dello studio ove il tema della disapplicazione degli atti amministrativi in via pretoria da parte della Corte dei conti sarà correlato anche alla evoluzione diacronica della giurisdizione contabile, sino alla approvazione del suo Codice nel 2016.

## ***2. Finalità, caratteristiche e limiti della disapplicazione degli atti amministrativi fra contesto nazionale e contesto dell'Unione europea***

Conviene premettere che la disapplicazione cui si fa riferimento in questa sede comporta la paralizzazione degli effetti di un atto amministrativo in un caso specifico. Si tratta di una tecnica processuale introdotta con le leggi di unificazione amministrativa del Regno d'Italia, e in particolare da quella di abolizione del contenzioso amministrativo, per rispondere alla necessità di conciliare (a) le esigenze di tutela del cittadino avverso

<sup>3</sup> Per una sua trattazione si v. peraltro M. D'ANGELOSANTE, *La disapplicazione del contenuto degli atti amministrativi tra potere e prassi*, Napoli, ESI, 2022.

l'amministrazione e (b) la separazione fra il potere giurisdizionale e quello amministrativo. Questa è la ragione per cui in quel contesto si è attribuito al giudice ordinario il potere di ignorare *inter partes* gli effetti dell'atto amministrativo viziato, senza determinare conseguenze più stabili e impattanti sull'esercizio della funzione amministrativa.

Prima di procedere occorre tuttavia precisare quale sia l'oggetto della disapplicazione. Questo è costituito dal contenuto precettivo dell'atto amministrativo, e non dall'atto in quanto tale. Per ragioni di economia linguistica, e prendendo atto del linguaggio della giurisprudenza, nello studio si farà tuttavia riferimento alla disapplicazione degli atti amministrativi, pur volendo più esattamente intendere la disapplicazione del loro contenuto.

Si può ora tornare alla legge di abolizione del contenzioso amministrativo, che aveva in particolare limitato dall'esterno la giurisdizione ordinaria verso la p.a. ad alcune materie specifiche, consistenti in origine nelle sole «cause per contravvenzioni», e l'aveva in generale limitata alle controversie riguardanti «un diritto (...) leso da un atto dell'Amministrazione», ai sensi dell'articolo 2. Aveva poi limitato dall'interno la giurisdizione ordinaria alla cognizione degli effetti dell'atto «in relazione all'oggetto dedotto in giudizio», escludendo la possibilità di revocarlo o modificarlo, in base all'articolo 4, e invece consentendo di applicare gli atti amministrativi solo se conformi alla legge, in questo come «in ogni altro caso», secondo l'articolo 5.

Il potere è stato quindi attribuito in origine dalla legge unicamente al giudice ordinario. Solo molto dopo è stato in parte conferito anche al giudice tributario<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Il d.P.R. 3 novembre 1981, n. 739, nel riformare l'articolo 16, comma 4, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, vi aveva infatti aggiunto l'articolo 39-*bis*, conferendo anche alle Commissioni tributarie un potere di disapplicazione. In base all'art. 39-*bis* tale potere riguardava gli atti generali di imposizione illegittimi, in relazione ai quali il giudice tributario non era titolare di una giurisdizione di annullamento. Riguardava inoltre alcuni atti puntuali, ossia le sanzioni penali previste dalle leggi tributarie, limitatamente ai casi di violazione giustificata da obiettive condizioni di incertezza sulla portata delle disposizioni di riferimento, in relazione alle quali il giudice tributario era invece già titolare di una giurisdizione di annullamento. Questa disciplina è poi confluita nell'articolo 7, comma 5, del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 54, che ha conferito al giudice tributario il potere di disapplicazione dei regolamenti e degli atti amministrativi generali illegittimi. All'articolo 7 si correla il successivo articolo 8, il quale ha stabilito che il giudice tributario dichiara non applicabili le sanzioni non penali previste dalle leggi tributarie, nei casi in cui la violazione sia giustificata da obiettive condizioni di incertezza sulle disposizioni cui si

Almeno con riferimento al giudice ordinario, l'attribuzione del potere disapplicativo è avvenuta per ragioni del tutto indipendenti dal processo di integrazione europea, come testimoniato anche dalla ampia antecedente temporale.

In ambito comunitario il processo di integrazione europea ha generato una diversa forma di disapplicazione, che si riferisce ad alcuni atti autoritativi nazionali in contrasto rispetto all'ordinamento dell'Unione. In questo scenario la disapplicazione è strumentale a garantire la primazia dell'ordinamento unionale sugli ordinamenti nazionali. Gli atti disapplicabili erano individuati originariamente nelle fonti primarie, ma in un secondo momento l'ambito oggettivo è stato esteso anche ad altri atti normativi, e infine ad atti autoritativi di diverso genere. Questa ulteriore forma di disapplicazione ha peraltro influenzato in vario modo lo sviluppo della disapplicazione di genesi domestica, determinandone una estensione in relazione alle autorità titolari del potere di disapplicare, ma anche agli atti da queste disapplicabili. Fra le due forme si rintracciano infatti punti di contatto sul piano degli *effetti*, soprattutto con riferimento alla disapplicazione di atti che non sono fonti del diritto<sup>5</sup>.

In ambito nazionale l'evoluzione e le trasformazioni dell'ordinamento hanno invece determinato l'emersione di più tipi di disapplicazione giurisdizionale dell'atto amministrativo, a volte di creazione giurisprudenziale, e pure in presenza di poteri di annullamento dell'autorità disapplicante sull'atto da disapplicare. Questo tema sarà in parte ripreso e sviluppato nei paragrafi successivi.

riferisce. La previsione è stata in seguito sostanzialmente incisa dal d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 472, recante disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, il cui articolo 6 esclude dalla punibilità le violazioni determinate da obiettive condizioni di incertezza sulla portata della disciplina cui esse si riferiscono, nonché da indeterminazione dei modelli per la dichiarazione e per il pagamento.

<sup>5</sup> Per un approfondimento su questi temi, qui solo accennati, si v. M.P. CHITI, *La peculiarità dell'invalidità amministrativa per anticomunitarietà*, in *Riv. it. dir. pubb. comunit.*, 2, 2008, p. 477 ss.; A. BARONE, *Giustizia comunitaria e funzioni interne*, Bari, Cacucci, 2008; S. CIVITARESE MATTEUCCI, G. GARDINI, *Il primato del diritto comunitario e l'autonomia processuale degli Stati membri: alla ricerca di un equilibrio sostenibile*, in *Dir. pubb.*, 1, 2013, p. 1 ss.; R. CAVALLO PERIN, *La validità dell'atto amministrativo tra legge, principi e pluralità degli ordinamenti giuridici*, in *Dir. amm.*, 2017, p. 637 ss.; C. BENETAZZO, *"Primazia" del diritto U.E. e proroghe ex lege delle concessioni balneari*, in *Federalismi*, 19, 2018; M. D'ANGELOSANTE, *La disapplicazione*, cit., e ivi gli ulteriori riferimenti giurisprudenziali e bibliografici.

### 3. *La disapplicazione degli atti amministrativi nell'esercizio della giurisdizione contabile*

Nel contesto appena descritto, il potere di disapplicazione degli atti amministrativi da parte del giudice contabile non è assistito da una legittimazione normativa espressa, pur essendo ritenuto esercitabile da una parte della letteratura che si è occupata del tema<sup>6</sup>.

Il vigente codice di giustizia contabile (d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, come modificato dal d.l. 7 ottobre 2019, n. 114), non si occupa infatti direttamente dell'esercizio del potere di disapplicazione degli atti amministrativi da parte della Corte dei conti.

Piuttosto il d.lgs. n. 174/2016 si limita, per quanto ivi non espressamente previsto, a un rinvio esterno agli «articoli 99, 100, 101, 110 e 111 del codice di procedura civile» e alle «altre disposizioni del medesimo codice, in quanto espressione di principi generali».

Si limita inoltre a disporre che «il giudice ordina la sospensione del processo quando la previa definizione di altra controversia, pendente dinanzi a sé o ad altro giudice, costituisca, per il suo carattere pregiudiziale, il necessario antecedente dal quale dipenda la decisione della causa pregiudicata ed il cui accertamento sia richiesto con efficacia di giudicato» (art. 106, comma 1).

Nel sistema previgente il rinvio esterno alla disciplina del processo civile aveva invece una consistenza più ampia, poiché l'art. 26 del regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, affermava l'applicazione generale delle norme e dei termini della procedura civile in quanto compatibili e non derogati dalle disposizioni specifiche riguardanti il solo giudizio contabile.

Dell'esercizio o della considerazione del potere disapplicativo da parte delle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti si rinviene traccia anche in alcune decisioni della stessa Corte.

Le sezioni giurisdizionali disapplicano, in particolare, gli *atti amministrativi normativi o generali* considerati *illegittimi* e costituenti *antecedente*

<sup>6</sup> Per un approfondimento si v., *ex plurimis*, P. VIRGA, *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1976, p. 544; E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 901.

della decisione da assumere<sup>7</sup>, nonché le *circolari* ritenute *contrastanti rispetto alla disciplina* di riferimento per risolvere la controversia<sup>8</sup>.

Il *fondamento* è *di tipo analogico*, rispetto al medesimo potere previsto per il giudice ordinario dalla legge di abolizione del contenzioso, e viene infatti rintracciato attraverso una attività interpretativa<sup>9</sup>.

Tale circostanza dovrebbe indurre a ritenere che l'*oggetto* sia *astrattamente* riferibile a *qualsiasi atto amministrativo*, non solo regolamentare e/o generale: e invece prevale, pur non essendo esclusiva, la disapplicazione delle circolari o dei regolamenti, oppure anche degli atti amministrativi generali, verosimilmente per affinità della funzione rispetto ai regolamenti. Soprattutto nei giudizi pensionistici – che rappresentano peraltro la maggior parte del contenzioso trattato dal giudice contabile<sup>10</sup> – questa preferenza per la disapplicazione degli atti normativi o generali recede, prevalendo invece il modello, comune ai casi di giurisdizione amministrativa esclusiva, di disapplicazione dell'atto in quanto lesivo del diritto<sup>11</sup>, probabilmente anche qui al fine di evitare sperequazioni rispetto alla tutela dei diritti dinanzi al g.o., e pur se dal giudice contabile questa giustificazione non viene esplicitata come dinanzi al g.a<sup>12</sup>.. Nel giudizio

<sup>7</sup> Si v. C. conti, sez. III, 27 marzo 1981, n. 47332, in *Riv. C. conti*, 1982, p. 998; Id., sez. riun., 9 ottobre 1985, n. 439, in *Riv. C. conti*, 1985, p. 842; Id., sez. giurisd. reg. Toscana, 22 dicembre 1995, n. 433, in *Riv. C. conti*, 6, 1995, p. 239; Id., sez. III, 14 febbraio 2005, n. 71, in *Riv. C. conti*, 1, 2005, p. 240; Id., 25 giugno 2013, n. 2489, in *Red. Giuffrè*, 2013; Id., sez. giurisd. reg. Marche, 14 luglio 2022, n. 58, in *LexItalia PA*.

<sup>8</sup> Si v. C. conti, sez. IV, 19 febbraio 1985, n. 60649, in *Riv. C. conti*, 1985, p. 290; Id., sez. II, 17 ottobre 1988, n. 202, in *Riv. C. conti*, 5, 1988, p. 180; Id., sez. I App., 10 novembre 2008, n. 481, in *LexItalia PA*.

<sup>9</sup> Si v. C. conti, sez. riun., 9 ottobre 1985, n. 439, cit.; Id., sez. II, 16 novembre 1987, n. 164, in *Riv. C. conti*, 2, 1988, p. 81; Id., sez. II, 17 ottobre 1988, n. 202, cit.; Id., sez. giurisd. reg. Toscana, 22 dicembre 1995, n. 433, cit.; Id., sez. giurisd. reg. Lombardia, 5 agosto 2004, n. 1081, in *Riv. C. conti*, 4, 2004, p. 144; Id., 25 giugno 2013, n. 2489, cit.

<sup>10</sup> Per un approfondimento, si v. A. ZULIANI A., G. AURISICCHIO, A. CANZONETTI, M. DE BENEDETTO, A. LIVERANI, P. MENICCHINO, L. RISPOLI, S. SALVI, *Un'analisi statistica delle sentenze della corte dei conti: prime evidenze*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 3, 2009, p. 673 ss.

<sup>11</sup> Si v., *ex plurimis*, C. conti, sez. III App., 21 novembre 2022, n. 349, in *LexItalia PA*; Id., sez. giurisd. reg. Liguria, 14 novembre 2022, n. 101, *loc. cit.*

<sup>12</sup> Si v., *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, 9 ottobre 1997, n. 1128, in *Studium iuris*, 1998, p. 327; Tar Lombardia, Milano, sez. III, 26 maggio 1994, n. 375, in *Mass. red. Giuffrè*, 1994; Tar Veneto, 16 febbraio 1995, n. 300, in *Mass. red. Giuffrè*, 1995; Tar Lazio, sez. III, 3 aprile 2002, n. 2720, in *Foro amm. Tar*, 2002, p. 1310; Cons. Stato, sez. V, 4 febbraio 2004, n. 367, in *Giur. it.*,

pensionistico, a differenza di quanto accade in quello amministrativo, si rintraccia invece la giustificazione secondo cui gli atti amministrativi ostativi alla pretesa del ricorrente «costituiscono mero presupposto argomentativo della formulazione finale del *petitum*, volto (...) a ottenere il riconoscimento del *diritto*» alla pensione. Ciò in quanto il giudizio, «sebbene prenda normalmente le mosse da un ricorso avverso l'atto amministrativo di diniego del trattamento pensionistico richiesto, è costruito dall'ordinamento non come giudizio sull'atto, ma sul rapporto»<sup>13</sup>. La Corte dei conti individua poi un ulteriore *limite specifico relativo all'oggetto*, sulla base del perimetro della *giurisdizione* contabile. Il potere disapplicativo è infatti denegato, anche nella forma incidentale, rispetto ad atti il sindacato dei quali spetti ad altro giudice, come quelli sullo stato o la capacità delle persone<sup>14</sup>. Il limite risulta peraltro codificato dall'odierno art. 14 del codice di giustizia contabile. La limitazione non esclude tuttavia la delibazione degli effetti dell'atto ai fini della risoluzione della controversia<sup>15</sup>.

2004, p. 1284; Tar Lazio, Roma, sez. III, 14 giugno 2006, n. 4558, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Tar Campania, Napoli, sez. V, 25 novembre 2005, n. 19589, *loc. cit.*; Cons. Stato, sez. V, 15 ottobre 2009, n. 6341, *loc. cit.*; Id., sez. VI, 18 maggio 2012, n. 2887, in *Foro amm. Cds*, 5, 2012, p. 1313; Id., sez. V, 24 marzo 2014, n. 1430, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Sulla disapplicabilità degli atti paritetici, si v., *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. VI, 29 maggio 2002, n. 2978, in *Foro amm. Cds*, 2002, p. 1341; Tar Lazio, Roma, sez. III, 5 gennaio 2011, n. 40, in *Foro amm. Tar*, 1, 2011, p. 114; Cons. Stato, sez. IV, 14 novembre 2012, n. 5764, in *Foro amm. Cds*, 11, 2012, p. 2848.

<sup>13</sup> Si v., *ex plurimis*, C. conti, sez. giurisd. reg. Toscana, 25 ottobre 2022, n. 350, in *LexItalia PA*; C. conti, sez. giurisd. reg. Puglia, 11 ottobre 2022, n. 607, *loc. cit.*

<sup>14</sup> Si v. C. conti, sez. III, 6 luglio 1984, n. 56187, in *Foro amm.*, 1985, p. 1275; Id., sez. III, 28 settembre 1990, n. 64056, in *Riv. C. conti*, 1, 1991, p. 182; Id., sez. III, 15 maggio 1991, n. 66133, in *Riv. C. conti*, 3, 1992, p. 129; Id., sez. III, 21 settembre 1991, n. 66671, *loc. cit.*, 1, 1992, p. 191; Id., sez. giurisd. reg. Molise, 2 marzo 1995, n. 3, in *Foro amm.*, 1996, p. 305; Id., sez. riun., 17 maggio 2000, n. 6/Q, in *Riv. C. conti*, 3, 2000, p. 98; Id., sez. giurisd. reg. Basilicata, 10 gennaio 2002, n. 6, in *Riv. C. conti*, 2, 2002, p. 260; Id., sez. III, 6 giugno 2002, n. 197, in *Foro amm. Cds*, 2002, p. 1557; Id., sez. giurisd. reg. Emilia-Romagna, 7 luglio 2003, n. 1603, in *Riv. C. conti*, 4, 2003, p. 138; Id., sez. giurisd. reg. Piemonte, 16 aprile 2004, n. 195, in *Riv. C. conti*, 2, 2004, p. 257; Id., sez. giurisd. reg. Molise, 11 febbraio 2005, n. 3, *loc. cit.*, 1, 2005, p. 256; Id., sez. giurisd. reg. Veneto, 15 dicembre 2005, n. 1497, in *Foro amm.*, 12, 2005, p. 4189, tutte sulla negazione della disapplicabilità di atti amministrativi riguardanti lo *status* giuridico e/o economico del dipendente nel rapporto di pubblico impiego. In una prospettiva più ampia, che si estende al difetto di giurisdizione del giudice contabile negli stessi casi, anche il potere disapplicativo è negato da: Corte conti, sez. giurisd. reg. Veneto, 25 luglio 2022, n. 244, in *LexItalia PA*.

<sup>15</sup> Si v. C. conti, sez. III, 21 settembre 1991, n. 66671, *cit.*; Id., sez. riun., 14 settembre 1994, n. 101/C, in *Riv. C. conti*, 5, 1994, p. 66; Id., sez. giurisd. reg. Puglia, 29 novembre 2003, n. 1091,

La stessa posizione è indirettamente rintracciabile in qualche decisione della Consulta, che ha affermato l'inesistenza del potere della Corte dei conti di disapplicare, nel giudizio pensionistico, gli atti amministrativi riguardanti lo stato giuridico delle persone<sup>16</sup>: il motivo addotto si riferisce alla circostanza che la cognizione di tali atti è rimessa alla giurisdizione ordinaria.

A questo si contrappone però *altro orientamento, minoritario*, che afferma la disapplicabilità, da parte del giudice contabile, proprio degli atti la cognizione e il trattamento dei quali non rientrino nella sua giurisdizione<sup>17</sup>.

La disapplicabilità è tuttavia in alcuni casi esclusa nei confronti di quegli atti il sindacato sui quali da parte del giudice munito di giurisdizione si ponga in rapporto di *pregiudizialità logico-giuridica* rispetto alla controversia all'esame del giudice contabile, e tale quindi da richiedere una sospensione del giudizio in attesa della decisione sull'atto pregiudiziale<sup>18</sup>. I possibili limiti al potere disapplicativo vengono talvolta estesi anche agli *atti inoppugnabili*<sup>19</sup>, mentre in altre ipotesi questa estensibilità è esclusa<sup>20</sup>. Viene inoltre individuato un *limite finalistico*, consistente nella necessaria strumentalità della disapplicazione alla tutela di *diritti soggettivi*<sup>21</sup>.

Le ulteriori caratteristiche del potere disapplicativo sono individuate nella sua *natura facoltativa* e nella sua praticabilità in via *incidentale*<sup>22</sup>. Talvolta la disapplicazione non è ritenuta tuttavia rilevante per i *giudizi di responsabilità*, nella misura in cui l'atto amministrativo viene consi-

in *Riv. C. conti*, 6, 2003, p. 178; Id., sez. giurisd. reg. Lombardia, 20 novembre 2006, n. 649, in *Foro amm.*, 11, 2006, p. 3703; Id., sez. I, 9 aprile, 2008, n. 160, in *Red. Giuffrè*, 2008.

<sup>16</sup> Si v. Corte cost., 14 luglio 1986, n. 186, in *www.giurcost.org*.

<sup>17</sup> Si v. C. conti, sez. I, 5 ottobre 1992, n. 206, in *Riv. C. conti*, 5, 1992, p. 53.

<sup>18</sup> Si v. C. conti, sez. giurisd. reg. Lazio, 8 febbraio 1997, n. 32, in *Riv. C. conti*, 2, 1997, p. 165; Id., sez. giurisd. reg. Lombardia, 20 novembre 2006, n. 649, in *Foro amm.*, 11, 2006, p. 3703.

<sup>19</sup> Si v. C. conti, sez. giurisd. reg. Sicilia, 3 dicembre 1997, n. 330, in *Riv. C. conti.*, 1, 1998, p. 196; Id., sez. giurisd. reg. Molise, 11 febbraio 2005, n. 3, cit.

<sup>20</sup> Si v. C. conti, sez. I, 4 dicembre 1986, n. 710, in *Riv. amm. Rep. It.*, 1987, p. 628.

<sup>21</sup> Si v. C. conti, sez. giurisd. reg. Toscana, 22 dicembre 1995, n. 433, cit.

<sup>22</sup> Si v. C. conti, sez. giurisd. reg. Abruzzo, 16 gennaio 1996, n. 5, in *Riv. C. conti*, 1, 1996, p. 192.

derato quale elemento della condotta produttiva di danno<sup>23</sup>, in quanto tale sindacabile in via *incidentale*<sup>24</sup>, o in via *principale*, sia se ancora *impugnabile* dinanzi al g.a. sia se divenuto *inoppugnabile*<sup>25</sup>, a prescindere da una eventuale disapplicazione. Si afferma in sostanza che «l'azione di responsabilità amministrativa si svolge su di un piano (...) distinto da quello delle vicende amministrative dei provvedimenti che vengono in rilievo» e che «il giudice contabile non è chiamato né ad annullare il provvedimento amministrativo illegittimo, né a disapplicarlo», essendo «la valutazione dell'atto amministrativo compiuta al fine di verificare la sussistenza del danno». Ciò non avviene tuttavia «col meccanismo della disapplicazione in senso tecnico, giacché l'esito dell'atto illegittimo non è disconosciuto dal giudice contabile al fine dell'affermazione di un diritto o interesse legittimo che esso preclude, ma è considerato nella sua effettività giuridica, per il risultato che produce»<sup>26</sup>.

A questo si contrappone però un ulteriore orientamento, che sostiene invece la *disapplicabilità*, ma nella sola forma *materiale* della devitalizzazione degli effetti, con esclusione di qualsiasi pronuncia dichiarativa, pure solo *incidentale*<sup>27</sup>.

Allo sviluppo di qualche osservazione su questo aspetto sarà dedicato il paragrafo successivo, suggerendo la centralità del giudizio di responsabilità nell'ambito della giurisdizione contabile una trattazione separata del tema.

<sup>23</sup> Si v. C. conti, sez. riun., 23 giugno 1992, n. 792, in *Foro amm.*, 1993, p. 578; Id., sez. giurisd. reg. Lazio, 15 gennaio 2003, n. 92, in *Riv. C. conti*, 1, 2003, p. 196.

<sup>24</sup> Si v. C. conti, sez. giurisd. reg. Trentino - Alto Adige, 12 luglio 2007, n. 37, in *Riv. C. conti*, 4, 2007, p. 1999; Id., 9 ottobre 2014, n. 203, in *Red. Giuffrè*, 2014.

<sup>25</sup> Si v. C. conti, sez. giurisd. reg. Puglia, 17 dicembre 1997, n. 66/E, in *Ragiusan*, 170-1, 1998, p. 104.

<sup>26</sup> Si v., *ex plurimis*, C. conti, sez. III App., 29 luglio 2022, n. 274, in *LexItalia PA*. Si v. inoltre C. conti, sez. I App., 12 novembre 2019, n. 250, in *www.cortedeiconti.it*: qui, nel confermare parzialmente la decisione del giudice di prime cure e respingere il motivo di appello avverso la presunta disapplicazione, da parte di tale giudice, del provvedimento autorizzatorio che avrebbe legittimato il comportamento contestato quale fonte del danno, la sezione centrale di appello ha precisato che nel caso di specie l'autorizzazione non sarebbe stata disapplicata, ma semplicemente esaminata come elemento della fattispecie, per verificare l'estraneità del suo contenuto alla condotta tenuta.

<sup>27</sup> Si v. C. conti, sez. III, 10 marzo 2003, n. 100, in *Riv. C. conti*, 2, 2003, p. 165.



### 3.1 Focus *sul ruolo del potere disapplicativo nell'ambito del giudizio di responsabilità amministrativa*

Uno dei contrasti fra le posizioni che si ricavano dal modo in cui il giudice contabile esercita la disapplicazione degli atti amministrativi riguarda quindi il ruolo del potere disapplicativo nel contesto del giudizio di responsabilità. Si afferma in sostanza che qui l'atto amministrativo è elemento della condotta produttiva di danno, e in quanto tale può essere sindacato in via principale o incidentale, nell'ambito della giurisdizione esistente, a prescindere da una eventuale disapplicazione. La necessità di osservare i limiti della giurisdizione emerge soprattutto nelle fattispecie che potrebbero implicare o richiedere qualche forma di sindacato del giudice contabile sulla discrezionalità della p.a., e pertanto comportare il rischio di invasione della giurisdizione amministrativa: una soluzione è individuata nella affermazione della possibilità, per il giudice contabile, di svolgere un sindacato di razionalità/ragionevolezza e/o proporzionalità sulla discrezionalità, anche attraverso la lente dei principi di imparzialità e buon andamento, in via funzionale all'accertamento e alla valutazione della fattispecie di responsabilità<sup>28</sup>. A un esame più attento si può tuttavia rilevare che questi sono gli stessi limiti riferibili al g.a. per il sindacato sulla discrezionalità dell'amministrazione, il quale è infatti consentito, anche nella giurisdizione amministrativa, solo nella forma c.d. "debole". La demarcazione fra le due giurisdizioni dovrebbe quindi fondarsi, da questo punto di vista, sulla natura e sui contenuti dell'azione.

A ogni modo, a partire dall'affermazione secondo cui l'atto amministrativo è elemento della condotta produttiva di danno – e in quanto tale può essere sindacato in via principale o incidentale, nell'ambito della giurisdizione esistente, a prescindere da una eventuale disapplicazione – diramano però due orientamenti: il primo sulla *irrilevanza della*

<sup>28</sup> Per un approfondimento si v. F. BATTINI, *Che cosa fa la Corte dei conti?*, in *Giorn. dir. amm.*, 11, 1997, p. 1078 ss., e ivi gli ulteriori riferimenti: Corte cost., 30 luglio 1997, n. 289; L. GIAMPAOLINO, *Prime osservazioni sull'ultima riforma della giurisdizione della Corte dei conti: innovazioni in tema di responsabilità amministrativa*, in *Foro amm.*, 11-12, 1997, p. 3328 ss., e ivi gli ulteriori riferimenti giurisprudenziali; B. MARCHETTI, *La giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa: il caso dei contratti derivati del MEF*, in *Giorn. dir. amm.*, 6, 2018, p. 776 ss., in commento a: C. conti, sez. giurisdiz. reg. Lazio, 15 giugno 2018, n. 346; C. MERANI, *Il sindacato della Corte dei conti sulla discrezionalità amministrativa*, in *Giur. it.*, 2, 2018, p. 442 ss., in commento a: Cass. civ., sez. un., 15 marzo 2017, n. 6820.

*disapplicazione*; il secondo sulla sua *ammissibilità solo in via materiale*, vale a dire omettendo di considerare gli effetti dell'atto senza passare per alcuna pronuncia dichiarativa.

In via più generale si afferma, inoltre, che interrogarsi sull'esistenza di un potere di disapplicazione del giudice contabile nel giudizio di responsabilità rappresenta un falso problema, poiché qui la responsabilità non si fonda sull'atto, ma su un comportamento<sup>29</sup>.

Tuttavia, a ben vedere, l'autoritatività dell'atto, che implica anche la sua imperatività e la sua esecutorietà, comporta che esso, finché efficace, debba essere osservato, e pertanto possa incidere anche sulla connotazione dei comportamenti da valutare quali possibili fonti di responsabilità. È questa una delle principali ragioni che inducono a proseguire l'indagine nella direzione annunciata.

Si tratta di questione per la quale possono risultare pertinenti alcune osservazioni formulabili sull'esercizio del potere di disapplicazione da parte del giudice ordinario in sede penale, nonché sul rapporto fra la disapplicazione praticata dal g.a. e l'accertamento autonomo dei vizi del provvedimento nelle azioni sul risarcimento del danno derivante da atti amministrativi non annullati né impugnati.

Quanto al rapporto con la disapplicazione del giudice ordinario in sede penale, occorre evidenziare il seguente profilo. In molti casi la responsabilità amministrativa deriva da danni erariali riconducibili a fattispecie penalmente rilevanti: si pensi al danno all'immagine<sup>30</sup> dell'amministrazione o ai danni materiali prodotti nell'esercizio di condotte criminose. In particolare, il danno all'immagine è qualificato come lesione di tipo esistenziale e non patrimoniale, non necessariamente dipendente dalla accertata rilevanza penale del fatto e della condotta, ma idonea ad aggravarsi per effetto di tale rilevanza<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Per un approfondimento si v. C. CUDIA, *La responsabilità amministrativa tra (il)liceità del comportamento e (il)legittimità dell'atto: limiti della giurisdizione della Corte dei conti e discrezionalità amministrativa*, in *Foro amm.* - *CdS*, 10, 2003, p. 2888 ss.

<sup>30</sup> Sul danno all'immagine dell'amministrazione come danno esistenziale riconducibile alla fattispecie dell'art. 2043 c.c., e distinto sia da quello patrimoniale sia da quello morale, si v., *ex plurimis*, C. conti, sez. riunite, 23 aprile 2003, n. 3, in *www.giust.it*, commentata in *Giur. it.*, 8-9, 2003.

<sup>31</sup> Per un approfondimento si v. F. BATTINI, *Osservatorio sulla Corte dei conti – Rapporti tra danno all'immagine e giudizio penale*, in *Giorn. dir. amm.*, 10, 2009, p. 1105, e ivi gli ulteriori

È inoltre orientamento consolidato del giudice contabile quello secondo il quale, pur se i fatti criminosi e produttivi di danno erariale oggetto di accertamento e valutazione rispettivamente nel giudizio penale e in quello contabile sono i medesimi, tuttavia non esiste un rapporto di pregiudizialità in senso tecnico fra il processo penale e quello dinanzi alla Corte dei conti. Pertanto non è necessario sospendere il processo contabile in attesa della definizione di quello penale. La Corte dei conti può quindi esaminare e considerare autonomamente la fattispecie rilevante per la propria giurisdizione<sup>32</sup>, pur se la sentenza di definizione del giudizio penale è idonea ad assumere nel giudizio contabile un valore probatorio relativo, ossia rilevante, ma tale da ammettere la prova contraria<sup>33</sup>. Fanno eccezione i soli casi in cui la preventiva definizione di altro processo sia imposta da espressa disposizione normativa, o in cui, per ragioni di pregiudizialità, la decisione di definizione del giudizio costituisca indispensabile antecedente logico-giuridico per la decisione della causa contabile. Al di fuori di queste ipotesi, l'eventuale sospensione rappresenta una scelta del giudice, il quale – a ben vedere –, qualificando preliminarmente la fattispecie in base al proprio convincimento, può influenzarne la convergenza verso l'esito della sospensione necessaria o quello della sospensione facoltativa. Inoltre «i limiti della proponibilità della domanda avanti al giudice contabile, in presenza dell'esercizio di analoga azione risarcitoria avanti al giudice penale e del conseguente pericolo di violazione del principio del *ne bis in idem*, attengono alla fase di valutazione degli effetti del giudicato penale di condanna, quali fatti estintivi o modificativi del danno fatto valere in sede contabile»<sup>34</sup>.

riferimenti: C. conti, sez. III App., 4 giugno 2009, n. 214; cfr. Id., *Osservatorio sulla Corte dei conti – Questione di legittimità costituzionale nelle nuove norme in materia di danno all'immagine*, in *Giorn. dir. amm.*, 7, 2010, p. 754, e ivi gli ulteriori riferimenti: C. conti, sez. giurisd., ord. 17 marzo 2010, n. 6; G. DE MARZO, *Osservatorio civile – Corte dei conti e danno all'immagine*, in *Urb. app.*, 8-9, 2012, p. 886, e ivi il riferimento a: Cass. civ., sez. un., 7 giugno 2012, n. 9188.

<sup>32</sup> Si v., *ex plurimis*, C. conti, sez. giurisd. reg. Lazio, 15 maggio 2019, n. 221, in *Red. Giuffrè*, 2020.

<sup>33</sup> Si v., *ex plurimis*, C. conti, sez. giurisd. reg. Lazio, 9 gennaio 2015, n. 24, in *Red. Giuffrè*, 2015.

<sup>34</sup> Si v. F. BATTINI, *Osservatorio della Corte dei conti - Giusto processo e pendenza contemporanea di giudizio penale e giudizio contabile*, in *Giorn. dir. amm.*, 7, 2003, p. 758 ss., in commento a: C. conti, 8 gennaio 2003, n. 2.

La disapplicazione degli atti amministrativi da parte del *giudice ordinario in sede penale* può a sua volta assumere declinazioni differenti in ragione del diverso ruolo dell'atto per la fattispecie<sup>35</sup>.

Per il giudice contabile rileva, fra questi ruoli, essenzialmente quello nel quale l'atto è *strumento di realizzazione della condotta criminosa*. Anche secondo il giudice penale, come per quello contabile, tale funzione dell'atto ne esclude la disapplicabilità o l'utilità di disapplicazione: un caso tipico è quello degli atti che possono integrare la condotta di abuso d'ufficio<sup>36</sup>.

Si ha tuttavia l'impressione che il ragionamento possa non arrestarsi a questo punto, ed estendersi invece a ulteriori considerazioni.

In relazione a casi equiparabili a quello descritto, il giudice penale si pone soprattutto il problema degli effetti *in malam partem* (ossia sfavorevoli all'imputato) della disapplicazione, anche in relazione a possibili ipotesi in cui la fattispecie incriminatrice sia edificata ricorrendo in parte a norme secondarie, o richieda di rintracciare vizi opachi dell'atto amministrativo, come quello di eccesso di potere. Il principale problema avvertito è in sostanza quello di garantire l'osservanza della riserva di legge e dei principi di legalità e tassatività riconducibili all'art. 25 Cost., oltre che del principio di irretroattività delle norme incriminatrici e di retroattività del trattamento sanzionatorio più favorevole. Questo induce spesso il giudice penale a escludere la disapplicazione *in malam partem*, o ad ammetterla con alcune restrizioni. Si rintracciano a esempio casi di disapplicazione

<sup>35</sup> Per un approfondimento si v. M. D'ANGELOSANTE, *Il sindacato dell'atto amministrativo nell'esercizio della giurisdizione penale, fra garanzie dell'imputato e tutela dell'amministrazione e del suo giudice*, in *Arch. pen.*, 1, 2023, p. 1 ss.

<sup>36</sup> Si v. Cass. pen., sez. VI, 24 giugno 2014, n. 37373, in *CED Cass. pen.*, 2015; M. GAMBARDELLA, *La disapplicazione degli atti amministrativi illegittimi nel sistema penale dopo le recenti riforme del diritto amministrativo*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2, 2013, p. 742 ss., che riferisce a queste ipotesi i reati di abuso di ufficio e di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio. Si v. inoltre Cass., sez. III pen., 13 gennaio 1999, n. 1907, in *Cass. pen.*, 2000, p. 1394; Id., 23 febbraio 2004, n. 13979, in *Giur. it.*, 2005, p. 588. Per un approfondimento si v. R. VILLATA, *Disapplicazione dei provvedimenti amministrativi e processo penale*, Milano, 1980, p. 109 ss., 167 ss., e ivi gli ulteriori riferimenti. Si v. inoltre C. FRANCHINI, *Giudice penale e sindacato dell'attività amministrativa (teoria e prassi nell'esperienza di un recente caso in materia di opere ferroviarie)*, in *Dir. proc. amm.*, 3, 2001, p. 682 ss.; M. GAMBARDELLA, *La disapplicazione degli atti amministrativi illegittimi nel sistema penale*, cit.; P. TANDA, *La disapplicazione dell'atto amministrativo da parte del giudice ordinario: in particolare, l'ipotesi del permesso edilizio illegittimo*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 2019, p. 418 ss.

di regolamenti con *funzione scriminante* di determinate condotte, ma *a favore dell'imputato, al fine di ricondurre la causa specifica di giustificazione a ipotesi più inclusive* ricavabili dalla interpretazione di altre norme già esistenti<sup>37</sup>. Oppure si rintracciano casi di disapplicazione di *regolamenti* che, in violazione della riserva di legge fondata dall'art. 25 Cost., *prevedono fattispecie incriminatrici* e sanzionatorie: anche qui il potere viene dunque esercitato a favore dell'imputato<sup>38</sup>.

Teoricamente alcuni atti amministrativi potrebbero rilevare in questi termini pure nel giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti. È tuttavia evidente che i principi richiamati per il processo penale non si riferiscono, o almeno non si riferiscono con la stessa incisività, al giudizio di responsabilità amministrativa. Qui pertanto, diversamente da quanto la Corte sostiene, quando il danno erariale consegue a fattispecie criminose, la disapplicazione dell'atto amministrativo potrebbe essere affermata anche come contenuto di pronunce dichiarative, e con alcune affinità rispetto al modo in cui essa rileva per il processo penale, ma risentendo meno – o non risentendo affatto – dei limiti che in quella sede vengono correlati alla tutela dell'imputato.

Resta però il limite più ampio derivante dal fatto che, come si è già evidenziato e si torna qui a precisare poiché utile per il raffronto specifico fra le due giurisdizioni, il giudice contabile, a differenza di quello penale, non è titolare del potere disapplicativo in base a una espressa attribuzione normativa.

L'atto amministrativo invalido può inoltre rilevare quale elemento della condotta che giustifica il giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti anche al di là dei casi in cui il danno erariale è conseguenza di una attività criminosa.

Le considerazioni già svolte possono dunque essere ampliate con quelle ulteriori che si espongono qui a seguire.

Gli orientamenti della Corte sulla inconsistenza della disapplicazione nei giudizi di responsabilità, o sulla impossibilità di affermarla in pronunce

<sup>37</sup> Si v. Cass. pen., sez. IV, 15 gennaio 1981, in *Cass. pen.*, 1982, p. 1227; Id., 11 giugno 1984, in *Giust. pen.*, 1985, p. 351.

<sup>38</sup> Si v. Cass. pen., III, 8 maggio 1981, in *Cass. pen.*, 1983, p. 301; Id., 17 marzo 1987, n. 5472, in *CED Cass. pen.*, 1987.

dichiarative, suggeriscono in particolare di richiamare alcune riflessioni sull'eventuale disapplicazione che il g.a. possa o debba svolgere in conseguenza dell'accertamento autonomo dei vizi del provvedimento nelle azioni sul risarcimento del danno derivante da atti amministrativi non impugnati.

È noto che l'attuale autonomia dell'azione risarcitoria rispetto a quella di annullamento non esenta il giudice investito della prima dall'obbligo di accertamento dei vizi dell'atto lesivo.

Si rintracciano tuttavia posizioni contrastanti sull'eventuale effetto disapplicativo conseguente a tale accertamento<sup>39</sup>.

Al contrasto si collega l'ulteriore tema della esistenza o inesistenza di una funzionalità dell'annullamento o della disapplicazione a integrare un elemento indefettibile della fattispecie<sup>40</sup>.

La Cassazione ha talvolta irrigidito la soluzione affermativa, escludendo la possibilità di accertare in via incidentale l'illegittimità dell'atto, costitutiva della fattispecie risarcitoria, quando non siano più utilizzabili i rimedi previsti per contestarla: questa limitazione, ove ritenuta praticabile, dovrebbe tuttavia precludere, oltre all'accoglimento dell'azione di risarcimento, pure la disapplicazione, che si fonda sull'accertamento dei vizi dell'atto, sebbene nello stesso contesto la Corte l'abbia invece ritenuta ammissibile<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Lo escludeva a esempio, prima della emanazione del codice del processo amministrativo, Tar Marche, 23 febbraio 2004, n. 67, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Lo ammetteva invece, nello stesso periodo (pur concludendo nel caso di specie per l'impossibilità di praticarlo, in applicazione del principio della necessaria pregiudizialità dell'annullamento rispetto al risarcimento), Tar Campania, Salerno, sez. I, 10 marzo 2004, n. 131, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Il Consiglio di Stato si era invece espresso sulla necessità che l'accoglimento della domanda risarcitoria fosse preceduto dall'accertamento in via principale dell'illegittimità dell'atto (e dalla conseguente decisione assunta circa il suo 'trattamento'), rappresentando essa un elemento costitutivo della fattispecie, si v. Cons. Stato, sez. VI, 21 aprile 2009, n. 2436, in *Foro amm. Cds*, 4, 2009, p. 1047.

<sup>40</sup> Sulla necessità dell'accertamento incidentale dell'illegittimità che sfoci in disapplicazione o annullamento come condizioni per l'integrazione della illiceità della condotta, si v. G. GRECO, *Impugnabilità e disapplicazione dell'atto amministrativo nel quadro comunitario e nazionale (note a difesa della cosiddetta pregiudizialità amministrativa)*, in *Riv. it. dir. pubb. comunit.*, 2006, p. 513 ss.

<sup>41</sup> Si v. Cass. civ. sez. II, 27 marzo 2003, n. 4538, in *Giust. civ. mass.*, 2003, p. 625. Per un approfondimento si v. F. FRANCIOSI, *Note minime sul potere di disapplicazione del giudice civile*, in

Sul punto, per la verità, la Cassazione ha anche sostenuto che la disapplicazione dell'atto lesivo sarebbe di ostacolo alla condanna risarcitoria, in quanto presupporrebbe di ritenere non prodotti gli effetti pregiudizievoli che invece giustificano la domanda di reintegrazione per equivalente<sup>42</sup>. Nello stesso senso si era altresì espresso, poco prima, anche il Consiglio di Stato<sup>43</sup>.

Prima ancora sia le Sezioni unite civili sia quelle semplici della Cassazione avevano invece affermato l'esistenza, in capo al g.o., del potere di disapplicazione dell'atto amministrativo lesivo nelle controversie per il risarcimento del danno, da responsabilità tanto extracontrattuale quanto contrattuale<sup>44</sup>. La medesima posizione era stata fra l'altro assunta dalla sentenza n. 500 del 1999 delle sezioni unite civili della Cassazione<sup>45</sup>.

Questo sintetico quadro rende l'idea delle molte oscillazioni che hanno interessato anche la giurisprudenza civile sul tema della pregiudizialità dell'annullamento dell'atto lesivo rispetto al risarcimento, e che si sono in gran parte sopite alla luce della scelta essenzialmente autonoma - ma limitata dalla previsione di un termine decadenziale per l'azione risarcitoria - realizzata dal codice del processo amministrativo<sup>46</sup>. Scelta che peraltro, ai sensi dello stesso art. 30 del c.p.a.<sup>47</sup>, assume importanza

*Riv. giur. ed.*, 2, 2018, p. 113 ss.; F.G. SCOCA, *Piccola storia di un serrato «dialogo» tra giudici: la vicenda della c.d. pregiudizialità amministrativa*, in *www.giustamm.it*, 2011.

<sup>42</sup> Si v. Cass. civ., sez. un., 23 dicembre 2008, n. 30254, in *Riv. giur. edil.*, 6, 2008, I, p. 1331.

<sup>43</sup> Si v. Cons. Stato, sez. V, 31 maggio 2007, n. 2822, in *www.giustizia-amministrativa.it*. In senso conforme, Tar Campania, Napoli, sez. II, 29 giugno 2007, n. 6397, in *Foro amm. Tar*, 6, 2007, p. 2130 (in materia di atto amministrativo lesivo di diritto soggettivo).

<sup>44</sup> Si v. Cass. civ., sez. un., 7 agosto 1991, n. 8585, in *Giust. civ. mass.*, 8, 1991; Id., 19 gennaio 2007, n. 1142, in *Giust. civ. mass.*, 1, 2007; Cass. civ., sez. III, 16 maggio 2003, n. 7630, in *Riv. critica dir. lav.*, 2003, p. 743. In questo senso anche Trib. sup. acque, 4 ottobre 1994, n. 47, in *Mass. red. Giuffrè*, 1994.

<sup>45</sup> Sulla circostanza che la sentenza n. 500 avrebbe invece considerato l'atto illegittimo non come disapplicabile, bensì come invalidante, si v. peraltro G. MARENA, *Consacrazione dell'autonomia dell'azione risarcitoria rispetto alla tutela caducatoria*, in *Danno e resp.*, 7, 2009, p. 736 ss.

<sup>46</sup> Si v., fra le decisioni più significative del g.a. a sostegno della necessaria pregiudizialità dell'annullamento, nel periodo a ridosso della emanazione del codice del processo amministrativo, Cons. Stato, Ad. plen., 22 ottobre 2007, n. 12, in *www.giustizia-amministrativa.it*, e massimata in *Giorn. dir. amm.*, 8, 2001, con *Commento* di M. CLARICH, p. 55 ss.

<sup>47</sup> Sulla interpretazione del codice del processo amministrativo come legittimante una pregiudizialità "di merito" dell'annullamento rispetto al risarcimento, da intendersi quale condi-

anche dal punto di vista sostanziale, potendo la mancata coltivazione della tutela demolitoria incidere sulla quantificazione del danno, secondo lo schema del concorso colposo del creditore definito dall'art. 1227 c.c. Rilevano tuttavia l'accertamento della illegittimità e la neutralizzazione almeno degli effetti ostativi al risarcimento. Del resto anche l'annullamento elide gli effetti dell'atto, in modo anzi oggettivamente e soggettivamente più impattante della disapplicazione, ma di regola non lo si ritiene ostativo al ristoro del danno (se non altro per il pregiudizio che residua anche dopo la pronuncia demolitoria), rispetto al quale la giurisprudenza amministrativa in passato lo ha anzi considerato condizione pregiudiziale<sup>48</sup>.

La soluzione affermativa comporterebbe, evidentemente, che l'accoglimento dell'azione risarcitoria da parte del g.a. nell'ambito della sua giurisdizione debba avvenire quanto meno tramite l'accertamento dell'illegittimità e la disapplicazione dell'atto: sicché si sarebbe indotti a rilevare che in questi casi il giudice sia titolare del potere di disapplicazione, peraltro nella sua declinazione "doverosa". In questo senso milita del resto lo stesso art. 34 del c.p.a., il quale consente al giudice amministrativo, in via derogatoria rispetto al divieto di conoscere della legittimità di atti

zione non di ammissibilità, ma di fondatezza dell'azione, si v. Cons. Stato, Ad. plen., 23 marzo 2011, n. 3, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Per una interpretazione critica di tale approdo, laddove attribuisce rilievo alla mancata domanda di annullamento da parte del cittadino, e non all'omesso annullamento in autotutela da parte dell'amministrazione, oltre che per la sua scarsa significatività nelle ipotesi di lesioni di interessi pretensivi, si v. F. LUCIANI, *Processo amministrativo e disciplina delle azioni: nuove opportunità, vecchi problemi e qualche lacuna nella tutela dell'interesse legittimo*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 2012, p. 503 ss. Sulla impossibilità di riferire alla fattispecie di cui all'art. 1227 c.c. l'onere di intraprendere iniziative gravose quali le azioni giudiziarie, si v. invece R. CARANTA, *La pubblica amministrazione nell'età della responsabilità*, in *Foro it.*, 1, 1999, p. 3210 ss.

<sup>48</sup> Sulla ammissibilità, in termini di teoria generale del processo, di una pronuncia incidentale dichiarativa della illegittimità del provvedimento nel giudizio avente a oggetto la domanda di risarcimento dei danni provocati da tale provvedimento, si v., già prima del codice del processo amministrativo, I. PAGNI, *Giurisdizione del giudice amministrativo e risarcimento del danno: il nuovo volto dei rapporti tra tutela risarcitoria e tutela demolitoria*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2008, p. 779 ss., e ivi gli ulteriori riferimenti, incluso quello alla contraria posizione di A. ROMANO, *La pregiudizialità nel processo amministrativo*, Milano, 1958, p. 468 ss., secondo cui anche la disapplicazione, come l'annullamento, sarebbe incompatibile rispetto al carattere meramente dichiarativo delle pronunce incidentali. Sulla ammissibilità di una pronuncia incidentale dichiarativa della illegittimità del provvedimento nel giudizio avente a oggetto la domanda di risarcimento dei danni provocati da tale provvedimento, si v. inoltre A. TRAVI, *Pregiudizialità amministrativa e confronto fra le giurisdizioni*, in *Foro it.*, 2008, p. 3 ss.



che il cittadino avrebbe avuto l'onere di impugnare, di accertare l'illegittimità degli atti il cui annullamento non risulti più utile per il ricorrente, ma rilevi ai fini risarcitori. La circostanza che tale accertamento possa o debba intervenire in un contesto ove il cittadino non ha interesse a impugnare il provvedimento, o è decaduto dalla relativa azione, induce a ritenere che esso assuma in questi casi la connotazione della pronuncia incidentale, inidonea pertanto – almeno formalmente – ad acquisire la stabilità del giudicato e a produrre effetti conformativi sull'esercizio della successiva azione amministrativa. Ma l'attuazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale può anche indurre a sostenere la sussistenza dell'obbligo conformativo come conseguenza della valorizzazione del ruolo della disapplicazione quale presupposto logico della pronuncia giurisdizionale intesa nel suo complesso<sup>49</sup>.

Gli argomenti a sostegno della necessità di disapplicare i provvedimenti invalidi e lesivi, ma non annullati né impugnati, nelle azioni per il risarcimento dei danni da essi provocati, possono in sostanza evidenziare la debolezza degli orientamenti del giudice contabile sulla irrilevanza della disapplicazione degli atti amministrativi, o sulla impossibilità di affermarla in pronunce dichiarative, nell'ambito dei giudizi di responsabilità amministrativa. Qui l'invalidità di tali atti può infatti rilevare, per i danni erariali da essi causati, come elemento costitutivo della fattispecie in relazione alla ingiustizia della lesione e quindi all'antigiuridicità. Può inoltre rilevare come fattore che incide sull'elemento psicologico del dolo o della colpa grave. È solo in relazione al primo aspetto che la dichiarazione di invalidità e la conseguente disapplicazione, in quanto misure alternative all'annullamento, possono però rivelarsi utili a integrare in concreto l'elemento costitutivo della fattispecie in relazione alla ingiustizia della lesione e quindi all'antigiuridicità.

La tesi della disapplicabilità sarebbe peraltro più coerente anche rispetto alle ipotesi ove si ammette che il sindacato sull'atto possa avvenire in via principale.

<sup>49</sup> Per un approfondimento generale sul tema si v. M. CLARICH, *Giudicato e potere amministrativo*, Padova, Cedam, 1989; L. FERRARA, *Dal giudizio di ottemperanza al processo di esecuzione – La dissoluzione del concetto di interesse legittimo nel nuovo assetto della giurisdizione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2003; S. VACCARI, *Il giudicato nel nuovo diritto processuale amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2017.

#### 4. *Opacità e caratteristiche dei casi esaminati, nonché dello schema unitario che da essi si può trarre*

Dall'analisi sin qui svolta si ricava che il tipo di disapplicazione praticato dal giudice contabile è *a fondamento giurisprudenziale, in assenza di un potere di annullamento del giudice disapplicante*.

Ciò lo differenzia sia rispetto al potere di disapplicazione esercitabile nella giurisdizione ordinaria e tributaria alla luce di una attribuzione normativa, sia rispetto alla disapplicazione praticata dal g.a., che avviene in via pretoria, ma in presenza di un potere di annullamento del giudice disapplicante.

Nel giudizio contabile l'estensione analogica parte a sua volta, come evidente, dal potere di disapplicazione attribuito al g.o. dalla legge di abolizione del contenzioso amministrativo.

Coerenti rispetto a questo parametro usato per l'estensione analogica sono i *presupposti* individuati per la disapplicabilità, e consistenti nella violazione di legge in senso lato, includente l'eccesso di potere.

La *finalità* del potere è invece individuata nella tutela dei diritti soggettivi, pur se nella legge di abolizione del contenzioso amministrativo non si rinviene questa limitazione. O, meglio, al tempo della legge di abolizione del contenzioso, la distinzione fra diritti soggettivi e interessi legittimi non aveva ancora raggiunto quel grado di definizione che avrebbe assunto dopo il 1889, quando è stata istituita la IV Sezione del Consiglio di Stato, per la giurisdizione di annullamento sugli atti lesivi degli interessi legittimi in ragione di almeno uno dei tre vizi tipici di legittimità, che venivano individuati nella stessa occasione. Soprattutto da questo momento l'interpretazione delle disposizioni della legge di abolizione del contenzioso che avevano attribuito al g.o. il potere di disapplicazione degli atti amministrativi si è estesa alla disapplicabilità anche degli atti che avessero in qualche modo inciso sugli interessi, e non solo sui diritti, sebbene permanessero pure gli orientamenti restrittivi che ne limitavano il campo agli atti incidenti sui diritti.

L'*oggetto* del potere disapplicativo esercitato dal giudice contabile include invece gli atti amministrativi normativi, generali, puntuali e le circolari, pur se prevale la disapplicazione degli atti normativi e/o comunque generali. La legge di abolizione del contenzioso non distingue invece fra tipi di atti amministrativi disapplicabili.

Anche nel giudizio amministrativo prevale la disapplicazione degli atti normativi, o al limite di quelli generali, pure per affinità della funzione rispetto a quelli normativi, ma in genere secondo uno schema diverso da quello definito dalla legge di abolizione del contenzioso, e altresì diverso da quello praticato nel giudizio contabile: il g.a. ricorre infatti al principio *iura novit curia* per risolvere antinomie di tipo gerarchico e a prescindere da decadenze processuali e/o dal principio della domanda. Inoltre il giudice contabile, soprattutto con riferimento ai giudizi pensionistici, individua spesso un *limite specifico* relativo all'oggetto, a partire dal perimetro della propria giurisdizione: nega in sostanza la disapplicabilità, pure nella forma incidentale, degli atti il sindacato sui quali spetti ad altro giudice, ammettendone semplicemente la delibazione per la risoluzione della controversia.

A questo si contrappone però *altro orientamento, minoritario*, che afferma la disapplicabilità, da parte del giudice contabile, proprio degli atti la cognizione e il trattamento dei quali non rientrino nella sua giurisdizione. Un ulteriore orientamento esclude infine la disapplicabilità di quegli atti il sindacato sui quali da parte del giudice munito di giurisdizione si ponga in rapporto di *pregiudizialità logico-giuridica* rispetto alla controversia all'esame del giudice contabile, e tale quindi da richiedere una sospensione del giudizio in attesa della decisione sull'atto pregiudiziale. Quest'ultimo orientamento può rappresentare, a ben vedere, la chiave per comporre il contrasto fra i primi due, e al contempo per attribuire coerenza al primo.

Appare infatti incoerente negare la disapplicabilità alla luce del difetto di giurisdizione sull'atto da disapplicare. Ciò in quanto le ragioni genetiche del potere di disapplicazione si riferiscono proprio alla necessità di assicurare la disinnescabilità, nel caso concreto, degli effetti dell'atto nei confronti del quale il giudice disapplicante non sia munito a esempio di una giurisdizione costitutiva: la disapplicazione è in sostanza funzionale a consentire la risoluzione della controversia, nell'ambito della giurisdizione posseduta, in modo coerente e secondo canoni di effettività, preservando al tempo stesso la separazione fra il potere giurisdizionale e quello amministrativo. La preclusione collegata alla giurisdizione può al limite avere un senso nella sola misura in cui il sindacato sull'atto a essa estraneo rappresenti – nel caso concreto – una questione pregiudizi-

ziale in senso logico-giuridico rispetto al medesimo giudizio contabile, vale a dire una di quelle che debbano essere risolte con priorità e in via principale da parte del diverso giudice competente, e che pertanto rappresentino una condizione di sospensione necessaria del giudizio dinanzi alla Corte dei conti.

Al di fuori di queste fattispecie, il sindacato sull'atto oggetto della possibile disapplicazione rappresenta un mero antecedente rispetto alla controversia da risolvere nell'esercizio della giurisdizione contabile. La natura di tale più flessibile rapporto appare a sua volta coerente rispetto alle ulteriori due caratteristiche della disapplicazione individuate dalla giurisprudenza contabile, vale a dire la sua *facoltatività* e la sua praticabilità in via *incidentale*.

Lo stesso argomento della distinzione fra relazione di necessaria pregiudizialità logico-giuridica e relazione di mera antecedenza logica può essere utilizzato per comporre il contrasto fra gli orientamenti che negano la disapplicabilità degli *atti inoppugnabili* e quelli che invece la affermano. La composizione avverrebbe limitando la soluzione negativa a quegli atti in rapporto di pregiudizialità logico-giuridica rispetto alla controversia dinanzi al giudice contabile: ossia a quegli atti il cui sindacato in pendenza del termine di impugnazione davanti al giudice competente avrebbe rappresentato una causa di sospensione necessaria del processo davanti alla Corte dei conti.

Si è visto infine che un ulteriore contrasto fra le posizioni che si ricavano dal modo in cui il giudice contabile pratica la disapplicazione degli atti amministrativi riguarda il ruolo del potere disapplicativo nel contesto del giudizio di responsabilità.

Si afferma in sostanza che qui l'atto amministrativo può essere sindacato in via principale o incidentale, nell'ambito della giurisdizione esistente, quale elemento della condotta produttiva di danno.

A partire da questa affermazione diramano però due orientamenti: il primo sulla *irrelevanza della disapplicazione* nel contesto specifico; il secondo sulla sua *ammissibilità solo in via materiale*, vale a dire omettendo di considerare gli effetti dell'atto senza passare per alcuna pronuncia dichiarativa.

Si è cercato tuttavia di dimostrare che, nei giudizi di responsabilità dinanzi al giudice contabile, alcuni atti amministrativi potrebbero rilevare

con qualche assonanza rispetto al modo in cui rilevano per il giudice penale, se solo si consideri che il danno erariale consegue spesso a fattispecie criminose.

Si è inoltre tentato di dimostrare che, sempre nei giudizi di responsabilità amministrativa, la dichiarazione di invalidità e la conseguente disapplicazione dell'atto costituente elemento della condotta dannosa, in quanto misure alternative all'annullamento, possono rivelarsi utili a integrare in concreto l'ingiustizia della lesione e quindi l'antigiuridicità.

### ***5. Raffronto fra la prassi disapplicativa nella giurisdizione contabile e quella svolta nella giurisdizione amministrativa***

Si è visto che, come nel processo amministrativo, anche in quello contabile l'esercizio della disapplicazione degli atti amministrativi avviene *praeter legem*.

La disapplicazione è tuttavia esercitata dal giudice contabile in assenza di una giurisdizione di annullamento, che invece rappresenta il potere peculiare del giudice amministrativo<sup>50</sup>.

La pratica disapplicativa indica però, in ambedue i giudizi, una esigenza di giustizia non intercettata dalla disciplina formale del processo.

Ulteriori indicazioni si possono trarre da alcune caratteristiche del potere, emergenti dal suo esercizio.

Nel giudizio contabile i presupposti sono a esempio ricondotti allo schema classico della invalidità amministrativa, che si correla a quello della antigiuridicità dell'atto, cui fa riferimento la legge di abolizione del contenzioso.

Non si ricorre dunque al ragionamento antinomico, che è creazione del giudice amministrativo per la disapplicazione dei regolamenti, e comunque per giustificare l'esercizio di un potere non attribuitogli dalla legge, oltre che confliggente, se si ricorre al classico presupposto della

<sup>50</sup> Per un approfondimento sulla disapplicazione nel processo amministrativo, si v. E. CANNADA BARTOLI, *L'inapplicabilità degli atti amministrativi*, Milano, Giuffrè, 1950; V. DOMENICHELLI, *Giurisdizione esclusiva e disapplicazione dell'atto amministrativo invalido*, in *Jus*, 1983, p. 163 ss.; AA.Vv., *Impugnazione e disapplicazione dei regolamenti*, Torino, Giappichelli, 1998; F. CINTIOLI, *Potere regolamentare e sindacato giurisdizionale. Disapplicazione e ragionevolezza nel processo amministrativo sui regolamenti*, Torino, Giappichelli, 2007; R. DIPACE, *La disapplicazione nel processo amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2011.

invalidità/antigiuridicità, rispetto alle caratteristiche fondamentali del giudizio amministrativo di annullamento.

È proprio il contesto della presenza di una giurisdizione di annullamento e delle regole cui essa è sottoposta – che caratterizza il processo amministrativo ma non quello contabile – a indurre il g.a. a esercitare in via pretoria il potere disapplicativo al di fuori dello schema classico della invalidità riconducibile alla legge di abolizione del contenzioso, e sostenendo invece più frequentemente la disapplicabilità in ogni tempo e d'ufficio dei regolamenti e degli atti sostanzialmente equiparabili, il cui contrasto rispetto a fonti sovraordinate rifletterebbe quindi una antinomia alla quale il giudice può sempre accedere in base al principio *iura novit curia*.

Queste esigenze non emergono però dinanzi al giudice contabile.

Esiste tuttavia una interessante coincidenza fra alcune decisioni del giudice amministrativo e delle sezioni di controllo della Corte dei conti. Quanto si verifica potrebbe apparire eccentrico rispetto all'oggetto di questo studio, che riguarda l'estensione di un potere giurisdizionale in via pretoria a un giudice diverso da quello cui è attribuito. Tuttavia riferirvisi brevemente può risultare utile a indicare le importanti tendenze espansive del potere disapplicativo, pure oltre l'ambito giurisdizionale, e per rispondere a esigenze di tutela che la normativa esistente non riesce evidentemente a intercettare. Ciò si ricava anche dal contesto dell'Unione europea, cui si è fatto un breve riferimento nella prima parte di questo contributo. Il tema è in sostanza quello della disapplicazione dei propri atti da parte della stessa amministrazione, come possibile reazione alternativa a esempio a quella dell'autoannullamento. Da una parte della giurisprudenza amministrativa si ricava in sostanza che il g.a., per giustificare il potere disapplicativo dinanzi a sé, o anche in via autonoma, legittima o richiede la disapplicazione degli atti amministrativi da parte della stessa amministrazione: a esempio del bando illegittimo, disatteso dall'aggiudicazione, la quale viene infatti risparmiata all'annullamento giurisdizionale; oppure degli atti di governo del territorio in contrasto rispetto agli standard urbanistici inderogabili previsti dal decreto ministeriale n. 1444/1968<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> Per un approfondimento si v. Tar Campania, Napoli, sez. II, 4 luglio 2001, n. 3118, in *www.giustizia-amministrativa.it* (sul dovere di disapplicazione, da parte dell'amministrazione comunale, di bando illegittimo per l'assegnazione di aree destinate a insediamenti produttivi); Tar

Allo stesso modo, dall'esame delle decisioni delle sezioni di controllo della Corte dei conti si ricava a esempio che esse richiedono talvolta all'amministrazione la disapplicazione dei regolamenti in contrasto rispetto alla normativa primaria sulla necessità di osservare l'evidenza pubblica per l'attribuzione di incarichi<sup>52</sup>, oppure giustificano che l'amministrazione disapplichì atti – anche individuali – gravemente illegittimi<sup>53</sup>. Ciò risulta tanto più rilevante alla luce della affermata contiguità fra le funzioni di controllo e quelle giurisdizionali della Corte dei conti<sup>54</sup>.

### 6. *Considerazioni di sintesi*

Lo studio compiuto evidenzia che il potere di disapplicazione giurisdizionale degli atti amministrativi è esercitato in via pretoria pure al di fuori del perimetro del processo amministrativo, il quale rappresenta il contesto ove il suo svolgimento non sorretto da espressa attribuzione legislativa è tuttavia più diffuso e noto.

In particolare questo esercizio si riscontra anche nella giurisdizione contabile, ove però assume caratteristiche in parte diverse rispetto a quelle che presenta nel processo amministrativo.

La ragione fondamentale della divaricazione riscontrata risiede verosimilmente nel fatto che il *giudice amministrativo*, a differenza di quello contabile, è titolare del potere di annullamento degli atti potenzialmente disapplicabili. L'esistenza della *giurisdizione di annullamento* lo induce

Lombardia, Milano, sez. III, 29 gennaio 2002, n. 376, in *Foro amm. Tar*, 2002, p. 28 (sul dovere di disapplicazione, da parte dell'amministrazione comunale, di bando illegittimo per l'assegnazione di alloggi), *loc. cit.* Sulla disapplicazione mediante "etero-integrazione" degli atti amministrativi che abbiano violato lo standard minimo della distanza di 10 metri fra pareti finestrate di edifici fronteggianti (ex art. 9 del decreto ministeriale n. 1444/1968), si v., *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, 12 giugno 2007, n. 3094, in *Riv. giur. ed.*, 6, 2007, p. 1691; *Id.*, sez. IV, 27 ottobre 2011, n. 5759, in *Foro amm. Cds*, 10, 2011, p. 3125; Tar Piemonte, sez. I, 9 ottobre 2013, n. 1052, in *Foro amm. Tar*, 10, 2013.

<sup>52</sup> Si v., *ex plurimis*, C. Conti, sez. contr. reg. Piemonte, 8 giugno 2015, n. 98, in *LexItalia PA*.

<sup>53</sup> Si v., *ex plurimis*, C. Conti, sez. contr. reg. Molise, 27 maggio 2022, n. 113, in *LexItalia PA*.

<sup>54</sup> Per un approfondimento si v., *ex plurimis*, F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Nomofilachia, uniforme applicazione del diritto e funzioni della Corte conti*, in *Nuove autonomie*, 1, 2019, p. 95 ss.; G. D'AURIA, *Corte dei conti in sede di controllo e accesso al giudizio incidentale di costituzionalità (ma il controllo di «sana gestione» è... fuori dal gioco)*, in *Giur. cost.*, 4, 2020, p. 2227 ss.; A. SAITTA, *Le ragioni di un giudice speciale: introduzione storica alle funzioni della Corte dei conti e le ragioni di un giudice "perito"*, in *Dir. e soc.*, 4, 2020, p. 665 ss.

in sostanza a qualificare la disapplicazione come un trattamento concorrente rispetto a quello cassatorio. Mentre le *caratteristiche dell'azione di annullamento* lo inducono a preferire la disapplicazione dei regolamenti, o talvolta degli atti generali che vi vengono funzionalmente assimilati. Ciò avviene tuttavia non in base al tradizionale schema della invalidità, che richiederebbe di osservare le regole della domanda e delle decadenze processuali, bensì qualificando il contrasto di tali atti rispetto a norma sovraordinata come antinomia gerarchica, alla cui cognizione il giudice può accedere d'ufficio e in ogni tempo, in base al principio *iura novit curia*. Il *potere* esercitato in via pretoria dal g.a. è per sua natura *espansivo* rispetto a quello definito dalla legge di abolizione del contenzioso, proprio perché deriva da una interpretazione analogica di quella legge. Ma le *caratteristiche che assume nel suo esercizio* sono in gran parte diverse dal tipo che il parametro normativo definisce: tali caratteristiche si incanalano comunque su binari che possono determinare una ulteriore espansione del potere, perché tendono a svincolarsi dalle regole del processo, soprattutto di annullamento.

*Anche il potere disapplicativo esercitato in via pretoria dal giudice contabile è per sua natura espansivo* rispetto a quello riconducibile alla legge di abolizione del contenzioso, per gli stessi motivi, ossia poiché deriva da una interpretazione analogica di quella legge.

In una prospettiva più generale, questa tendenza espansiva può essere considerata affine oppure omologa a quella che nel corso del tempo ha determinato l'ampliamento, sempre in via pretoria, dei confini della giurisdizione contabile verso l'esterno. Una parte dell'ampliamento è avvenuta a esempio con la qualificazione del rapporto di servizio in senso lato, piuttosto che quello di ufficio, quale condizione fondante la responsabilità per danni cagionati all'amministrazione esercitando compiti strumentali alla realizzazione di un interesse pubblico, nell'ambito di un rapporto – anche transitorio – almeno di riconducibilità dell'autore della lesione e della sua azione alla p.a. che la subisce, a prescindere dalla natura privata o pubblica del primo<sup>55</sup>, e

<sup>55</sup> Per un approfondimento, si v. S. RODRIQUEZ, *Le Sezioni unite tornano a pronunciarsi sulla giurisdizione della Corte dei conti*, in *Giur. it.*, 4, 2005, in commento a: Cass. civ., sez. un., ord. 12 ottobre 2004, n. 20132; M. LIMENTANI, M. VERONELLI, *Osservatorio della Corte di cassazione – Corte dei conti – Responsabilità amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2010, p. 278, in commento a: Cass. civ., sez. un., ord. 4 dicembre 2009, n. 25495; Id., *Osservatorio della Corte di cassa-*



valorizzando invece l'elemento oggettivo dell'incidenza del pregiudizio su risorse pubbliche<sup>56</sup>. Un ulteriore ampliamento della giurisdizione contabile si è realizzato estendendo la giurisdizione per responsabilità erariale anche agli enti pubblici economici e alle società con partecipazione pubblica, almeno prevalente. Ciò è tuttavia avvenuto in via pretoria e comunque con oscillazioni significative<sup>57</sup>, soprattutto fra la tendenza restrittiva della Cassazione e quella più espansiva della Corte dei conti<sup>58</sup>, mentre il recente Testo unico sulle società a partecipazione pubblica, d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, si è orientato verso la soluzione negativa<sup>59</sup>. Ancora, l'ampliamento della giurisdizione

*zione – Giurisdizione della Corte dei conti, loc. cit.*, 8, 2010, p. 819, in commento a: Cass. civ., sez. un., 21 giugno 2010, n. 14891; G. DE MARZO, *Osservatorio civile*, cit., in commento a: Cass. civ., sez. un., 7 giugno 2012, n. 9188; B. MARCHETTI, *La giurisdizione della Corte dei conti*, cit.

<sup>56</sup> Per un approfondimento, si v. F. FRACCHIA, *Corte dei conti e tutela della finanza pubblica: problemi e prospettive*, in *Dir. proc. amm.*, 3, 2008, e ivi i pertinenti riferimenti giurisprudenziali: Cass. civ., sez. un., ord. 1 marzo 2006, n. 4511.

<sup>57</sup> La condizione di radicamento della giurisdizione contabile consiste tuttavia, in casi come questi, nella sussistenza di un rapporto di servizio fra l'ente pubblico-socio e l'amministratore della società partecipata; per la costituzione di tale rapporto rileva a sua volta l'effettivo svolgimento, da parte della società, di funzioni istituzionalmente proprie dell'ente pubblico-socio; ove tali condizioni siano assenti risulta superfluo verificare se l'amministratore abbia arrecato danno direttamente all'ente pubblico-partecipante (ciò che fonderebbe la giurisdizione contabile), oppure direttamente alla società partecipata e solo indirettamente all'amministrazione partecipante (ciò che invece escluderebbe la giurisdizione contabile): in questo senso si v. Cass. civ., sez. un., 18 maggio 2022, n. 15979, con nota redazionale di M. SUMMA, *Le Sezioni Unite si pronunciano in merito ai presupposti per la sussistenza della giurisdizione della Corte dei Conti*, in *Dir. & giust.*, 95, 2022, p. 9 ss. Per un approfondimento, si v. M.S. RIGHETTINI, *Decentramento e legalità. L'efficacia della magistratura contabile dopo la regionalizzazione della Corte dei conti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2006, p. 407 ss., e ivi il riferimento a: Cass. civ., sez. un., ord. 22 dicembre 2003, n. 19667; Id., 26 febbraio 2004, n. 3899. Per un riferimento alla estensione della giurisdizione contabile al maneggio di denaro nelle società pubbliche, ma non anche alla gestione delle relative partecipazioni azionarie, cfr. A. CAROSI, *La Corte dei conti nell'ordinamento italiano*, in *Dir. e soc.*, 3, 2013, p. 501 ss., e ivi i pertinenti riferimenti giurisprudenziali alle decisioni della Cassazione. Sulla esclusione della responsabilità erariale degli organi sociali per danni subiti direttamente dalla società a partecipazione pubblica, ma anche sulla configurabilità della responsabilità erariale di amministratori e sindaci per danni causati direttamente al socio pubblico, cfr. A. LAMORGESE, *La responsabilità degli organi delle società a capitale pubblico tra Corte dei conti e giudice ordinario*, in *Giust. civ.*, 5-6, 2013, p. 237 ss., e ivi i pertinenti riferimenti giurisprudenziali: Cass. civ., sez. un., 19 dicembre 2009, n. 26806.

<sup>58</sup> Per un approfondimento si v. G. PIPERATA, *La giurisdizione e la competenza*, in F. MASTRAGOSTINO, S. PILATO, *La giustizia contabile – Dal regolamento di procedura al nuovo codice*, Bologna, Bononia University Press, 2017, p. 71 ss., e ivi gli ulteriori riferimenti.

<sup>59</sup> L'art. 1 c. 3 del Testo unico stabilisce in particolare la regola generale per cui, fatte salve eventuali disposizioni speciali, alle società a partecipazione pubblica si applicano le norme sulle società contenute nel codice civile, e comunque il diritto privato. L'art. 12 aggiunge che agli

zione contabile è avvenuto estendendo il significato di *danno erariale*. In questa nozione si sono a esempio fatti confluire anche i danni esistenziali, nella cui categoria ha trovato a sua volta spazio la fattispecie, sempre di creazione giurisprudenziale, della lesione all'immagine dell'amministrazione. Nella evoluzione successiva il d.l. 1 luglio 2009, n. 78 convertito dalla legge n. 120 e modificato da alcuni interventi correttivi dello stesso anno, ha codificato l'orientamento giurisprudenziale, restringendone però il perimetro alle ipotesi di lesioni derivanti da sentenza penale irrevocabile di condanna o di patteggiamento, ma limitatamente a reati-presupposto "propri", con la esclusione di quelli "comuni", almeno secondo la interpretazione che ne hanno affermato le Sezioni riunite della Corte dei conti con la decisione n. 8/QM del 19 marzo 2015. Nello scenario appena richiamato il Codice della giustizia contabile, avendo abrogato i riferimenti alle disposizioni limitative dei reati-presupposto del danno all'immagine<sup>60</sup>, ha ricondotto la consistenza della lesione rilevante a quella più ampia precedente alla introduzione di tali limitazioni<sup>61</sup>.

In questo e negli ulteriori campi ove il significato di danno erariale ha rinvenuto ambiti per estendersi<sup>62</sup>, l'ampliamento della giurisdizione contabile avviene di regola erodendo spazio a quella ordinaria, a meno che non si verifichi che una stessa fattispecie possa giustificare il concorso di

amministratori si applicano le azioni di responsabilità previste sempre dal codice civile, fatta salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato alle società *in house* e in ogni caso alla partecipazione pubblica nelle ipotesi di società miste. Per un approfondimento si v. F. MASTRAGOSTINO, *I principi generali e gli organi della giurisdizione*, in F. MASTRAGOSTINO, S. PILATO (a cura di), *La giustizia contabile*, cit., p. 19 ss.

<sup>60</sup> Una parte dell'art. 17 del citato d.l. 78/2009 e l'art. 7 della legge n. 97/2001, cui il primo faceva rinvio.

<sup>61</sup> Per un approfondimento si v. L. D'ANGELO, L. MONFELI, A. NAPOLI, B. PEZZILLI, *L'obbligo di denuncia. I poteri di rimozione. La prescrizione. L'archiviazione. Il danno all'immagine*, in F. MASTRAGOSTINO, S. PILATO, *La giustizia contabile*, cit., p. 220 ss., e ivi gli ulteriori riferimenti normativi e giurisprudenziali.

<sup>62</sup> Per un approfondimento, si v. F. FRACCHIA, *Corte dei conti e tutela della finanza pubblica*, cit., e ivi il riferimento alle fattispecie del danno all'economia nazionale, del danno da disservizio, del danno commisurato alle spese di ripristino del bene leso e del danno all'immagine, ma anche del danno da lesione del principio di concorrenza, nonché i pertinenti riferimenti giurisprudenziali. Per un rilievo critico sulla eccessiva estensione del danno erariale, in particolare con riferimento alle fattispecie del danno all'immagine e da lesione del principio di concorrenza, si v. M. CLARICH, F. LUISO, A. TRAVI, *Prime osservazioni sul recente Codice del processo avanti alla Corte dei conti*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2016, p. 1271 ss.

due giurisdizioni<sup>63</sup>. Ciascuna delle due giurisdizioni offre peraltro forme di tutela differenti e ispirate a logiche diverse. Sarebbe quindi fuorviante compararle in termini di maggiore gravità delle conseguenze della responsabilità amministrativa rispetto a quella civile, come talvolta invece si rileva: al contrario, nelle fattispecie di responsabilità amministrativa, l'elemento soggettivo ha una dimensione più contenuta, e il giudice ha maggiore autonomia nella riduzione dell'addebito<sup>64</sup>.

Questa estensione dell'ambito della responsabilità amministrativa, e quindi della giurisdizione contabile, si è peraltro determinata anche – e soprattutto – in via eteronoma, ossia per effetto di interventi delle sezioni unite della Cassazione, piuttosto che dello stesso giudice contabile. L'estensione è avvenuta a circa dieci anni dalla riforma organizzativa che nel 1994 ha compiuto la regionalizzazione organizzativa della Corte dei conti. La riforma aveva in particolare determinato una iniziale crescita quantitativa della domanda di giustizia – come già accaduto negli anni '70 all'esito della istituzione dei Tribunali amministrativi regionali –, e tuttavia un ritorno ai livelli precedenti a distanza proprio di un decennio<sup>65</sup>. Alla tendenza espansiva appena richiamata ha fatto tuttavia da contraltare, più recentemente, e pur se con efficacia transitoria, la riforma introdotta dal

<sup>63</sup> Come può accadere in relazione alle società con partecipazione pubblica, ove l'azione di responsabilità erariale di amministratori e sindaci per lesione alla partecipazione pubblica può risultare concorrente rispetto a quella civile di responsabilità, si v. F. FIMMANÒ, *Le Sezioni unite aprono ad una giurisdizione concorrente "a tutto campo" della Corte dei conti sulle azioni di responsabilità*, in *Società*, 1, 2019, p. 67 ss., in commento a: Cass. civ., sez. un., 13 settembre 2018, n. 22406. In via più generale, sulla concorrenza, nell'ambito degli strumenti per il ristoro dei danni alle risorse pubbliche, fra il giudizio contabile per il tramite delle Procure regionali e quello ordinario, mentre, a voler ritenere ammissibile solo il primo, si finirebbe per comprimere la legittimazione processuale della p.a., si v. F. PINTO, *Per un nuovo modello del giudizio contabile: riflessioni in tema di doppio binario e ruolo delle amministrazioni non statali*, in *Federalismi*, 11, 2022, p. 101 ss., e ivi ulteriori riflessioni e proposte per scongiurare il contrasto di giudicati e garantire il divieto del *bis in idem*, nonché il riferimento all'improcedibilità dell'azione della Procura contabile se il danno è già stato risarcito in sede civile, e infine il riferimento alla giurisprudenza della Cassazione che nega la proponibilità del giudizio ordinario allorché la Procura regionale abbia promosso l'azione di responsabilità: Cass. civ., sez. un., 26 marzo 2021, n. 8570.

<sup>64</sup> Per un approfondimento, si v. C. IBBA, *Responsabilità degli amministratori di società pubbliche e giurisdizione della Corte dei conti*, in *Giur. comm.*, 5, 2012, p. 641 ss., e ivi gli ulteriori riferimenti giurisprudenziali.

<sup>65</sup> Per un approfondimento, si v. M.S. RIGHETTINI, *Decentramento e legalità*, cit., e ivi anche i pertinenti dati statistici.

d.l. c.d. 'semplificazioni', 16 luglio 2020, n. 76 (convertito dalla l. 11 settembre 2020, n. 120), il cui art. 21 ha limitato la responsabilità erariale, sino al 30 giugno 2023, unicamente ai casi di condotte dolose, con la sola esclusione delle fattispecie di omissione o inerzia. Si è trattato evidentemente di una "mossa" per rimuovere un ulteriore freno alla c.d. "paura della firma", in un contesto specifico ove alle amministrazioni si è richiesto e si richiede una intensificazione della propria attività, per la gestione della pandemia e della fase post-pandemica in condizioni di sviluppo economico.

In questo scenario l'esercizio del potere disapplicativo da parte delle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti può intendersi come un ulteriore moto di estensione della giurisdizione contabile, in via peraltro autonoma piuttosto che eteronoma, similmente a quanto è riscontrabile per la giurisdizione amministrativa.

Ma le caratteristiche che il potere disapplicativo assume nel suo esercizio da parte del giudice contabile sono diverse sia da quelle che emergono nel processo amministrativo, sia da una parte del tipo di disapplicazione delineato dalla legge di abolizione del contenzioso.

Rispetto ai contenuti di tale legge, la disapplicazione esercitata in via pretoria dal giudice contabile è connotata infatti da alcune limitazioni. A esempio, l'oggetto è circoscritto agli atti lesivi di diritti.

Ancora, in alcuni casi la disapplicabilità è limitata ai regolamenti o alle circolari o agli atti generali.

Questi limiti non si rintracciano nel parametro normativo da cui l'interpretazione analogica muove, ma neppure nella sua prevalente interpretazione emersa nel corso del tempo.

L'individuazione del presupposto della disapplicazione nella violazione di legge in senso lato – includente l'eccesso di potere – è invece coerente rispetto alla legge da cui l'estensione analogica muove, così come si può dire anche per le affermate esercitabilità in via incidentale e natura facoltativa del potere.

Solo per i giudizi di responsabilità si sostiene che il sindacato sull'atto lesivo, il quale è elemento oggettivo della condotta determinativa del danno erariale, può avvenire anche in via principale. Allo stesso tempo si esclude tuttavia la praticabilità di una sua disapplicazione, oppure la si ammette in via materiale, ossia negando che essa possa formare oggetto di una pronuncia dichiarativa. Al paragrafo 3.1., cui integralmente si rinvia,

si è tuttavia tentato di dimostrare che, in questo tipo di giudizi, alcuni atti amministrativi potrebbero rilevare con qualche assonanza rispetto al modo in cui rilevano per il giudice penale, e non solo perché il danno erariale consegue spesso a fattispecie criminose. Si è inoltre tentato di dimostrare che, sempre in questo tipo di giudizi, la dichiarazione di invalidità e la conseguente disapplicazione dell'atto costituente elemento della condotta dannosa, in quanto misure alternative all'annullamento, possono rivelarsi utili a integrare in concreto l'ingiustizia della lesione e quindi l'antigiuridicità. Ambedue le dimostrazioni dovrebbero rafforzare la tesi della disapplicabilità, che sarebbe peraltro più coerente anche rispetto alle ipotesi ove si ammette che il sindacato sull'atto possa avvenire in via principale. Inoltre, in questo come in tutti gli altri casi, il carattere incidentale della disapplicazione dovrebbe contribuire a ridimensionare i contrasti fra gli orientamenti che escludono la disapplicabilità degli atti la cui cognizione e il cui trattamento siano estranei alla giurisdizione contabile, e gli orientamenti che invece la ammettono. Si tratta tuttavia di contrasti che interessano pure la giurisprudenza ordinaria, soprattutto in sede civile<sup>66</sup>. Se si osserva il problema dalla prospettiva del giudice contabile, tali contrasti potrebbero inoltre essere superati o ridimensionati valorizzando l'orientamento che distingue le questioni pregiudiziali in senso logico-giuridico – per la cui soluzione sarebbe necessario sospendere il processo pendente e attendere la decisione del diverso giudice competente – da quelle che non lo sono, e che pertanto potrebbero essere risolte anche tramite l'esercizio del potere disapplicativo da parte della Corte dei conti. Allo stesso modo potrebbe comporsi il contrasto fra gli orientamenti che negano la disapplicabilità degli atti inoppugnabili e quelli che la ammettono: la composizione avverrebbe riservando la soluzione affermativa ai soli atti che rappresentano un mero antecedente della decisione da

<sup>66</sup> Per un approfondimento sulla disapplicazione nel processo civile, si v. E. CANNADA BARTOLLI, *L'inapplicabilità degli atti amministrativi*, cit.; A. KLITSCHÉ DE LA GRANDE, *La giurisdizione ordinaria nei confronti delle pubbliche amministrazioni*, Padova, Cedam, 1961; R. ROLLI, *La disapplicazione giurisdizionale dell'atto amministrativo. Tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, Roma, Aracne, 2005; A. TRAVI, *La disapplicazione dell'atto amministrativo da parte del giudice civile in alcuni recenti interventi della Cassazione*, in *Dir. proc. amm.*, 1, 2020, p. 3 ss.; Id., *Recenti orientamenti della Cassazione in tema di disapplicazione degli atti amministrativi da parte del giudice ordinario*, in *Foro it.*, 4, 2019, p. 1328 ss.

assumere, e non si trovano pertanto rispetto a essa in un rapporto di pregiudizialità logico-giuridica.

Ciò che accade in ambedue le sedi, del processo amministrativo e di quello contabile, denota tuttavia, per il solo fatto di verificarsi, l'inidoneità della disciplina processuale esistente – pur dopo l'approvazione dei rispettivi Codici nel 2010 e nel 2016 – a rispondere alle esigenze di giustizia che emergono in concreto, e pertanto la funzionalità della estensione analogica a riempire quel vuoto, almeno fintanto che non si provveda a colmarlo in modo più stabile. Questa affermazione può essere estesa, ma per la disciplina extraprocessuale, alle attitudini che sia il g.a. sia le sezioni di controllo della Corte dei conti talvolta esprimono in favore della disapplicabilità o del dovere di disapplicazione dei propri atti da parte della stessa amministrazione.

The Review of Administrative Decisions Within the Accounting Jurisdiction, Between Irrelevance and Admissibility/Duty of Devitalizing Their Effects

*Melania D'Angelosante*

Il contributo propone una analisi dei modi e dei limiti di esercizio della disapplicazione degli atti amministrativi nel giudizio dinanzi alla Corte dei conti, quale possibile esito del sindacato che su tali atti si svolge in quella sede.

The essay analyses the forms and limits of the non-application of administrative decisions in the exercise of accounting jurisdiction as a possible consequence of their exam in the trials before the Court of accounts.

Parole chiave: disapplicazione; atti amministrativi; giurisdizione contabile; effettività

Keywords: Non-application; Administrative Acts; Accounting Jurisdiction; Effectiveness

# Osservatorio regionale





# Le “locazioni brevi” e il (mancato) ruolo svolto da Regioni ed enti locali nella materia del “governo del territorio”\*

*Davide Tumminelli\*\**

## 1. Introduzione: le cd. “locazioni brevi” e le peculiarità fattuali del fenomeno

Il presente contributo sarà focalizzato sul fenomeno delle cd. “locazioni brevi”<sup>1</sup>, sviluppatosi in seguito all’affermazione di alcune piattaforme (la più celebre delle quali è sicuramente *Airbnb*), che ha ridefinito in profondità l’offerta turistica e l’assetto territoriale di molte città italiane<sup>2</sup>. Facendo generale riferimento al contesto dell’economia collaborativa e a quello specifico del cd. *home sharing*, è stata evidenziata, nei primi studi sull’argomento, la capacità positiva di diversificazione e implementazione dell’attività turistica, a beneficio dell’economia locale<sup>3</sup>. La peculiarità

\* Il presente contributo costituisce l’ampliamento dall’intervento effettuato al *Congreso Internacional Gobierno Locales y Economía Colaborativa*, tenutosi il 19 e 20 maggio 2022 presso l’*Universidad de Jaén* (Spagna) e i cui atti sono stati pubblicati in Spagna nell’opera: E. CARBONELL PORRAS (dirigida por), LOURDES DE LA TORRE MARTÍNEZ (coordinada por), *Gobiernos locales y economía colaborativa*, Madrid, Iustel, 2022.

\*\* Dottorando di Ricerca presso l’Università degli Studi di Ferrara

<sup>1</sup> Le locazioni brevi, come da ultimo definite dal d.l. 24 aprile 2017, n. 50, sono quei contratti aventi ad oggetto «locazione di immobili ad uso abitativo di durata non superiore a 30 giorni, *ivi* inclusi quelli che prevedono la prestazione dei servizi di fornitura di biancheria e di pulizia dei locali, stipulati da persone fisiche, al di fuori dell’esercizio di attività d’impresa, direttamente o tramite soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, anche attraverso la gestione di portali *online*». Il d.l. non riguarda espressamente la materia locatizia o turistica, ma contiene disposizioni di natura tributaria, volte a contrastare l’evasione fiscale.

<sup>2</sup> Per un quadro riassuntivo con riferimento alle caratteristiche del fenomeno nelle principali città italiane si veda: *Una geografia delle politiche urbane tra possesso e governo. Sfide e opportunità nella transizione, working papers*, 12, 2021, in *Urban@it*, pp. 274-325.

<sup>3</sup> S. SHEPPARD, A. UDELL, *Do Airbnb properties affect house prices? Working paper Williams College Department of Economics*, in *web.williams.edu*, 2016, p. 5 e la letteratura *ivi* indicata.

Per quanto riguarda l’Italia, secondo i dati forniti dall’Aigab (Associazione italiana gestori affitti brevi), le circa 650 mila abitazioni utilizzate per le “locazioni brevi” hanno prodotto un guadagno pari a 10,4 miliardi di euro nel 2021 e 9,7 miliardi nei primi 9 mesi del 2022 ([https://www.repubblica.it/economia/affari-e-finanza/2022/10/31/news/meno\\_alberghi\\_piu\\_affitti\\_brevi\\_650\\_mila\\_case\\_sono\\_ormai\\_sui\\_portali-371962470/](https://www.repubblica.it/economia/affari-e-finanza/2022/10/31/news/meno_alberghi_piu_affitti_brevi_650_mila_case_sono_ormai_sui_portali-371962470/)).

del fenomeno in discussione può essere rintracciata nell'incontro tra chi offre e chi cerca un alloggio turistico per mezzo di una piattaforma *online*, che garantisce sia una cospicua riduzione dei costi sia una diretta intermediazione tra privati, con una facilità mai verificatasi prima nei rapporti di questo specifico settore.

Sono tuttavia progressivamente emerse diverse problematiche collegate a queste nuove attività economiche, capaci di produrre ricadute negative non solo all'interno dello stesso settore turistico, ma anche sugli equilibri inerenti agli interessi pubblici di natura territoriale protetti dagli enti locali<sup>4</sup>.

Il tema, estremamente complesso e interdisciplinare, si presta ad essere esaminato su più piani. Diviene allora essenziale individuare e delimitare l'ambito giuridico oggetto di analisi.

## ***2. Il riparto delle competenze legislative nella Costituzione, la complessità e le peculiarità giuridiche del fenomeno***

Per quanto riguarda la competenza legislativa anche solo in parte attinente alle "locazioni brevi", va premesso che nel nostro ordinamento l'assetto delle competenze risulta piuttosto articolato<sup>5</sup>.

Già il mero dato letterale offerto dalla Costituzione, infatti, offre un chiaro indizio di quello che è oggi il complesso quadro normativo. Complessità che può facilmente sfociare in complicazione<sup>6</sup>, laddove sia sulla base

<sup>4</sup> N. PICA, *Attività economiche sottoposte a regolamentazione amministrativa e sharing economy. Il caso delle locazioni turistiche (cd. home sharing)*, in *questa Rivista*, 4, 2020, p. 896 ss.; E.N. FRAGALE, *Il problema dei centri storici tra le sfide poste dalla sharing economy e le nuove istanze di salvaguardia*, in *Munus*, 3, 2020, p. 550.

<sup>5</sup> La materia turistica, inizialmente demandata dalla Costituzione del 1948 alla competenza concorrente tra Stato e Regioni (in virtù del richiamo operato dal comma 1 alla materia del "turismo ed industria alberghiera"), oggi figura nell'alveo della potestà legislativa residuale regionale ai sensi dell'art. 117, comma 4 Cost. È poi da sottolineare che in capo alle Regioni permane intestata anche la competenza legislativa in materia di commercio, anch'essa di potestà regionale residuale ex art. 117, comma 4, Cost. Rientrano, invece, tra le materie concorrenti tra Stato e Regioni quelle del «governo del territorio» (all'interno della quale è ormai fatta rientrare pacificamente la materia urbanistico-edilizia) e quella del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», mentre tra le materie di competenza esclusiva statale che vengono qui in rilievo non può essere dimenticata quella inerente alla disciplina dell'«ordinamento civile» (art. 117, comma 2, lett. l) Cost.).

<sup>6</sup> Sulla differenza tra complessità e complicazione amministrativa si veda: M. BOMBARDELLI, *Alcune considerazioni sulla complessità amministrativa (...che è diversa dalla complicazione)*, in *Ridiam.it*, 2018.

del profilo della densità delle materie che sotto quello della frammentarietà dei titoli legittimanti, appare estremamente difficoltosa l'esatta individuazione del legislatore – statale o regionale – chiamato a dettare una disciplina delle “locazioni brevi”, nonché l'esatta individuazione, in questo contesto, dei “decisori delle politiche urbane”.

A questo quadro articolato si aggiunge la sottrazione operata dalla giurisprudenza costituzionale di sempre più porzioni di materie di competenza regionale in favore del legislatore nazionale, attraverso il riconoscimento delle materie cd. “trasversali”<sup>7</sup> di competenza statale esclusiva *ex art.* 117, comma 2 Cost. (in cui ben può inquadarsi la materia dell'ordinamento civile), nonché in virtù di un'interpretazione assai ampia della materia “tutela della concorrenza”<sup>8</sup>, essenziale, tra l'altro, per realizzare lo specifico vincolo imposto dall'art. 117, comma 1 Cost.<sup>9</sup>.

Premesso il contesto costituzionale, si osserva sin d'ora che gli interventi legislativi riguardanti le “locazioni brevi” si sono concentrati maggiormente sui profili tributari e strettamente turistici.

Proprio l'esercizio della competenza in “materia turistica” da parte delle Regioni espone il fenomeno a molta incertezza dato che, come chiarito più volte dalla Corte costituzionale, in questa materia può sempre essere esercitata la cd. “chiamata in sussidiarietà”<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Questo concetto è stato coniato in dottrina (e poi utilizzato anche in giurisprudenza) per individuare materie esclusive statali che sono divenute titolo di intervento trasversale anche nelle materie di competenza residuale regionale. Cfr. G. FALCON, *Modello e “transizione” nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1252 ss.; F. BENELLI, *La «smaterializzazione» delle materie*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 83 ss. Proprio la materia turistica, peraltro, è stata oggetto della proliferazione di questo meccanismo (Corte cost., n. 20 marzo 2009, n. 76; In 16 marzo 2007, n. 88 e In. 1° giugno 2006, n. 214, tutte in *giurcost.org*).

<sup>8</sup> G. TAGLIANETTI, *Regolazione del territorio e limiti all'iniziativa privata: il rapporto tra pianificazione urbanistica e disciplina del commercio, alla luce della normativa tendente alla liberalizzazione delle attività economiche*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2, 2017, p. 57.

<sup>9</sup> Il quale dispone che: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

<sup>10</sup> Cfr. C. LOSAVIO, *La fragile residualità della materia “turismo”: un difficile equilibrio di competenze tra Stato e Regioni*, in *pofit*, p. 8. In proposito, la dottrina ha anche osservato che nella disciplina del turismo si è assistito ad una sorta di “chiamata in sussidiarietà *ante litteram*” poiché le Regioni «si sono viste non soltanto restringere il loro dominio orizzontale sui contenuti, ma anche condizionare l'esercizio della loro funzione legislativa alla deduzione dei principi fondamentali da ogni legge statale vigente in materia». (L. DEGRASSI, *La “chiamata in sussidiarietà”*

Osservando, però, le problematiche emergenti (cui si farà cenno nel successivo paragrafo), va segnalato che il più grande tema inerente alla sfida posta da queste nuovissime forme di attività pare individuabile nell'impatto che esse hanno sullo stato dei luoghi e sull'assetto urbanistico-edilizio delle città<sup>11</sup>.

Per tentare di risolvere il conflitto, può risultare utile richiamare la sentenza della Corte costituzionale 22 luglio 2010, n. 278, divenuta celebre per ben altre questioni giuridiche, ma che dichiarò anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 9, della l. n. 99 del 2009<sup>12</sup>. La dichiarazione di illegittimità costituzionale seguì alla considerazione della Corte secondo cui la nuova qualificazione della materia del "governo del territorio" facesse prevalere la materia nei casi in cui il fulcro della norma fosse individuabile nella localizzazione di impianti o attività (termini intesi in senso ampio), nonché nella rilevanza urbanistica di specifiche strutture turistico-ricettive.

Individuata la materia legislativa prevalente, nella stessa sentenza, il Giudice delle Leggi stabilì anche che, considerate le previsioni del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (d'ora in avanti TEUD), le quali sanciscono il principio per cui ogni trasformazione permanente del territorio necessita di titolo abilitativo, un'ulteriore previsione statale che annulli il margine di apprezzamento su specifiche attività ai fini urbanistico-edilizi, sulla base di un mero dato oggettivo e senza lasciare alcun margine di apprezza-

*di profili di politica economica nell'ambito del "turismo". Un vulnus alla natura residuale della materia?*, in *Foro amm. CDS*, 2009, p. 1184 ss.).

<sup>11</sup> Più di un dubbio può quindi esser sollevato in merito alla qualificazione del profilo competenziale inerente alla disciplina delle "locazioni brevi". Richiamando, infatti, quanto stabilito dalla Corte costituzionale nella sua giurisprudenza (e ciò che appare ormai pacifico anche in dottrina), la materia del "governo del territorio" identifica «tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività – ossia l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio» (Corte cost., 28 giugno 2004, n. 196); Si vedano anche: Corte cost., 7 ottobre 2003, n. 307 e la ben più famosa Corte cost., 19 dicembre 2003, n. 362, tutte in *cortecostituzionale.it*.

<sup>12</sup> Il quale stabiliva che «Nelle strutture turistico-ricettive all'aperto, le installazioni e i rimesaggi dei mezzi mobili di pernottamento, anche se collocati permanentemente, per l'esercizio dell'attività, entro il perimetro delle strutture turistico-ricettive regolarmente autorizzate, purché ottemperino alle specifiche condizioni strutturali e di mobilità stabilite dagli ordinamenti regionali, non costituiscono in alcun caso attività rilevanti ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici».

mento alle Regioni, presenta carattere di norma di dettaglio e quindi contrastante con l'art. 117 Cost.

Laddove, invece, non si possa rispettare un'impostazione interpretativa orientata all'attribuzione per "materia prevalente", sussistendo un intreccio di competenze inscindibile, in base alla giurisprudenza della Corte costituzionale la normazione statale andrebbe demandata (per la definizione dei profili generali) a procedimenti informati al principio di leale collaborazione. Qualsiasi intervento dovrebbe dunque essere approvato «previa intesa tra Governo, Regioni e Province autonome»<sup>13</sup>. Solo grazie a una collaborazione effettiva sarebbe infatti possibile non sacrificare oltre lo strettamente necessario le competenze legislative regionali inerenti alla *governance* dei luoghi e degli spazi urbani.

Specifici dubbi sulla competenza legislativa inerente alla materia del "governo del territorio" possono anche sussistere se si considera la possibile finalità di proteggere i centri storici delle città in quanto beni paesaggistici<sup>14</sup>. È vero che la Corte costituzionale, in merito alla potestà legislativa statale paesaggistica ha previsto che questa «precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali»<sup>15</sup>, ma il fulcro del tema in discussione non può essere limitato ai centri storici e va inquadrato in una dimensione di ottimizzazione degli usi e delle trasformazioni del territorio propria della funzione urbanistica<sup>16</sup>. La tutela paesaggistica non è esclusa dunque, ma si affianca e integra la disciplina urbanistico-edilizia

<sup>13</sup> Corte cost., 1 gennaio 2016, n. 1, avente ad oggetto la disciplina dei cd. "*condbotef*". Questo orientamento è stato ribadito anche nella sentenza Corte cost., 11 febbraio 2016, n. 21, riferita alla disciplina dei cd. "*marina resort*", entrambe in *cortecostituzionale.it*. In dottrina, su tali aspetti, si veda: A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in *Giur. Cost.*, 1, 2016, p. 15 ss. Sull'importanza degli strumenti di collaborazione e coordinamento in un "sistema plurilivello" si veda: C. TUBERTINI, *Collaborazione necessaria e differenziazione responsabile: riflessioni sparse su emergenza pandemica e sistema plurilivello*, in *questa Rivista*, num. spec., 2020 p. 89 ss.

<sup>14</sup> Cfr. S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, in *Aedon*, 2, 2015.

<sup>15</sup> Corte cost. 7 luglio 2007, n. 367 in *cortecostituzionale.it*.

<sup>16</sup> In questa chiave di lettura in dottrina è stata evidenziata la funzione di supplenza degli strumenti urbanistici, chiamati anche a perseguire finalità di protezione ambientale, così A. SERA, *Riflessioni in tema di governo delle città d'arte: esigenze, obiettivi, strumenti*, in *Aedon*, 1,

attuale che già prevedrebbe (se attuata) margini d'azione e di tutela per gli enti locali nell'esercizio del proprio potere di pianificazione.

Spostandosi proprio sulle funzioni amministrative e sul "potere di governo del territorio", va sicuramente citata come "direttrice" un'altra sentenza della Corte costituzionale<sup>17</sup>, ove sono stati individuati i presupposti di una norma che produca una riduzione dell'ampiezza dei poteri pianificatori comunali e che sposti, in virtù del principio di sussidiarietà, una parte di funzioni a un livello superiore. In questi casi sembrerebbe sempre necessario svolgere un giudizio di proporzionalità sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore (con specifico riferimento alla necessità, all'adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti). Nell'ambito delle "locazioni brevi", dunque, un eventuale intervento legislativo ispirato alla logica dell'accentramento delle funzioni dovrebbe: a) essere giustificato da un preminente interesse pubblico non perseguibile esclusivamente a livello locale; b) non paralizzare in alcun caso l'esercizio della funzione urbanistica comunale escludendo che gli enti locali possano porre in essere scelte ulteriori e coerenti con l'obiettivo perseguito dal legislatore; c) essere in ogni caso preceduto da una valutazione preventiva che stabilisca se l'intervento inerisca a tematiche comuni a tutto il sistema delle autonomie (o solo ad alcune) e che individui le modalità di intesa e i centri di confronto tra i vari attori istituzionali.

Fatte queste premesse che saranno trattate approfonditamente nel resto del contributo, si vuole chiarire che l'obiettivo del presente lavoro, tralasciando sia gli aspetti strettamente connessi all'attività contrattuale posta in essere tra *host* e turista con l'intermediazione della piattaforma *online*, sia gli aspetti attinenti ai profili commerciali e tributari, è quello di approfondire la legislazione italiana e, soprattutto, quella inerente al "governo del territorio", per vagliare l'approccio che il legislatore ha avuto in questi primi anni di forte sviluppo e, in contemporanea, gli strumenti concessi (o meno) dall'ordinamento agli enti locali per disciplinare, regolare e controllare il fenomeno.

2008, e P. MARZARO, *L'amministrazione del paesaggio. Profili critici, ricostruttivi di un sistema complesso*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 38-39.

<sup>17</sup> Corte cost., 16 luglio 2019, n. 179, in *cortecostituzionale.it*.

### 3. Il potere di “governo del territorio” e le “locazioni brevi”

Per ribadire che l'argomento in discussione non può essere analizzato solo con riferimento all'attività turistica e per far emergere la stretta correlazione tra il fenomeno delle “locazioni brevi”, l'assetto del territorio e il potere amministrativo preposto, basti volgere lo sguardo all'impatto prodotto sulle città dal forte propagarsi del fenomeno in analisi. Negli ultimi anni, infatti, molte abitazioni sono state gradualmente sottratte alla loro funzione residenziale per essere locate proprio tramite piattaforme digitali<sup>18</sup>. In studi condotti sul mercato immobiliare di alcune città, ad esempio, è stato stimato che al raddoppio degli annunci su *Airbnb* corrisponda un aumento dei prezzi delle abitazioni compreso tra il 6 e l'11%<sup>19</sup>, mentre in altri lavori di approfondimento del fenomeno è stato osservato che complici, da un lato, la riduzione delle abitazioni ad uso residenziale, e, dall'altra, la maggiore redditività dell'uso turistico<sup>20</sup>, si è assistito ad un progressivo abbandono di intere zone urbane da parte dei residenti<sup>21</sup> o di specifiche categorie<sup>22</sup> (lavoratori, studenti etc.). E ciò

<sup>18</sup> Sull'impatto che le mutazioni d'uso degli immobili hanno avuto su alcune città europee si vedano: J. VAN HAAREN, S. VERMEULEN, J. KLIJS, K. KOENS, J. BIJL, *Short-term accommodation rental in Amsterdam. An empirical investigation of statistical correlations between short-term rental, housing prices and quality of life index*, European Commission, DG for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/cf2a7bed-c995-11eb-84ce-01aa-75ed71a1>; T. DUSO, C. MICHENSEN, M. SCHÄFER, K. DUCBAO TRAN, *Airbnb and Rental Markets: Evidence from Berlin*, CEPR Discussion Paper n. DP16150, 2021, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3846265](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3846265);

<sup>19</sup> S. SHEPPARD, A. UDELL, *Do Airbnb properties*, cit., p. 39.

<sup>20</sup> Come si sottolineerà oltre, l'effettivo cambio di destinazione, nel nostro Paese avviene solo “di fatto”, non essendo generalmente previsto il cambio d'uso.

<sup>21</sup> G. CONTU, V. RUNDEDDU, *Gli indicatori della sostenibilità e il turismo sommerso: il caso di Airbnb nelle città italiane*, in G. TAGARELLI, F. TORCHIA (a cura di), *Turismo, Paesaggio e Beni Culturali*, Canterano, Aracne, 2021, p. 422.

<sup>22</sup> Per quanto riguarda l'impatto delle “locazioni brevi” sulle peculiarità sociali e urbane delle città italiane, si veda l'esempio bolognese osservabile nel Report *Indagine sul mercato degli alloggi in locazione nel comune di Bologna* realizzato dall'Istituto Cattaneo nel 2017 (<https://www.cattaneo.org/wp-content/uploads/2018/04/Indagine-sul-mercato-degli-alloggi-in-locazione-Bo.pdf>), da cui emerge chiaramente la tendenza dei proprietari di immobili ad abbandonare del tutto le locazioni di medio/lungo periodo (solitamente offerti a lavoratori e studenti universitari) a scapito proprio dell'attività oggetto di analisi nel presente contributo.

senza dimenticare la difficile convivenza, nello stesso stabile, di abitazioni residenziali e altre (almeno di fatto) turistiche<sup>23</sup>.

Nonostante queste evidenti criticità, nella prassi dei rapporti inter-istituzionali odierni – pur in vigenza del riparto di competenze e funzioni emerso nel precedente paragrafo – si è assistito a una profonda “timidezza regolatoria” sull’intero fenomeno in analisi. Ciò in virtù anche dell’approccio statale. Nell’attesa di un intervento legislativo a carattere nazionale, più volte preannunciato<sup>24</sup>, mai realizzato e avallato persino dalla stessa *Airbnb*<sup>25</sup>, le differenti maggioranze e i differenti governi succedutisi non hanno mancato di difendere tale ambito d’intervento dinanzi ai rari “sconfinamenti” regionali<sup>26</sup>.

Risulta dunque essersi prodotto una sorta di “riparto vivente” di competenze e funzioni in cui le Regioni e gli enti locali svolgono un ruolo marginale e che, nonostante la costante attenzione dell’opinione pubblica sul fenomeno, parrebbe essere oggi fortemente carente<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> Si veda ad esempio la recente sentenza della Corte d’Appello di Milano, sez. III, 13 gennaio 2021, n. 93, in cui un condominio aveva citato in giudizio i proprietari di un appartamento chiedendo la contrarietà al regolamento condominiale dell’utilizzo dell’unità immobiliare per porre in essere “locazioni brevi”.

<sup>24</sup> Da ultimo si segnala l’impegno dell’attuale Ministra del Turismo Daniela Santanchè, che ha plurime volte dichiarato l’intenzione da parte del Governo di adottare una regolazione nazionale del settore. Di recente, sulla scia di quanto affermato, l’Ufficio legislativo del Ministero del Turismo ha licenziato un “testo base” da cui partire nell’elaborazione della normativa, che è stato condiviso con gli operatori economici e i cui tratti essenziali saranno riassunti nell’ultimo paragrafo del presente contributo. Cfr. *Ddl affitti brevi: «Minimo due notti nei comuni turistici e sanzioni agli abusivi»*, in [https://www.ilsole24ore.com/art/dl-affitti-brevi-minimo-due-notti-comuni-turistici-e-sanzioni-abusivi-AE1J2FZD?refresh\\_ce=1](https://www.ilsole24ore.com/art/dl-affitti-brevi-minimo-due-notti-comuni-turistici-e-sanzioni-abusivi-AE1J2FZD?refresh_ce=1), 30 maggio 2023.

<sup>25</sup> Si veda il comunicato ufficiale della Società pubblicato al seguente link: <https://news.airbnb.com/it/airbnb-affitti-brevi-si-a-regole-nazionali-e-tutele-per-i-centri-storici/>.

<sup>26</sup> Si vedano in particolari i lavori parlamentari relativi all’approvazione della l. 28 giugno 2019, n. 58 (<https://www.camera.it/leg18/126?tab=1&leg=18&idDocumento=1807&sede=&tipo=>), di conversione del d.l. 30 aprile 2019, n. 34 e in special modo del suo art. 13-*quater*, recante *Disposizioni in materia di locazioni brevi e attività ricettive* e la previsione, al comma 4, di una banca dati degli immobili destinati alle locazioni brevi (che ha poi portato alla vera e propria creazione della “Banca dati delle strutture ricettive e degli immobili destinati alle locazioni brevi” con d.m. 29 settembre 2021, n. 1782). In questa previsione legislativa (e non in specifiche competenze già possedute) è infatti rintracciata la legittimazione regionale a creare ulteriori forme di semplificazione per il controllo e il monitoraggio, anche a livello urbanistico, delle “locazioni brevi”.

<sup>27</sup> L’attività di limitazione e controllo della diffusione indiscriminata delle “locazioni brevi”, risulta infatti estremamente inefficace, soprattutto se letta in chiave comparata con gli altri ordi-



Il legislatore regionale ha infatti continuato a porsi pressoché esclusivamente nella sola limitata prospettiva della materia del turismo. Le leggi regionali che disciplinano l'attività ricettiva, pur contenendo disposizioni che pongono alcune limitazioni e condizioni in relazione alle figure all'interno delle quali è possibile racchiudere in parte il "fenomeno *Airbnb*": il *bed and breakfast*, l'esercizio gestito dall'affittacamere e le case vacanze<sup>28</sup>, paiono aver comunque rinunciato alle loro prerogative in materia urbanistico-edilizia.

In assenza di un quadro normativo di questo tipo non sembrano sussistere rilevanti ostacoli all'ampliamento indiscriminato delle "locazioni brevi" nei territori urbani. Una osservazione, questa, che può facilmente essere riscontrata nel costante aumento del numero di immobili locati tramite le piattaforme digitali<sup>29</sup> e nel sempre minor numero di *host* che gestisce la maggioranza degli annunci nelle città italiane<sup>30</sup>.

In questo senso, l'attenzione va posta sulla scelta, operata da quasi tutte le leggi regionali considerate, di qualificare in termini residenziali la destinazione d'uso delle unità immobiliari per lo svolgimento di attività extralberghiere<sup>31</sup>.

namenti europei. Sul punto si veda: G. MENEGUS, *Processi di regolazione della sharing economy: oltre la self-regulation*, in *osservatoriosullefonti.it*, 3, 2021, pp. 1428-1437.

<sup>28</sup> Cfr. F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Turismo extra-alberghiero e locazioni brevi ai tempi della sharing economy: la risposta del diritto amministrativo*, in *Riv. reg. mer.*, 2, 2022, pp. 658-660; E.N. FRAGALE, *Il problema dei centri storici tra le sfide poste dalla sharing economy e le nuove istanze di salvaguardia*, cit., p. 555; G. MENEGUS, *Recenti interventi delle regioni ordinarie in materia di locazioni per finalità turistiche*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2020, p. 1 ss. e G. VISCONTI, *Le caratteristiche degli immobili in cui si esercitano le attività ricettive di bed & breakfast e similari*, in *Imm. prop.*, 3, 2020, p. 181 ss., in cui gli autori propongono una ricognizione delle principali leggi regionali in tema.

<sup>29</sup> Si veda l'elaborazione dei dati proposta da G. CONTU, V. RUNDEDDU, *Gli indicatori della sostenibilità e il turismo sommerso: il caso di Airbnb nelle città italiane*, cit., p. 422.

<sup>30</sup> Come emerso nel *Rapporto 2017 del Laboratorio dati economici storici territoriali* (Ladest) dell'Università di Siena, ove, monitorando per due anni l'attività su *internet* in tredici città italiane, è stato stimato, tramite un modello matematico, che nelle grandi città i guadagni maggiori sono rintracciabili in capo a pochi soggetti. In particolare, negli ultimi anni, si è sviluppato il fenomeno del cd. "*property management*", in base al quale grandi società di intermediazione gestiscono per conto terzi gli immobili mettendoli in affitto sulle piattaforme.

<sup>31</sup> Così la delibera della G. reg. Liguria n. 347/2017, che detta disposizioni attuative alla l.r. Liguria n. 14 novembre 2014, n. 32, laddove esclude, agli artt. 16, 18, 20 e 26, che l'uso di appartamenti ammobiliati a uso turistico, anche quando questo ponga in essere attività di b&b, case e appartamenti vacanze e affittacamere, comporti, ai fini urbanistici, la modifica della de-

Questa tendenza parrebbe recepire anche un cospicuo orientamento giurisprudenziale, che, privilegiando un approccio restrittivo, ha considerato sempre prevalenti le esigenze di “liberalizzazione” e le norme a tutela della concorrenza e del mercato, rispetto a previsioni normative che prevedessero l’attribuzione ai Comuni della facoltà di individuare zone del proprio territorio da destinare (o meno) all’apertura di strutture extralberghiere<sup>32</sup>. Come già sottolineato in dottrina<sup>33</sup>, considerato l’inevitabile impatto del fenomeno sull’uso del territorio<sup>34</sup>, l’approccio delle Regioni può far sorger-

stinazione d’uso; il reg. n. 4/2018, attuativo della l.r. Piemonte 3 agosto 2017, n. 13, che al suo art. 4 stabilisce che «gli immobili dove è esercitata l’attività extralberghiera presentano destinazione d’uso residenziale, ad eccezione degli immobili adibiti a case per ferie, ad ostelli e delle soluzioni ricettive innovative di cui al capo II, che sono riconducibili alla destinazione d’uso turistico-ricettiva»; l’art. 27, comma 3, e l’art. 38, comma 9, l. reg. Lombardia 1 ottobre 2015, n. 27, secondo cui «per le strutture ricettive non alberghiere di cui agli articoli 23, 26, 27, 28 e 29 non è richiesto il cambio di destinazione d’uso per l’esercizio dell’attività e mantengono la destinazione urbanistica residenziale» e la l.r. Lazio 7 agosto 2015 n. 8, il cui art. 4, comma 3, prevede che gli appartamenti da destinare a *guest house* o affittacamere non sono soggetti a cambio di destinazione d’uso ai fini urbanistici. Anche l’art. 54, l.r. Toscana 20 dicembre 2016, n. 86, prevede che l’utilizzo delle abitazioni per le attività riconducibili all’attività di locazione breve non comporta modifica di destinazione d’uso degli edifici ai fini urbanistici.

Fanno eccezione alcune norme contenute nella legislazione regionale in controtendenza. Ad esempio: la l.r. Veneto 14 giugno 2013, n. 11, che all’art. art. 27, c. 2, lett. d) e nell’allegato A alla d.g.r. del 31 marzo 2015, n. 419, in particolare nell’art. 4, impone la destinazione d’uso turistico-ricettiva per tutte le strutture turistiche che non rispettino gli specifici limiti imposti per assumere la qualifica di b&b, la l.r. Emilia-Romagna 28 luglio 2004 n. 16, che all’art. 13, comma 4, stabilisce che «l’attività saltuaria di alloggio e prima colazione (...) è esercitata nel rispetto delle vigenti norme e prescrizioni in materia edilizia, urbanistica, di pubblica sicurezza, igienico-sanitaria e di destinazione d’uso dei locali» e la l.r. Campania, 24 novembre 2001, n. 17, che prevede l’obbligo di presentazione della S.c.i.a per tutte le strutture ricettive extralberghiere, comunque inquadrate e denominate.

<sup>32</sup> Si veda, per esempio, Tar Lazio, Roma, sez. I, 13 giugno 2016, n. 6755, in *giustizia-amministrativa.it.*, secondo cui «sono illegittime, per violazione delle norme a tutela della concorrenza e del mercato e perché non sorrette da motivi imperativi di interesse generale, le seguenti disposizioni del regolamento della Regione Lazio, 7 agosto 2015 n. 8, che limitano l’esercizio dell’attività recettiva extralberghiera a vantaggio di quella alberghiera: (...) c) l’attribuzione a Roma Capitale della facoltà di individuare zone del proprio territorio da destinare all’apertura di ostelli per evitare una eccessiva concentrazione di strutture in determinate zone urbane; d) (...) di vincoli dimensionali delle strutture in termini di metratura minima obbligatoria di alcuni spazi, prescrivendo onerosi (e a volte materialmente impossibili) obblighi di adeguamento anche alle strutture esistenti».

<sup>33</sup> E.N. FRAGALE, *Il problema dei centri storici tra le sfide poste dalla sharing economy e le nuove istanze di salvaguardia*, cit., p. 561.

<sup>34</sup> F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Turismo extra-alberghiero e locazioni brevi ai tempi della sharing economy: la risposta del diritto amministrativo*, cit., pp. 665-666.

re più di una perplessità, dal momento che nelle leggi regionali, in base a una vera e propria *fictio iuris*, la vera destinazione d'uso urbanistico-edilizia viene differenziata dalla funzione concretamente impressa all'immobile dal piano urbanistico, così da esonerare il titolare della struttura dall'obbligo di munirsi di un nuovo titolo edilizio, richiesto, invece, tutte le volte in cui il mutamento della destinazione avvenga (anche senza lavori edilizi) tra le diverse categorie di cui all'art. 23-*ter* del TUED<sup>35</sup>.

Tale scelta applicativa va analizzata alla luce dei lunghi dibattiti dottrinali e dei contrasti giurisprudenziali in merito all'assoggettabilità a permesso di costruire delle cd. "modifiche meramente funzionali" di un immobile, ossia modifiche non strutturali, ma legate al suo specifico utilizzo<sup>36</sup>.

Inizialmente, la giurisprudenza prevalente prevedeva che solo ove vi fosse stata la realizzazione di opere modificative, queste avessero rilevanza urbanistica<sup>37</sup>. Il diffondersi, però, di un sempre più diffuso orientamento che concentrava l'attenzione sull'incidenza degli immobili sul tessuto urbanistico di attività non preventivate (i cd. "carichi urbanistici"), riaccese l'attenzione sulla rilevanza anche di meri utilizzi differenti<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Il quale recita: «1. Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali, costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate:

- a) residenziale;
- a-*bis*) turistico-ricettiva;
- b) produttiva e direzionale;
- c) commerciale;
- d) rurale.

2. La destinazione d'uso dell'immobile o dell'unità immobiliare è quella stabilita dalla documentazione di cui all'articolo 9-*bis*, comma 1-*bis*.

3. Le Regioni adeguano la propria legislazione ai principi di cui al presente articolo entro novanta giorni dalla data della sua entrata in vigore. Decorso tale termine, trovano applicazione diretta le disposizioni del presente articolo. Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali, il mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito».

<sup>36</sup> Cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, *Diritto Urbanistico. Organizzazione e Rapporti*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 328 ss. e G. GRECO, *Uso e destinazione d'uso, tra precetti conformativi della proprietà e ius utendi*, in *Riv. giur. urb.*, 1995, p. 115 ss.

<sup>37</sup> Si veda, in tal senso: Corte cost., 11 febbraio 1991, n. 73, in *giurcost.org*.

<sup>38</sup> Si rimanda a P. MARZARO GAMBA, *Pianificazione urbanistica e immobili esistenti*, Padova, Cedam, 2002, p. 97 ss. e ai riferimenti giurisprudenziali *ivi* contenuti.

Proprio recependo quanto emerso da tale dibattito, si è giunti all'art. 23-*ter* del TUED prima citato, introdotto con la legge 11 novembre 2014, n. 164 e modificato dall'art. 10, comma 1, lett. m), della l. n. 120 del 2020, che pare aver avuto il merito di individuare a livello legislativo una nozione di "mutamento rilevante" della destinazione d'uso di un immobile, ancorché non accompagnata da una concreta modifica edilizia. La norma demanda alle Regioni il compito di prevedere, con le proprie legislazioni, specificazioni ulteriori, in modo da meglio disciplinare quanto concretamente necessario per il governo del proprio territorio, entro novanta giorni dalla data dell'entrata in vigore (12 novembre 2014), salva la sua diretta applicazione.

Cosicché la novella del TUED parrebbe precludere ai legislatori regionali di ignorare quei mutamenti di destinazione contrassegnati da un'oggettiva rilevanza urbanistica<sup>39</sup>. E più di un dubbio può quindi esser sollevato in merito all'inattività delle Regioni con riferimento, quantomeno, agli immobili qui in esame.

La questione, dunque, ruota attorno al se un immobile oggetto di "locazione breve" abbia o meno una "oggettiva rilevanza urbanistica" tale da richiedere una propria e specifica destinazione d'uso (turistico-ricettiva, appunto, secondo l'espressione utilizzata dall'art. 23-*ter*).

Per rispondere a questa domanda, oltre a richiamare quanto osservato in apertura al presente paragrafo, occorre riferire dei primi commenti sulla norma del TUED citata da ultimo, i quali si sono espressi apertamente nel senso di considerare giuridicamente rilevante il mutamento di destinazione d'uso ogniqualvolta si determini il passaggio da una categoria funzionale all'altra, prescindendo dal carico urbanistico<sup>40</sup>.

Pertanto, nel caso degli immobili oggetto di "locazioni brevi", l'art. 23-*ter*, nella sua attuale conformazione, con riguardo ai mutamenti tra la

<sup>39</sup> Anche la Corte costituzionale, in una recente pronuncia, ha affermato che nel solco della propria consolidata giurisprudenza in materia (sentenze nn. 303/2003, 309/2011 e 231/2016), il valore delle disposizioni statali riferite al cambio d'uso ai fini urbanistici degli immobili rappresentano norme in larga parte di principio e vincolanti per il legislatore regionale (Corte cost., 23 gennaio 2018, n. 68 in *cortecostituzionale.it*).

<sup>40</sup> M. SOLLINI, *Il mutamento di destinazione d'uso anche nella legislazione regionale*, in G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Torino, Giappichelli, 2018 p. 980 e gli ulteriori richiami dottrinali *ivi* contenuti.

categoria funzionale “residenziale” alla categoria “turistico-ricettiva”, non fa dubitare della rilevanza giuridica e urbanistica dello svolgimento non saltuario dell’attività. Ciò lo si deduce anche dall’analisi del terzo comma dello stesso articolo, relativa al mutamento di destinazione d’uso giuridicamente “irrilevante” (espressamente qualificato come “sempre ammesso” all’interno della stessa categoria funzionale). In base a questa norma parrebbe discendere, a contrario, la necessaria soggezione a controllo pubblico del mutamento urbanisticamente “rilevante”<sup>41</sup>, ritenuto dalla giurisprudenza amministrativa «assentibile solo mediante permesso di costruire sia in presenza che in assenza di opere edilizie»<sup>42</sup>.

Questa interpretazione farebbe quindi propendere per l’obbligatorietà del regime autorizzatorio in tutti i casi in cui la “locazione breve” non sia attività saltuaria e meramente residuale e comporti lo svolgimento di un’effettiva funzione differente all’interno dell’immobile, anche senza opere edilizie<sup>43</sup>.

#### **4. Il ruolo delle Regioni e l’importanza di salvaguardare l’autonomia comunale**

Recentemente la Corte costituzionale è stata chiamata a esprimersi sulla portata dispositiva e sulla corretta interpretazione dell’art. 23-ter TUED. L’occasione è stata posta dagli artt. 147, 155 e 118, comma 2, lettera h), della legge regionale dell’Umbria 21 gennaio 2015, n. 1, recanti la disciplina dei mutamenti di destinazione d’uso degli immobili. Le norme, secondo il Governo, nella parte in cui definivano gli interventi di

<sup>41</sup> N.E. MILLEFIORI, *L’art. 23-ter del testo unico dell’edilizia ed il problematico raccordo sistematico della nuova - rectius: ulteriore - disciplina statale del mutamento di destinazione d’uso urbanisticamente rilevante nell’ordinamento di settore*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2, 2020, p. 178.

<sup>42</sup> Cons. Stato, sez. VI, 1° aprile 2019 n. 2148. Si vedano anche in tal senso: Cons. Stato, sez. V, 27 marzo 2019 n. 2019; Tar Campania, Napoli, sez. II, 15 ottobre 2018 n. 5964, entrambe in *giustizia-amministrativa.it*.

<sup>43</sup> L’art. 23-ter contiene, infatti, la conferma positiva dell’inquadramento di ogni “attività senza opere” sull’edificato esistente finalizzata alla modifica urbanisticamente rilevante della destinazione d’uso, quale ulteriore e autonoma categoria di intervento rispetto a quelle già contemplate nell’art. 3, comma 1, lettere a) e d), TUED e, come tale, propriamente riconducibile nel novero degli interventi di “nuova costruzione” di cui alla successiva lettera e), costituiti appunto da «quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti», con corrispondente assoggettamento al previo rilascio del permesso di costruire ai sensi dell’art. 10, comma 1, lett. a), TUED.

mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante (art. 155, comma 3<sup>44</sup>), identificando i titoli abilitativi necessari (art. 155, comma 4<sup>45</sup>) e le sanzioni correlate, si ponevano in contrasto con la normativa statale contenente i principi fondamentali di “governo del territorio”, con conseguente invasione della potestà legislativa statale.

La Corte, con la sentenza n. 68 del 5 aprile 2018, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 147 e 155 e l'art. 118, comma 2, lett. h), della l.r. Umbria n. 1/2015, n. 1, affermando che: «Le norme regionali impugnate dettano la disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso degli edifici e delle unità immobiliari, identificandone le tipologie, individuando i richiesti relativi titoli abilitativi e le connesse sanzioni, ponendosi in contrasto con la normativa statale che contiene i principi fondamentali in materia di governo del territorio. Infatti, mentre il legislatore statale individua cinque categorie funzionali e stabilisce che il passaggio dall'una all'altra costituisce mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante, il legislatore regionale umbro ne individua solo tre, che risultano dall'accorpamento di alcune di quelle individuate dal legislatore statale»<sup>46</sup>.

Nell'ambito delle “locazioni brevi”, dunque, seguendo questa linea interpretativa, confermata anche dalla Corte costituzionale in successive pronunce<sup>47</sup>, parrebbe preclusa la possibilità di governare l'uso del ter-

<sup>44</sup> «3. Costituiscono mutamento della destinazione d'uso degli edifici o di singole unità immobiliari, anche ai fini dell'articolo 131, comma 3 e dell'articolo 37 delle norme regolamentari Titolo I, Capo II, gli interventi che comportano il passaggio tra le seguenti categorie, indipendentemente dalle diverse tipologie di attività riconducibili alle stesse: a) residenziale; b) produttiva, compresa quella agricola; c) attività di servizi come definite all'articolo 7, comma 1, lettera l).

<sup>45</sup> «4. Per gli interventi di mutamento della destinazione d'uso di cui al comma 3, fatto salvo quanto previsto all'articolo 118, comma 2, lettere e) ed h), il titolo abilitativo richiesto è: a) la S.c.i.a nel caso di modifica della destinazione d'uso o per la realizzazione di attività agrituristiche o di attività connesse all'attività agricola, realizzate senza opere edilizie o nel caso in cui la modifica sia contestuale alle opere di cui all'articolo 118, comma 1; b) il permesso di costruire o la S.c.i.a., in relazione all'intervento edilizio da effettuare con opere, al quale è connessa la modifica della destinazione d'uso».

<sup>46</sup> Corte costituzionale, 23 gennaio 2018, n. 68 in *cortecostituzionale.it*.

<sup>47</sup> Cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Sulla disciplina dell'edilizia e la semplificazione amministrativa le Regioni devono recitare a rime obbligate*, in *Giur. Cos.*, 6, 2020, p. 2925 ss., in cui l'autore, facendo riferimento alla sentenza della Corte cost. n. 247 del 5 novembre 2020 (incentrata sul rapporto tra legislazione regionale e disciplina edilizia contenuta nel TUED), evidenzia la ten-

ritorio attraverso l'esclusione di alcune tipologie di "locazioni brevi" urbanisticamente rilevanti dal regime autorizzatorio o la mera richiesta, quale titolo abilitativo, di una segnalazione dell'interessato che attesti la sussistenza dei requisiti necessari (S.c.i.a. ex art. 19, l. 7 agosto 1990, n. 241)<sup>48</sup>.

Un'interpretazione di compromesso, che non riduca eccessivamente le competenze legislative regionali, potrebbe essere individuata nella valorizzazione dei commi 2 e 3 dell'art. 10 del TUED<sup>49</sup>. Com'è stato sostenuto in dottrina, infatti, questa norma riserverebbe alle Regioni la scelta tra permesso di costruire e S.c.i.a., in ogni caso di mutamento di destinazione d'uso rilevante<sup>50</sup>.

Il legislatore statale, tramite l'attuale assetto normativo, impone il costante controllo pubblico sui "cambi d'uso" degli immobili, affinché l'amministrazione possa verificare che i mutamenti siano sempre giuridicamente praticabili, ossia conformi alle prescrizioni di legge e allo strumento urbanistico vigente. In un contesto contraddistinto dal sempre più diffuso utilizzo degli istituti di semplificazione, non sembrerebbe sistematicamente coerente la netta esclusione della possibilità di una normativa regionale che preveda la S.c.i.a. come titolo edilizio per il cambio d'uso

denna accentratrice nella disciplina dell'edilizia, in quanto, di fatto, nel settore dell'edilizia la disciplina parrebbe statale e le Regioni eserciterebbero al più funzioni di attuazione-integrazione.

<sup>48</sup> Allo stato attuale, però, la maggior parte della disciplina regionale considerata applicabile alle "locazioni brevi" (riportata in nota 16 del presente contributo) risulterebbe incostituzionale per violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio.

<sup>49</sup> I quali dispongono: «2. Le Regioni stabiliscono con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinate a permesso di costruire o a segnalazione certificata di inizio attività.

3. «Le Regioni possono altresì individuare con legge ulteriori interventi che, in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico, sono sottoposti al preventivo rilascio del permesso di costruire. La violazione delle disposizioni regionali emanate ai sensi del presente comma non comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 44».

<sup>50</sup> M. SOLLINI, *Il mutamento di destinazione d'uso anche nella legislazione regionale*, cit., p. 968 ss. (nello specifico pp. 989-990). Non condivide questa interpretazione N.E. MILLEFIORI, *L'art. 23-ter del testo unico dell'edilizia*, cit., p. 181, che evidenzia «la piena vincolatività per la legislazione regionale della nuova categoria d'intervento sugli edifici esistenti del "mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante, anche senza opere", secondo la definizione data dal legislatore statale nell'art. 23-ter in rapporto alle distinte categorie funzionali nello stesso elencate, e del suo conseguente assoggettamento (...) al corrispondente regime amministrativo del permesso di costruire».

senza opere nel caso di un immobile utilizzato prevalentemente per le “locazioni brevi”.

Oltre che sulla scelta relativa al titolo abilitativo (ammesso che si sposi la lettura estensiva dell’art. 10), le Regioni potrebbero intervenire, tramite la legislazione di dettaglio, anche relativamente al criterio dell’uso “prevalente” dell’immobile. Nella propria disciplina turistica, infatti, le Regioni differenziano spesso le attività extralberghiere sulla base, ad esempio, della residenza o meno dell’*host* nell’abitazione o tramite specifici limiti quantitativi. Niente parrebbe escludere che tali criteri siano utilizzati, anche sul piano urbanistico, per verificare l’effettivo mutamento di destinazione d’uso<sup>51</sup>. Sarebbe ad esempio plausibile che le legislazioni regionali prevedessero l’obbligatorietà del cambio d’uso dell’immobile dinanzi ad un’attività strutturata e organizzata individuabile sulla base di indici oggettivi, o quando sia riscontrabile il fenomeno del cd. “*property management*”, ossia ogniqualvolta il proprietario dell’immobile affidi stabilmente l’attività di “locazione breve” a grandi società di intermediazione, inserendola inevitabilmente in un contesto puramente imprenditoriale<sup>52</sup>. L’intervento regionale connesso alla materia del “governo del territorio” permetterebbe, come avvenuto nel settore del commercio<sup>53</sup>, di superare una rigida separazione tra le competenze turistiche e urbanistiche e di passare a un approccio integrato, orientato verso la cura unitaria

<sup>51</sup> Sarebbe dunque legittima, ad esempio, l’esclusione della necessità di titolo abilitativo per tutti quegli immobili oggetto saltuariamente di “locazioni brevi”, ma contraddistinti da un uso comprovato prevalentemente residenziale, non nei casi in cui, invece, l’attività svolta in concreto sia inquadrabile prevalentemente nella ricettività turistica. La sfida più grande di cui oggi dovrebbero farsi carico le legislazioni regionali è proprio quella di saper individuare, tramite apposite norme, il discrimine tra l’offerta di singole stanze da parte di piccoli proprietari alla ricerca di una modesta integrazione al reddito e la presenza di strutture ricettive più articolate e para-professionali. Al contempo, dopo che le Regioni avranno individuato utili elementi qualificanti (tra cui risulta difficoltoso inquadrare il mero dato temporale previsto dal legislatore statale nell’intervento di cui al d.l. n. 50/2022, v. *infra*), i Comuni dovrebbero, tramite scelte discrezionali ed oculate, disciplinare gli usi del proprio territorio.

<sup>52</sup> Dati interessanti in questo senso emergono da una ricerca effettuata da “Habits Lab”, laboratorio di ricerca istituito presso l’Università di Firenze (<https://thiggimajig.github.io/habits-lab/>) che, utilizzando statistiche aggregate, ha previsto che nell’esperienza del Comune di Firenze, limitare il fenomeno del “*property management*” porterebbe all’abbattimento dell’80% del numero delle strutture attive su *Airbnb* e l’implementazione degli alloggi sul mercato degli affitti a lungo termine dal 40% al 63%.

<sup>53</sup> Cfr. G. TAGLIANETTI, *Regolazione del territorio e limiti all’iniziativa privata*, cit., p. 57 ss.



degli interessi generali che ruotano intorno a questi due ambiti. In tal modo, la netta separazione tra urbanistica e disciplina del turismo, nel caso delle “locazioni brevi”, sarebbe superata attraverso un rapporto di immedesimazione, che produrrebbe effetti integrativi tra pianificazione urbanistica e pianificazione turistica, riaffermando anche il ruolo centrale che la pianificazione comunale svolge nell’ordinamento italiano.

I Comuni, negli ultimi anni, infatti, sprovvisti della possibilità di contenere il massiccio sviluppo con i propri poteri di pianificazione e conformazione della proprietà privata, hanno comunque provato ad intervenire, con strumenti che però fuoriescono dall’ambito del potere amministrativo e affidano ai privati l’intervento nei casi di problematiche evidenti<sup>54</sup>. Attraverso il ruolo (e la centralità) del piano urbanistico generale e delle zone omogenee<sup>55</sup>, l’amministrazione comunale, intesa come l’amministrazione più vicina agli interessi urbani, potrebbe, invece, tramite attente e oculate previsioni urbanistiche basate sull’effettiva destinazione d’uso degli immobili, limitare quei fenomeni “distorsivi” che lo sviluppo indiscriminato delle “locazioni brevi” ha avuto, in special modo nelle “città d’arte”. D’altronde, come chiarito dalla giurisprudenza: «In un contesto ordinamentale in cui il principio di sussidiarietà, da un lato, e la spettanza al Comune di tutte le funzioni amministrative che riguardano il territorio comunale, dall’altro, orientano i vari livelli di pianificazione urbanistica secondo il criterio della competenza, il ruolo del Comune non può infatti essere confinato nell’ambito della mera attuazione di scelte precostituite in sede sovraordinata»<sup>56</sup>.

La valorizzazione dei poteri urbanistici comunali, peraltro, si pone in linea con le posizioni assunte dalla stessa Corte di Giustizia dell’Unione europea, la quale nel giudizio avente ad oggetto la normativa nazionale

<sup>54</sup> Si veda in tal senso il protocollo d’intesa siglato il 15 luglio 2020 tra *Airbnb* e il Comune di Roma Capitale, che prevede, tra le altre cose, la creazione di una sezione sulla piattaforma in cui realizzare il “Servizio di Assistenza di Quartiere”, tramite il quale qualunque residente potrà condividere preoccupazioni specifiche relative a un annuncio nel proprio quartiere – come ad esempio l’eccessiva rumorosità degli ospiti in una casa – affinché l’azienda possa intraprendere le appropriate azioni.

<sup>55</sup> Introdotte formalmente dall’art. 17 l. 6 agosto 1967 n. 765, costituiscono le zone in cui viene diviso un territorio comunale, nell’ambito della cosiddetta zonizzazione. Ogni zona presenta dei limiti diversi che vincolano ogni tipo di intervento in tale area.

<sup>56</sup> Cons. Stato, sez. IV, 4 dicembre 2017 n. 5711, in *giustizia-amministrativa.it*.

francese che imponeva un'autorizzazione preventiva per l'esercizio di attività di locazione di locali ammobiliati destinati ad abitazione, ha affermato che la conformità di un regime nazionale di autorizzazione – per sua natura restrittivo della libera prestazione dei servizi prescritta dalla Direttiva n. 2006/123/CE – presuppone che lo stesso sia strutturato sulla base di criteri non discriminatori, giustificati da un motivo imperativo di interesse generale e commisurati a quest'ultimo, nonché chiari, inequivocabili, oggettivi, resi pubblici preventivamente, trasparenti ed accessibili. Nella pronuncia la Corte ha anche posto l'attenzione sulle prerogative degli enti locali, ribadendo che questi svolgono un ruolo di estrema importanza relativamente a vari interessi generali territoriali (tra cui, ad esempio, quello di mantenere l'accessibilità dei prezzi sul mercato delle locazioni), proprio perché le autorità locali risultano avere un grado di conoscenza privilegiata<sup>57</sup>.

Posizione privilegiata che ha ispirato, inoltre, le norme del TUED sulla funzione di vigilanza e repressione degli abusi. Ne discende che, considerato il potere di garantire «la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi» assegnato alle amministrazioni comunali dall'art. 27, comma 1 TUED, nel caso delle “locazioni brevi”, nell'attuale impossibilità di dar valore giuridico alle mutazioni d'uso degli immobili, gli enti locali soffrono l'estremo sacrificio di quest'ulteriore funzione amministrativa legalmente riconosciuta loro<sup>58</sup>.

<sup>57</sup> Sulle tematiche inerenti alla regolazione delle “locazioni brevi” e il rapporto con i principi di non discriminazione, con le esigenze di liberalizzazione delle attività economiche e con gli obblighi derivanti dal diritto dell'UE, si vedano le osservazioni di F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Turismo extra-alberghiero e locazioni brevi ai tempi della sharing economy: la risposta del diritto amministrativo*, cit., p. 651 ss. e, in special modo, pp. 663-665; N. PICA, *Attività economiche sottoposte a regolamentazione amministrativa e sharing economy. Il caso delle locazioni turistiche (cd. home sharing)*, cit., 2020, pp. 918-920; B. BISCARETTI DI RUFFIA, M. CIRLA, *Locazioni brevi: i limiti normativi delineati dalla CGUE*, in *Imm. Prop.*, 12, 2020, p. 713 ss.

<sup>58</sup> Sull'importanza e centralità della funzione amministrativa comunale di vigilanza e repressione nel “governo del territorio” si vedano: N. ASSINI, *Abusi edilizi e sanzioni amministrative*, Milano, Giuffè, 1979, per un inquadramento storico e, per un'analisi del contesto giuridico attuale S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, *Diritto Urbanistico. Organizzazione e Rapporti*, cit., pp. 373-375 e S. LUCAFFINI, *Le Sanzioni a tutela del Territorio*, Torino, Giappichelli, 2022.

**5. L'art. 37-bis del d.l. 17 maggio 2022, n. 50: una norma ad hoc con logica emergenziale per una problematica diffusa e generalizzata**

Sul quadro complesso e articolato descritto, recentemente è intervenuto il legislatore statale, sollecitato da sindaci e comitati di cittadini, in virtù dell'inattività delle Regioni<sup>59</sup>. Lo ha fatto, però, in maniera piuttosto ristretta. L'art. 37-bis del d.l. 17 maggio 2022, n. 50, inserito nel cd. "Decreto Aiuti Ter" dalla legge di conversione (l. 15 luglio 2022, n. 91), ha previsto la possibilità per un unico ente locale italiano (il Comune di Venezia), «al fine di favorire l'incremento dell'offerta di alloggi in locazione per uso residenziale di lunga durata e la residenzialità nel centro storico nonché di tutelare il patrimonio storico-artistico e ambientale di rilevanza mondiale (...)» di «a) integrare i propri strumenti urbanistici con specifiche disposizioni regolamentari per definire, in modo differenziato per ambiti omogenei, con particolare riguardo al centro storico e alle isole della laguna veneziana, i limiti massimi e i presupposti per la destinazione degli immobili residenziali ad attività di locazione breve (...); b) stabilire, con specifiche disposizioni regolamentari, che lo svolgimento dell'attività di cui alla lettera a) per una durata superiore a centoventi giorni, anche non consecutivi, in ciascun anno solare sia subordinato al mutamento della destinazione d'uso e della categoria funzionale dell'immobile».

Visto quanto osservato sopra, appare alquanto difficoltosa la comprensione di questo intervento normativo. Come si è avuto modo di affermare, infatti, le "locazioni brevi" rappresentano ormai un fenomeno in costante diffusione su tutto il territorio nazionale. Venezia è certamente una delle realtà territoriali che maggiormente risente di questo sviluppo (considerate le sue peculiarità intrinseche), ma ciò giustifica un intervento *ad hoc*, per di più inserito con emendamento alla legge di conversione di un decreto finalizzato alla previsione di misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina?

<sup>59</sup> Si vedano in tal senso, tra le tante: la raccolta firme lanciata dal Sindaco di Firenze per presentare un disegno di legge di iniziativa popolare in Parlamento (<https://www.ilfattoquotidiano.it/2022/07/01/airbnb-la-proposta-del-sindaco-di-firenze-nardella-per-regolamentare-gli-affitti-brevi-e-salvare-i-centri-storici-dalleccesso-di-turisti/6643311/>) e la proposta di legge statale del Comitato *Alta Tensione Abitativa*, presentata il 24 maggio 2022 al Centro Congressi dell'Università La Sapienza di Roma (<https://altatensioneabitativa.it/#>).

Non è certamente questa la sede per vagliare e analizzare le modalità di intervento in relazione al sistema delle fonti del diritto, ma vale la pena sottolineare come quanto previsto nella nuova norma rappresenti nulla più che l'applicazione specifica dell'art. 23-ter TUED. Tale applicazione, come ampiamente emerso nell'analisi svolta, pare trovare il contesto giuridico consono nel livello normativo regionale<sup>60</sup>.

Com'è osservabile nel caso delle "locazioni brevi" veneziane invece, l'intervento statale (giustificato anche in virtù della tutela del patrimonio storico-artistico e ambientale) sfocia nell'azzeramento della competenza legislativa regionale in materia di turismo e quella concorrente in materia di "governo del territorio". Con la nuova norma si impone che una durata delle locazioni superiore a centoventi giorni, anche non consecutivi, in ciascun anno solare (persino nei casi in cui, ad esempio, il proprietario viva nello stesso immobile) sia subordinato al mutamento della destinazione d'uso e della categoria funzionale, senza alcun margine di scelta permanente in capo al legislatore regionale.

Pur essendo indubbio che qualsiasi indice prescelto presenterebbe difficoltà applicative, il mero dato temporale utilizzato per distinguere tra locazioni brevi che comportano mutamenti di destinazione d'uso urbanisticamente rilevanti e quelle che invece conservano la destinazione residenziale (che rappresenta il più utilizzato nelle esperienze estere<sup>61</sup>) non si ritiene adeguato e andrebbe almeno integrato con la previsione di specifiche modalità di locazione (presenza o meno di intermediari), con le percentuali di superficie dell'immobile locata, ovvero con la natura dell'immobile (prima o seconda casa, domicilio stabile etc.).

È chiaro, inoltre, che l'approccio utilizzato dal legislatore nazionale della norma in commento non potrebbe essere in alcun modo esteso nel resto del territorio italiano, viste le pronunce della Corte costituzionale

<sup>60</sup> Si consideri questa affermazione, oltre che in base a quanto emerso nel presente contributo, tenendo presente le considerazioni di diversi studiosi che hanno di recente analizzato il ruolo che le Regioni hanno e dovrebbero avere nel contesto ordinamentale. Cfr. G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 483 ss. (in special modo, pp. 491-494); M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo: il doppio impasse*, in *Regioni*, 2012, p. 705.

<sup>61</sup> Si vedano, in particolare, le esperienze degli ordinamenti francese e spagnolo ampiamente analizzate in G. MENEGUS, *Processi di regolazione della sharing economy: oltre la self-regulation*, cit. pp. 1431-1432 e 1434-1435.

richiamate nel presente contributo e i conseguenti fortissimi dubbi sulla costituzionalità di un simile intervento normativo legati all'art. 117 Cost.<sup>62</sup>. Si ritiene, poi, richiamando quanto osservato recentemente in dottrina, che problemi complessi e generalizzati come quello in analisi possano essere disciplinati solo tramite il ritorno al modello collaborativo tra centro e autonomie già ispiratore della riforma costituzionale del 2001<sup>63</sup>. Questo permetterebbe, da un lato alle Regioni di mantenere il ruolo di enti di indirizzo e programmazione e dall'altro agli enti locali di essere dotati di strumenti efficaci per la più fruttuosa coniugazione degli specifici interessi localizzati sui territori (salvaguardia e valorizzazione dei centri storici, economia cittadina, servizi pubblici etc.) con gli interessi pubblici statali individuati, nel caso che qui ci occupa, nei principi di "governo del territorio" già dettati dalla disciplina edilizia contenuta nel TUED<sup>64</sup>.

**6. *Le anticipazioni della proposta normativa del Ministero del Turismo per «fornire una disciplina uniforme a livello nazionale volta a fronteggiare il rischio di un turismo sovradimensionato rispetto alle potenzialità ricettive locali e a salvaguardare la residenzialità dei centri storici ed impedirne lo spopolamento»***

Sia permesso di concludere dando conto delle ultime novità in argomento (seppur "pregiuridiche"), data la forte attualità del tema.

Dopo un incontro, tenutosi il 23 marzo 2023 presso il Ministero del Turismo tra l'attuale Ministra Santanchè e i rappresentanti di 13 associazioni di categoria ritenute coinvolte (Confedilizia, Fiaip, Prolocatur, Confassociazioni RE, PMI, Rescasa Lombardia, Host + Host, Host Italia,

<sup>62</sup> Si veda, in special modo, la giurisprudenza costituzionale richiamata *supra* par. 2 del contributo.

<sup>63</sup> G. GARDINI, *Le tendenze dell'autonomia legislativa delle Regioni*, in *questa Rivista*, 1, 2022, pp. 258-259.

<sup>64</sup> In tal senso: P. CARPENTIERI, *Decoro urbano e tutela e promozione dei locali storici e delle attività tradizionali*, in *Riv. giur. urb.*, 2018, p. 190 ss., ove l'autore evidenzia l'utilità dei cambi d'uso come strumento di cui sono dotati i Comuni per il ridimensionamento dell'aggressione in chiave urbanistica in riferimento alla tutela dei locali storici e G. MILO, *La potestà amministrativa riservata ai Comuni di conformare i beni giuridici che trovano la propria materialità nel territorio comunale*, in *Riv. Giur. Ed.*, 6, 2019, p. 534 ss., ove l'autrice sostiene che nell'ordinamento italiano esista una potestà amministrativa riservata ai Comuni da previsioni normative derivanti da principi di carattere costituzionale con riferimento al potere di disciplinare gli usi del proprio territorio.

Bre-VE, Myguestfriend, OspitaMI, Abbav e F.A.R.E), dove erano state presentate congiuntamente 5 proposte di regolazione e ulteriori incontri con i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, il 30 maggio 2023 è filtrata agli organi di stampa la bozza di un “testo base” (fornita presumibilmente dagli stessi operatori), da cui emergono i profili su cui il Governo dovrebbe incentrare la regolazione del settore.

In particolare, come viene riportato<sup>65</sup>, l’Ufficio legislativo del Ministero del Turismo avrebbe impostato il tentativo di riforma partendo da alcuni specifici interventi, ritenuti adeguati a “razionalizzare il fenomeno”<sup>66</sup>.

Le principali direttrici sarebbero: l’introduzione di un “Codice identificativo nazionale” (Cin) assegnato dallo stesso Ministero del Turismo a ogni immobile ad uso abitativo oggetto di locazione per finalità turistiche, sanzioni amministrative per chi pone in essere una locazione senza avere ottenuto il codice e, solo nei centri storici delle città metropolitane, la previsione di una “durata minima” del contratto di locazione per finalità turistiche, il quale non potrà essere inferiore a due notti, fatta eccezione per l’ipotesi in cui la parte conduttrice sia costituita da un nucleo familiare numeroso composto da almeno un genitore e tre figli.

La proposta, che ha subito visto sollevarsi voci critiche<sup>67</sup>, parrebbe comunque confermare la tendenza a voler totalmente tralasciare dal punto di vista regolatorio gli aspetti urbanistico-edilizi<sup>68</sup>, superando anche quei

<sup>65</sup> Si vedano i numerosi articoli comparsi sui mezzi di informazione tra il 30 e il 31 maggio 2023: [https://www.repubblica.it/economia/2023/05/30/news/affitti\\_brevi\\_aribnb\\_nuove\\_regole\\_come\\_funziona-402452971/](https://www.repubblica.it/economia/2023/05/30/news/affitti_brevi_aribnb_nuove_regole_come_funziona-402452971/); <https://www.corriere.it/dataroom-milena-gabanelli/affitti-brevi-milano-180-euro-notte-veneziana-piu-cara-residenti-espulsi-periferia/171c8f2a-feca-11ed-bdb3-4e4119348c51-va.shtml>; <https://www.open.online/2023/05/30/governo-meloni-d-dl-affitti-brevi-turismo-sindacati-inquilini-protestano/>; <https://www.quotidiano.net/economia/affitti-brevi-nuove-regole-0b623fa1>; <https://www.italiaindustria.it/news/turismo-pronta-la-bozza-del-d-dl-affitti-brevi-minimo-due-notti-di-soggiorno-202305301901028037>; <https://www.wired.it/article/airbnb-affitti-brevi-governo-italia-regole/>.

<sup>66</sup> Sull’impatto numerico che avrebbero simili previsioni sul mercato attuale delle “locazioni brevi” in Italia, si veda l’analisi de “Il sole 24 ore”, al link: <https://24plus.ilssole24ore.com/art/affitti-brevi-quanto-pesa-stretta-soggiorni-inferiori-due-notti-AEU5fohd>.

<sup>67</sup> Che hanno addirittura portato a un intervento “video” sui propri canali di comunicazione della Ministra (<https://www.open.online/2023/05/31/affitti-brevi-d-dl-santanche-airbnb/>).

<sup>68</sup> Si segnala che proprio nei giorni in cui si è acceso il dibattito sull’intervento normativo statale, il Comune di Firenze ha deciso di intraprendere un strada differente, puntando proprio sulla regolazione di stampo urbanistico-edilizia auspicata nel presente contributo. In particolare, la giunta comunale fiorentina ha approvato ad inizio luglio 2023 un documento preliminare

piccoli riferimenti al mutamento della destinazione d'uso e alla categoria funzionale dell'immobile contenuti nella norma "Venezia" di cui all'art. 37-*bis* del d.l. 17 maggio 2022, n. 50.

### ***7. Riflessioni conclusive***

Nell'analisi svolta è emersa chiaramente la peculiarità fattuale e giuridica delle "locazioni brevi", contraddistinte dall'intreccio di una moltitudine di interessi (pubblici e privati) e settori legislativi, da cui si evince quanto sia problematico il criterio delle materie per l'allocazione di poteri legislativi. Le Regioni, nonostante una specifica interpretazione della materia del "governo del territorio" rintracciabile in diverse sentenze della Corte costituzionale, si sono concentrate al più sulla disciplina turistica delle "locazioni brevi", rinunciando per la maggior parte alla possibilità di governare l'uso del territorio attraverso una più oculata disciplina dei cambi d'uso degli immobili. Le poche limitazioni e gli interventi previsti dalle legislazioni regionali con riferimento alle singole strutture ricettive extralberghiere non sembrano essere riusciti a razionalizzare il fenomeno, come osservato in diversi studi richiamati.

Un simile approccio, com'è stato evidenziato, sfugge al dato positivo e, nello specifico, alla disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso degli edifici e delle unità immobiliari *ex art. 23-ter* del TUED, la quale impone alle Regioni di adottare una propria disciplina che rispetti la legislazione quadro in materia di "governo del territorio" (e i cambi d'uso tra le categorie funzionali previste), salvo la diretta applicazione della normativa statale che impone attualmente un'autorizzazione sotto la forma del permesso di costruire.

Premessa tale osservazione, non si ritiene condivisibile la tendenza generalizzata a richiedere un nuovo intervento legislativo statale (sulla scia di quanto già successo nello specifico caso di Venezia), a maggior ragione se tale intervento tralasciasse del tutto la regolazione del fenomeno dal

VAS su una proposta di variante semplificata che mira a modificare la "classificazione degli usi" edilizi, inserendo all'interno dell'uso residenziale un distinto uso "per residenza temporanea" (che comprende le locazioni turistiche brevi e le strutture ricettive extra-alberghiere). L'obiettivo, dopo questa modifica, è quello di impedire che ci siano ulteriori edifici rientranti nella nuova categoria nell'ambito del nucleo storico Unesco (<https://www.lanazione.it/firenze/cronaca/affitti-turistici-firenze-3b5aadc>).

punto di vista urbanistico-edilizio, come di recente emerso dalle intenzioni del Ministero del Turismo.

Ciò posto, dovrebbero essere proprio le Regioni che si chiede di estromettere a farsi carico della più grande sfida inerente a queste nuove forme di attività. Esse sono chiamate a individuare, tramite apposite norme, il discrimine tra l'offerta di singole stanze da parte di piccoli proprietari alla ricerca di una modesta integrazione al reddito e la presenza di strutture ricettive più articolate e para-professionali. Dopo che la legislazione regionale avrà individuato utili elementi qualificanti (tra cui, come esplicitato, risulta difficoltoso inquadrare il mero dato temporale previsto dal legislatore statale nell'intervento di cui al d.l. n. 50/2022), i Comuni potrebbero/dovrebbero, tramite scelte discrezionali ed oculate, disciplinare gli usi del proprio territorio.

Solo dando effettiva applicazione alla disciplina urbanistico-edilizia già esistente e valorizzando il ruolo della disciplina regionale parrebbe infatti possibile l'individuazione del giusto equilibrio tra indirizzi generali e astratti capaci di garantire l'unitario approccio a livello nazionale e la necessaria adozione di valutazioni e scelte concrete ed individualizzate riferite alle peculiarità dei differenti territori, potendo così i Comuni svolgere un ruolo significativo nell'assicurare un più armonioso e sostenibile sviluppo economico-sociale del contesto urbano.



The “Short Leases” and the (Lack Of) Role Played by Regions and Local Authorities in the Field of “Spatial Planning Law”

*Davide Tumminelli*

Il presente contributo sarà focalizzato sull’impatto avuto nel contesto territoriale italiano dalle cd. “locazioni brevi”. Nello specifico, l’obiettivo del presente lavoro, tralasciando sia gli aspetti strettamente connessi all’attività contrattuale posta in essere tra *host* e turista con l’intermediazione della piattaforma *online*, sia gli aspetti attinenti ai profili commerciali e tributari, è quello di approfondire la legislazione italiana inerente al “governo del territorio”; vagliando l’approccio tenuto dal legislatore statale e da quelli regionali, in questi primi anni di forte sviluppo del fenomeno, si cercheranno di individuare gli strumenti concessi (o meno) dall’ordinamento agli enti locali per disciplinare, regolare e controllare il fenomeno.

This essay will focus on the impact of the so-called "short leases" in the Italian territorial context by looking at the Italian legislation about "spatial planning law". The paper will leave aside both the aspects strictly related to the contractual activity between host and tourist with the intermediation of the online platform and the aspects about the commercial and tax profiles. By examining the approach taken by the national and regional governments in these early years of the phenomenon's strong development, the paper will try to identify the instruments granted (or not) by the legal system to local authorities to regulate and control the phenomenon.

Parole chiave: locazioni brevi; Airbnb; regolazione urbanistica; affitto; governo del territorio

Keywords: Short Leases; Airbnb; Urban Regulation; Rent; Land Governance

---

## — Criteri editoriali —

---

Istituzioni del Federalismo pubblica contributi scientifici sulle autonomie territoriali, espressione di diverse aree disciplinari, con una naturale preferenza per l'ambito giuridico e politico. IdF accetta solo contributi originali inediti. In base a specifici accordi con l'Autore e in casi particolari potranno essere pubblicati anche lavori già editi o in corso di pubblicazione in altra sede, fatto salvo apposito richiamo in nota da parte dell'Autore. Si accettano contributi redatti su file di testo in italiano, inglese, spagnolo, francese, che verranno pubblicati in lingua originale. Una volta accettato, il lavoro è coperto dal *copyright* della Rivista e non può essere riprodotto senza autorizzazione.

*Criteri di revisione.* Tutti i contributi da pubblicare sono sottoposti ad una doppia revisione effettuata direttamente dai componenti del Comitato Scientifico oppure affidata a esperti esterni individuati dallo stesso Comitato Scientifico, che resta comunque l'organo competente a decidere in via definitiva sulla pubblicazione o meno di un articolo. La revisione è effettuata attraverso il metodo del referaggio anonimo a "doppio cieco" (che esclude la conoscenza reciproca tra Autore e *referees*) al termine del quale viene comunicato all'Autore l'esito della valutazione. Per i contributi redatti da Autori individuati dal Comitato scientifico almeno uno dei due referaggi sarà comunque anonimo. I principali criteri per la selezione dei contributi sono: rigore e coerenza metodologica; struttura e impianto dell'articolo; originalità e no-

vità dell'apporto scientifico; fondatezza delle argomentazioni a sostegno della tesi; correttezza/completezza delle fonti e della bibliografia.

La Rivista si divide in varie Sezioni, articolate in Saggi e articoli, Note e commenti, Osservatorio regionale, Letture e segnalazioni.

*Saggi e articoli.* La parte prevalente della Rivista è dedicata alla pubblicazione di saggi e articoli che pervengono spontaneamente alla Rivista oppure vengono commissionati *ad hoc* ad Autori individuati dal Comitato scientifico. Questi contributi hanno una dimensione orientativa compresa tra le 20.000 e le 70.000 battute, note a piè di pagina e spazi inclusi, e devono essere corredati da un *abstract*.

*Note e commenti.* In questa sezione vengono pubblicati contributi più brevi, commenti a fonti normative, note a sentenza. Ai fini della pubblicazione i contributi, di dimensione di norma non eccedente le 40.000 battute, vengono valutati secondo un criterio di attualità del tema trattato e di attinenza agli argomenti di interesse della Rivista.

*Osservatorio regionale.* La sezione è dedicata a rassegne di giurisprudenza, legislazione regionale, analisi di buone prassi territoriali, notizie provenienti dalla Unione europea e altre notizie tratte dai materiali pubblicati on-line sul sito della Regione Emilia-Romagna e sul sito della Rivista.

*Letture e segnalazioni.* In questa sezione si pubblicano recensioni a lavori monografici e segnalazioni bibliografiche.



## EDITORIALE

Integrità elettorale e voto regionale

*Brunetta Baldi, Marina Caporale, Giancarlo Gasperoni*

## SAGGI E ARTICOLI

Trasparenza nella formazione delle liste elettorali e Codice di autoregolamentazione dei partiti: il ruolo della Commissione parlamentare antimafia

*Tomaso Francesco Giupponi*

Il dibattito sul voto elettronico tra utilità tecnologiche e perplessità giuridiche: un contemperamento complesso

*Vincenzo Desantis*

Quale relazione tra voto non valido e qualità delle elezioni? Un'analisi descrittiva di 18 Paesi europei

*Stefano Rombi, Fulvio Venturino*

Ricomincio da tre? Il limite di mandato dei Presidenti di Regione

*Fortunato Musella*

Elezioni regionali, Co.Re.Com. e propaganda politico-elettorale online: nodi irrisolti e prospettive future fra il livello regionale, nazionale ed europeo

*Matteo Monti*

Le elezioni regionali del 2023 nel Lazio: tra astensione, volatilità e preferenze da record, la vittoria schiacciante del centrodestra

*Mattia Gatti, Elisabetta Mannoni*

Le elezioni regionali del 2023 in Lombardia: tra bassa partecipazione e nuovi equilibri nella coalizione di centrodestra

*Luciano Mario Fasano*

Il sindacato sugli atti amministrativi nell'esercizio della giurisdizione contabile, fra irrilevanza e ammissibilità/doverosità della devitalizzazione degli effetti

*Melania D'Angelosante*

## OSSERVATORIO REGIONALE

Le "locazioni brevi" e il (mancato) ruolo svolto da Regioni ed enti locali nella materia del "governo del territorio"

*Davide Tumminelli*

ISBN 978-88-498-7817-2



9 788849 878172

€ 35,00

 Regione Emilia-Romagna