

<p><i>Norme in materia di sottoscrizione delle liste di candidati per l'elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica e di disciplina sull'autenticazione delle sottoscrizioni per elezioni, referendum e iniziative legislative popolari</i></p>	<p><i>Scheda di lettura delle norme introdotte</i></p>
<p><i>Articolo 1</i> <i>(Modifiche all'articolo 18-bis del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361)</i></p>	
<p>1. All'articolo 18-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:</p>	
<p>a) al comma 1, primo periodo, le parole «da almeno 1.500 e da non più di 2.000 elettori» sono sostituite dalle parole «da almeno 400 e da non più di 600 elettori»</p>	<p>Per la presentazione di liste e candidature alle elezioni politiche sono richieste da 1500 a 2000 firme per ciascuno dei collegi plurinominali di Camera (63) e Senato (33). Si tratta di circa 150.000 firme, pari a <i>3 firme per ogni 1000 elettori</i>. Nei principali Paesi dell'Unione Europea le barriere all'accesso sono molto meno severe:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nel Regno Unito, sono necessarie le firme di 10 elettori per candidarsi in un collegio uninominale corrispondenti a <i>1 ogni 10.000 elettori, 30 volte meno che in Italia</i>; - in Germania sono necessarie 200 firme (non autenticate) per collegio corrispondenti a <i>meno di 1 ogni 1.000 elettori, 3 volte meno che in Italia</i>. - in Francia non è richiesta <i>alcuna</i> raccolta di firme; <p>Il numero di firme richieste in Italia costituisce una soglia eccessiva, ingiustificata e abnorme di accesso al voto, che di fatto pregiudica o ostacola l'esercizio del diritto di elettorato attivo e passivo.</p> <p>Il presente comma riallinea l'Italia al livello del grande paese europeo che richiede il maggior numero di firme, cioè la Germania.</p>

<p>b) – <i>ipotesi a</i> – il comma 2 è abrogato;</p>	<p>In Italia, quando era in vigore la legge elettorale maggioritaria (il c.d. <i>Mattarellum</i>), non esisteva alcuna esenzione dalla raccolta firme per i partiti già rappresentati in Parlamento al momento dello scioglimento delle Camere. L'introduzione del regime delle esenzioni produce effetti discriminatori tra i partiti nell'accesso alla competizione elettorale: si propone quindi innanzitutto il ritorno alla soluzione della radicale abolizione dell'istituto dell'esenzione.</p>
<p>b) – <i>ipotesi b</i> – il comma 2 è sostituito dal seguente: «2. Nessuna sottoscrizione è richiesta:</p> <p>a) per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare anche in una sola delle Camere nella legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi elettorali o che, nelle ultime elezioni politiche, abbiano presentato candidature con proprio contrassegno e abbiano ottenuto almeno un seggio in una delle due Camere;</p> <p>b) per partiti che alle ultime elezioni politiche o europee abbiano presentato candidature con il proprio contrassegno e conseguito almeno l'1% dei voti validi, qualora siano costituiti in componente del Gruppo Misto anche in una sola delle Camere nella legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi elettorali, ovvero siano partiti nazionali appartenenti a un partito europeo formalmente riconosciuto e costituito in gruppo al Parlamento europeo;</p>	<p>In alternativa alla sua radicale abolizione si propone di applicare alle elezioni politiche lo stesso regime di esenzione dalla raccolta firme previsto per le elezioni europee, esteso anche a partiti e gruppi politici che siano costituiti in componente del Gruppo Misto in una delle due Camere nella legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi elettorali, ovvero a partiti nazionali espressione di un partito europeo riconosciuto e costituito in gruppo al PE, con un dimostrato requisito di rappresentatività (avere ottenuto almeno l'1% dei voti validi alle ultime elezioni politiche o europee).</p> <p>È infatti irragionevole che un sistema elettorale proporzionale caratterizzato da una soglia di sbarramento più bassa (il 3% per le politiche, anziché il 4% delle europee) preveda requisiti di rappresentatività dei partiti - ai fini dell'esenzione dalla raccolta delle sottoscrizioni - molto più alti, quali la costituzione in gruppo parlamentare in entrambe le Camere dall'inizio della legislatura in corso al momento dell'indizione delle elezioni).</p>

<p>c) per i partiti o gruppi politici che, nell'ultima elezione della Camera dei deputati, abbiano presentato liste per l'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale con le quali si sia collegato un candidato risultato eletto in un collegio uninominale;</p> <p>d) per i partiti o gruppi politici che, nell'ultima elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, abbiano presentato candidature con proprio contrassegno e abbiano ottenuto almeno un seggio tra i membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia;</p> <p>e) per le liste dei candidati contraddistinte da un contrassegno composito nel quale sia contenuto quello di un partito o gruppo politico esente da tale onere.»</p>	
<p style="text-align: center;"><i>Articolo 2</i></p> <p style="text-align: center;"><i>(Interpretazione autentica dell'articolo 18-bis, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361)</i></p>	
<p>1. L'articolo 18-bis, comma 1, primo periodo del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 si interpreta nel senso che le sottoscrizioni degli elettori sono raccolte unicamente sulle liste per i collegi plurinominali. Per dichiarazione di presentazione, così come prevista dal comma 1, si intende quella operata ai sensi dell'articolo 20.</p>	<p>Il Ministero dell'Interno in occasione delle elezioni 2018 ha proposto un'interpretazione dell'articolo 18-bis, c. 1, primo periodo del DPR 30 marzo 1957, n. 361 – così come modificato dal cosiddetto <i>Rosatellum</i> – secondo cui la raccolta delle firme degli elettori dovrebbe avvenire su moduli recanti sia i nomi dei candidati nei collegi plurinominali (quota proporzionale), che i nomi dei candidati nei collegi uninominali (quota maggioritaria).</p> <p>Si tratta tuttavia di un'interpretazione errata, manifestamente contrastante con la <i>ratio</i> della legge e che porta a risultati irragionevoli e chiaramente incostituzionali.</p>

La norma di interpretazione autentica ha quindi l'obiettivo di superare questa interpretazione ministeriale, evitando un altrimenti inevitabile contenzioso a tutela dell'elettorato passivo e del pluralismo democratico.

L'interpretazione ministeriale ha trasformato il meccanismo di differenziazione dei requisiti di accesso alla competizione elettorale (che vede la contemporanea presenza di soggetti *con* e *senza* esenzione dalla raccolta firme) in una forma di vera e propria esclusione a danno dei partiti e movimenti politici non (ancora) rappresentati in Parlamento. Occorre infatti in primo luogo considerare che il numero di sottoscrizioni richieste per le elezioni politiche, a norma dell'articolo 14, c. 3 L. 21 marzo 1990, n. 53, è commisurato alla durata della attività di raccolta; le firme infatti sono valide se apposte e autenticate nei *sei mesi* antecedenti il termine fissato per la presentazione delle candidature.

È gravemente contraddittorio con la previsione di durata semestrale della campagna di raccolta delle firme, pretendere che i moduli di raccolta debbano contenere anche l'indicazione dei candidati nei collegi uninominali. Quei candidati infatti possono essere oggetto di eventuali accordi di coalizione, che devono essere formalizzati nel termine stabilito dall'articolo 14-bis del DPR 361/1957 per il deposito delle dichiarazioni di collegamento da parte dei rappresentanti di tutte le liste coalizzate, ovvero *“non prima delle ore 8 del 44° e non oltre le ore 16 del 42° giorno antecedente quello della votazione”*, vale a dire tra 10 e 8 giorni prima del termine ultimo per la consegna delle firme.

Se dunque è ragionevole richiedere che un soggetto politico raccolga in un periodo di tempo di sei mesi le firme sotto la lista dei “propri” candidati (lista che può essere liberamente formata in qualsiasi momento), è invece del tutto irragionevole e ingiusto pretendere che, in caso di coalizione, i soggetti non esenti dalla raccolta firme, si vedano ridotto a poco più di una settimana il tempo a disposizione per trovare lo stesso numero di sottoscrizioni.

L'erronea interpretazione propugnata dal Ministero genera 1) una ingiustificata disparità di trattamento tra forze politiche coalizzate e non coalizzate 2) un'insuperabile contraddittorietà e incongruità tra il lasso di tempo formalmente riconosciuto alle forze politiche per la raccolta delle firme e il lasso di tempo concretamente disponibile, 3) un'ingiustificata e sostanzialmente insuperabile barriera di accesso alle formazioni politiche non ancora rappresentate, costituente un autentico *vulnus* antidemocratico al principio di rappresentanza e al pluralismo politico.

La norma chiarisce poi che per dichiarazione di presentazione, così come prevista dal comma 1 dell'articolo 18-bis del DPR 361/1957, si deve intendere la dichiarazione operata ai sensi dell'articolo 20, cioè il cosiddetto "atto principale" da depositarsi entro il 34° giorno precedente il voto, presso gli uffici circoscrizionali delle Corti d'Appello, riepilogativo di tutte le firme raccolte sugli altri "atti separati" (cioè sui moduli di raccolta firme).

Solo su questo atto – e non sui moduli, su cui può essere avviata la raccolta di sottoscrizioni fino a sei mesi prima – si può procedere ragionevolmente alla *“indicazione dei candidati della lista nei collegi uninominali compresi nel collegio plurinominale”*.

L'interpretazione contraria a quella ministeriale, che si propone nel testo, è confortata e confermata dal precedente della legge 21 dicembre 2005, n. 270, cosiddetta “Calderoli”, in cui l'accordo di coalizione non si sostanziava in comuni candidature di collegio, ma in un programma comune, in una comune candidatura alla premiership e soprattutto in un raggruppamento elettorale, che costituiva la base dell'assegnazione del premio di maggioranza e che, quindi, era determinante ai fini dell'assegnazione dei seggi e dell'esito politico del voto. Ebbene, in quel caso le forze politiche avviavano la raccolta firme sulle proprie liste, ma non erano obbligate a scrivere e a comunicare in anticipo ai sottoscrittori con chi, con quale programma

	e scegliendo quale capo-coalizione si sarebbe alleate: tutte informazioni bensì determinanti per qualificare l'offerta politica di ciascuna lista, ma, esattamente come nell'attuale sistema elettorale, cronologicamente successive all'avvio della raccolta firme secondo i termini stabiliti dalla stessa legge elettorale.
<i>Articolo 3</i> <i>(Modifiche all'articolo 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53)</i>	
a) Al comma 1, primo periodo, le parole: «i presidenti delle province, i sindaci metropolitani, i sindaci, gli assessori comunali e provinciali, i componenti della conferenza metropolitana» sono sostituite dalle parole «i presidenti delle regioni e delle province, i sindaci metropolitani, i sindaci, gli assessori comunali, provinciali e regionali, i componenti della conferenza metropolitana» e le parole «i funzionari incaricati dal sindaco e dal presidente della provincia» sono sostituite dalle parole: «i funzionari incaricati dal sindaco, dal sindaco metropolitano e dal presidente della provincia»	Tra le figure “tecniche” autorizzate all'autenticazione delle firme per le elezioni politiche, regionali, amministrative, nonché per le richieste di referendum e per le proposte di legge di iniziativa popolare, accanto ai funzionari dei comuni e delle province, si aggiungono quelli delle città metropolitane. Tra le figure “politiche” ai sindaci, ai sindaci metropolitani e ai presidenti delle province e ai relativi assessori, si aggiungono anche i presidenti delle regioni e gli assessori regionali.
b) al comma 1, secondo periodo, le parole: «i consiglieri provinciali, i consiglieri metropolitani e i consiglieri comunali che comunicano la propria disponibilità, rispettivamente, al presidente della provincia e al sindaco» sono sostituite dalle seguenti: «gli avvocati che comunicano la propria disponibilità all'ordine	Di conseguenza, ai consiglieri comunali, metropolitani e provinciali si aggiungono anche i consiglieri regionali. Si aggiungono inoltre tra gli autenticatori gli avvocati, che con una norma transitoria del <i>Rosatellum</i> – articolo 6, comma 7 – erano stati autorizzati <i>una tantum</i> “esclusivamente per le elezioni successive all'entrata in vigore della legge” (in quel caso però erano stati autorizzati ad autenticare le firme solo gli avvocati abilitati al patrocinio avanti alle giurisdizioni superiori).

<p>professionale di appartenenza, i consiglieri regionali, i consiglieri provinciali, i consiglieri metropolitani e i consiglieri comunali che comunicano la propria disponibilità, rispettivamente, al presidente della regione, al presidente della provincia e al sindaco»;</p>	
<p>c) dopo il comma 1, è inserito il seguente comma 1-bis: «1-bis. I promotori della raccolta delle sottoscrizioni possono incaricare delle relative autenticazioni anche elettori in possesso dei requisiti previsti per lo svolgimento delle funzioni di presidente di seggio elettorale. A tal fine almeno tre rappresentanti del comitato promotore di un referendum o di una proposta di legge di iniziativa popolare, ovvero, in caso di elezioni politiche, regionali e amministrative, il rappresentante legale di ciascun partito, movimento politico e lista elettorale o un loro delegato con mandato autenticato da un notaio, comunicano alla Corte di Appello competente per territorio, con le modalità di cui all'articolo 65 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, l'elenco degli elettori designati, corredato delle dichiarazioni sostitutive sul possesso dei requisiti di cui al primo periodo del presente comma, rese ai sensi degli</p>	<p>Il problema più rilevante delle forze politiche prive di eletti è di non disporre di figure “politiche” di autenticatori autorizzati (sindaci, consiglieri comunali, assessori ecc. ecc. i quali militando in altri partiti non hanno nessun interesse a favorire la presentazione di un concorrente elettorale). Le figure “tecniche” di autenticatori autorizzati (notai, cancellieri ecc. ecc.), oltre a essere ristrette nel numero e nel novero, non sono obbligate a prestare il servizio sicché le forze politiche spesso non trovano le disponibilità necessarie, e sono anche costrette a sostenere costi rilevanti. Occorre dunque evitare che una forza politica, pure rappresentativa, sia esclusa dalla competizione elettorale non per l'insufficienza del sostegno di sottoscrittori ma per l'indisponibilità di autenticatori autorizzati a certificarlo, e il solo modo per evitarlo è consentire ai promotori della sottoscrizione l'individuazione di figure autorizzate all'autenticazione. Si tratta del resto di applicare la stessa soluzione già prevista – in riferimento alle richieste di referendum – nel disegno recante alcune modifiche alla normativa elettorale, già approvato alla Camera dei deputati l'11 ottobre 2018, ed oggi in discussione al Senato (AS 859).</p>

articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445»	
--	--