

dossier

XIX Legislatura

25 marzo 2025

Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2025

D.L. n. 27/2025 - A.S. n. 1425



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it - [X @SR_Studi](#)

Dossier n. 451



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Istituzioni

Tel. 06 6760-9475 - st_istituzioni@camera.it - [X @CD_istituzioni](#)

Progetti di legge n. 425

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

SCHEDE DI LETTURA

Articolo 1, comma 1 (<i>Prolungamento su due giorni delle votazioni per le consultazioni elettorali e referendarie del 2025</i>)	5
Articolo 1, commi 2 (<i>Eventuale simultaneità di consultazioni referendarie ed elettorali amministrative nel 2025</i>)	9
Articolo 1, commi 2, 3 e 4 (<i>Compensi per i componenti degli uffici elettorali di sezione</i>)	13
Articolo 2 (<i>Voto degli elettori 'fuori sede' per i referendum del 2025</i>)	17
Articolo 3, commi 1 e 2 (<i>Misure in materia di digitalizzazione dei sistemi elettorali: risorse per il Sistema Informativo Elettorale</i>)	21
Articolo 3, commi 3 e 4 (<i>Digitalizzazione dei sistemi elettorali: incremento della dotazione organica del Ministero dell'interno</i>)	23
Articolo 4 (<i>Sottoscrizione delle liste di candidati da parte degli elettori impossibilitati ad apporre la firma autografa</i>)	25
Articolo 5 (<i>Entrata in vigore</i>)	31

APPENDICE

I referendum del 2025	33
-----------------------------	----

Articolo 1, comma 1
(Prolungamento su due giorni
delle votazioni
per le consultazioni elettorali e referendarie del 2025)

L'**articolo 1, comma 1**, prevede che le consultazioni elettorali e referendarie da indire per l'anno 2025 (ad esclusione dunque di quelle già indette alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge) si svolgano nella giornata di domenica, dalle ore 7 alle ore 23, e nella giornata di lunedì, dalle ore 7 alle ore 15.

Il **comma 1** prevede che – ad esclusione delle consultazioni già indette alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame – per l'**anno 2025** le **operazioni di votazione** relative alle **consultazioni elettorali e referendarie** si svolgano nella giornata di **domenica, dalle ore 7 alle ore 23, e nella giornata di lunedì, dalle ore 7 alle ore 15.**

Nel comunicato stampa n. 118 del Consiglio dei Ministri del 13 marzo 2025 si legge che, avvenuta in quella sede l'approvazione del presente decreto-legge, il Ministro dell'interno ha svolto un'informativa in relazione alle **date** di svolgimento delle elezioni amministrative e al possibile abbinamento con le consultazioni referendarie.

Si è profilata così l'indizione, con decreto del medesimo Ministro dell'interno, delle **elezioni amministrative** nelle date (per le Regioni a Statuto ordinario) di **domenica 25 e lunedì 26 maggio 2025, con eventuali ballottaggi domenica 8 e lunedì 9 giugno.**

Onde conciliare la più ampia possibilità di partecipazione dei cittadini con le esigenze di continuità dell'attività didattica nelle scuole sedi di seggio elettorale, una successiva deliberazione del Consiglio dei ministri è volta a proporre al Capo dello Stato¹ la convocazione dei comizi per i **referendum** abrogativi previsti, in concomitanza del secondo turno delle amministrative ossia **domenica 8 e lunedì 9 giugno.**

La disposizione posta dal comma 1 **deroga** espressamente a quanto stabilito dall'articolo 1, comma 399, della legge n. 147 del 2013.

Lì è stato disposto (entro misure volte a conseguire risparmi di spesa per le consultazioni elettorali) che a decorrere dal 2014 le operazioni di votazione in occasione delle consultazioni elettorali e referendarie si svolgano **nella sola giornata della domenica, dalle ore 7 alle ore 23.**

La *ratio* della deroga, si legge nella relazione illustrativa del disegno di legge di conversione, è agevolare la partecipazione al voto e mitigare il fenomeno dell'astensionismo.

¹ L'articolo 34 della legge n. 352 del 1970 stabilisce che Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, fissi con proprio decreto la data di svolgimento del *referendum*, in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno.

Fino al 1993 la legge prevedeva che le operazioni di voto si svolgessero nella giornata di domenica, per estendersi alla mattina (fino alle ore 14) del lunedì successivo.

La previsione che le operazioni di voto si svolgessero in una sola giornata, dalle ore 7 alle ore 22 della domenica, fu introdotta con la riforma elettorale del 1993 (legge n. 276, per il Senato; legge n. 277, per la Camera dei deputati; legge n. 81, per le elezioni amministrative in ambito comunale e provinciale; parziali correzioni erano apportate dal decreto legislativo n. 534 del 1993, all'articolo 3, comma 1, lettera g)).

Le elezioni politiche svoltesi in una unica giornata, sulla scorta di quella disciplina, furono quelle del 21 aprile 1996 e del 13 maggio 2001 (quest'ultime in coincidenza con il turno annuale di elezioni amministrative, tra cui quelle per Roma, Napoli, Torino e Milano).

Successivamente, la legge n. 62 del 2002 ha ripristinato l'orario di votazione in due giornate: la domenica dalle 8 alle 22 e il lunedì dalle 7 alle 15.

Indi è intervenuta la citata legge n. 147 del 2013, la quale ha nuovamente ridotto ad un solo giorno l'orario di votazione.

Nel corso della emergenza sanitaria causata dalla epidemia di Covid-19, in occasione dei turni elettorali del 2020 e del 2021 è stato disposto, con provvedimenti di urgenza, il prolungamento dell'orario di votazione anche alla giornata di lunedì (cfr. i decreti legge n. 26 del 2020 e n. 25 del 2021). L'estensione della possibilità di esercitare il voto anche al lunedì era finalizzato a diluire i tempi della consultazione, onde agevolare il distanziamento sociale in relazione alla situazione epidemiologica.

Nel 2022 le elezioni si sono svolte invece secondo la disciplina ordinaria, in un solo giorno: il 12 giugno, per le elezioni amministrative, e il 25 settembre, per le elezioni politiche.

Per l'anno 2023 è stato disposto, di contro, il prolungamento delle operazioni di voto alla giornata di lunedì, per effetto del decreto-legge n. 190 del 2022.

Per l'anno 2024, il decreto-legge n. 7 del 2024 ha disposto il prolungamento delle operazioni di voto alla giornata di lunedì, oltre alla domenica, ovvero, per le elezioni europee 2024 ed eventuali consultazioni ad esse abbinate, la loro anticipazione alla giornata di sabato (dalle ore 15 alle ore 23), oltre alla domenica.

La peculiare scansione inclusiva del sabato è stata dovuta allo svolgimento delle elezioni europee. Per siffatte consultazioni, il Consiglio delle Comunità europee fissò (in una decisione del 25 luglio 1978) il periodo elettorale per le prime elezioni tra il 7 ed il 10 giugno 1979, talché le elezioni successive debbono aver luogo nello stesso periodo, fatti salvi gli adattamenti volti a garantire che le elezioni si svolgano entro un periodo compreso tra un giovedì ed una domenica (comunicato del Consiglio dell'Unione europea 12 maggio 2023, n. 8239/23).

La disposizione **esclude** dall'ambito di sua applicazione, si è accennato, le **consultazioni già indette** alla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame, ossia prima del 20 marzo 2025.

I limiti alla decretazione d'urgenza in materia elettorale

L'articolo 15, comma 2, lettera *b*), della legge n. 400 del 1998 prevede che il Governo non possa mediante decreto-legge provvedere nelle materie indicate nell'art. 72, quarto comma, della Costituzione. Fra queste ultime è ricompresa la materia elettorale.

A partire dalla VI legislatura si sono peraltro registrati diversi precedenti di interventi in materia elettorale con tale strumento normativo che, in ogni caso, hanno avuto ad oggetto prevalentemente aspetti del procedimento elettorale e non la disciplina del sistema elettorale in senso sostanziale.

Dalla giurisprudenza costituzionale si ricava come il divieto di intervenire con decreto-legge in materia elettorale riguardi in modo particolare la determinazione della rappresentanza in base ai voti ottenuti e non riguardi la legislazione elettorale di 'contorno'.

La Corte costituzionale, in particolare, per quanto concerne la delimitazione della materia elettorale, nella sentenza n. 104 del 1973 ha evidenziato come in tale materia "va ricompreso anche ciò che attiene alla organizzazione della funzione elettorale, ossia tutta quella normazione positiva riguardante lo svolgimento delle elezioni".

Successivamente, la Corte costituzionale si è espressa sulla materia con la sentenza n. 161 del 1995, pronunciata nell'ambito di un giudizio su un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato riguardante il decreto-legge n. 83 del 1995, in materia di parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne referendarie.

Il conflitto era stato sollevato dai promotori di alcuni *referendum*, ad avviso dei quali il citato decreto-legge risultava "viziato "per cattivo uso del potere di cui all'art. 77 della Costituzione" essendo stato adottato, senza che ricorressero gli estremi della necessità e dell'urgenza, in materia referendaria, da ritenersi preclusa al decreto-legge".

La Corte, dopo aver riaffermato, in linea con la sentenza n. 29 del 1995, che spetta ad essa il sindacato sull'esistenza dei presupposti costituzionali ed aver rilevato che nel caso di specie "non ricorre quella 'evidente mancanza' dei requisiti di validità costituzionale relativi alla preesistenza di tali presupposti", si è pronunciata sul "limite oggettivo che, rispetto alla decretazione d'urgenza, viene dedotto nel ricorso con riferimento alla materia referendaria", rilevando "che tale limite non risulta desumibile, né direttamente né indirettamente, dalla disciplina costituzionale".

"Il rilievo può valere – argomenta la Corte – anche per quanto concerne il divieto – desunto dall'art. 72, quarto comma, della Costituzione e richiamato dall'art. 15, secondo comma, lettera *b*), della legge 23 agosto 1988, n. 400 – relativo alla materia elettorale: e, invero, anche a voler ammettere, ai fini dell'operatività di detto limite rispetto al caso in esame, una piena equiparazione tra materia elettorale e materia referendaria, resterebbe pur sempre il fatto che il decreto in questione ha inteso porre una disciplina che non viene a toccare né il voto né il procedimento referendario in senso proprio, ma le modalità della campagna referendaria. La sfera regolata dal decreto-legge n. 83 del 1995, pur connessa alla materia referendaria – in quanto funzionalmente collegata all'applicazione dell'art. 75 della Costituzione – risulta, pertanto, distinta, nei suoi contenuti, da tale materia, il cui oggetto va identificato nel voto e nel procedimento referendario".

La Corte ha in tale sede quindi fatto riferimento in modo particolare al "nucleo essenziale" della legge elettorale, principalmente quello che regola la determinazione della rappresentanza politica in base ai voti ottenuti, distinto dalla cosiddetta legislazione

elettorale di contorno o dalla disciplina di aspetti di carattere procedimentale o organizzativo.

Articolo 1, comma 2
(Eventuale simultaneità
di consultazioni referendarie ed elettorali amministrative nel 2025)

L'**articolo 1, comma 2** disciplina il caso di contemporaneo svolgimento, nell'anno 2025, di consultazioni referendarie ed elettorali amministrative, specificando quale normativa si applichi per gli adempimenti, la composizione, il funzionamento degli uffici elettorali di sezione, quale sia l'ordine di scrutinio, quale la ripartizione delle spese.

Il **comma 2** disciplina il caso di **contemporaneo svolgimento**, nell'anno 2025, **di consultazioni referendarie ed amministrative**.

Si intende, per quanto concerne le consultazioni amministrative, che la simultaneità riguardi un turno di queste (sia esso, ipoteticamente, il primo turno o l'eventuale ballottaggio)².

E questo vale anche se le consultazioni amministrative siano disciplinate da norme regionali, come avviene nelle Regioni e Province ad autonomia speciale.

Ebbene, per il caso di contemporaneo svolgimento delle due tipologie di consultazione, referendaria ed amministrativa, gli **adempimenti comuni ed il funzionamento³ degli uffici elettorali di sezione** sono regolati secondo le disposizioni in vigore per i *referendum*.

Viceversa, la **composizione** degli uffici elettorali di sezione è determinata dalla normativa per le elezioni amministrative.

Quest'ultima specificazione rileva, in quanto diversa è la composizione prevista dalla normativa vigente per gli uffici di sezione rispettivamente elettorali ed elettorali amministrativi.

Le norme per lo svolgimento dei *referendum* popolari di competenza statale sono recate – oltre che beninteso dalla Costituzione – dalla legge n. 352 del 1970, e per quanto non li non disciplinato, dal d.P.R. n. 361 del 1957, recante il Testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati.

Le norme per lo svolgimento delle elezioni amministrative comunali sono poste dal d.P.R. n. 570 del 1960, recante il Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali (quanto al sistema elettorale, vigono gli articoli 71-73 del decreto legislativo n. 267 del 2000, recante il Testo unico degli enti locali).

² Diversamente, l'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 41 del 2022 specificava che l'abbinamento temporale con la consultazione referendaria concernesse il "primo turno" delle amministrative.

³ Nel "funzionamento" degli uffici elettorale di sezione rientrano, non occorre specificare, attività quali l'autenticazione delle schede, la registrazione degli elettori che si presentino a votare, le operazioni di spoglio e scrutinio delle schede votate, la trasmissione dei plichi contenenti il verbale e gli altri atti delle operazioni di voto e di scrutinio.

Riguardo in particolare alla composizione degli uffici elettorali: l'articolo 19 della legge n. 352 del 1970 prevede che ogni ufficio di sezione per il *referendum* sia composto di un presidente, di tre scrutatori, di cui uno, a scelta del presidente, assume le funzioni di vicepresidente, e di un segretario.

Diversamente l'articolo 20, comma 1, del d.P.R. n. 560 del 1960 prevede che il seggio sia composto da **un presidente, un segretario e quattro scrutatori**. Uno degli scrutatori, a scelta del presidente, assume le funzioni di vicepresidente. La nomina dei componenti del seggio, di norma, vale anche per l'eventuale turno di ballottaggio (per la validità delle operazioni del seggio devono essere sempre presenti almeno tre componenti, fra i quali il presidente o il vicepresidente, aggiunge l'articolo 25 del medesimo d.P.R.).

Prosegue la disposizione prevedendo, ancora per il caso di simultaneità delle consultazioni referendarie ed amministrative, che abbiano **la precedenza** – una volta completate le operazioni di votazione e di riscontro dei votanti per ciascuna consultazione – le operazioni di **scrutinio dei referendum**.

A seguire, senza interruzioni, si svolge lo scrutinio relativo alle elezioni amministrative.

Ove siano, contestuali, elezioni circoscrizionali⁴, lo scrutinio è posposto, alle ore 9 del martedì successivo.

Le **spese** derivanti dall'attuazione di adempimenti comuni ai *referendum* e alle elezioni amministrative, sono **proporzionalmente ripartite** tra lo Stato e gli altri enti interessati, in base al numero delle consultazioni di rispettiva pertinenza.

Questa previsione ricalca altra analoga, contenuta nel decreto-legge n. 41 del 2022 (all'articolo 2). Anche in quell'occasione si trattava di un contemporaneo svolgimento di elezioni amministrative e consultazioni referendarie (in materia di giustizia).

Di fatto, consegue che le spese siano poste a carico dello Stato nella misura di cinque sestimi, essendo cinque i quesiti referendari oggetto della consultazione del 2025. A carico dei Comuni è il rimanente sesto, corrispondente al turno di consultazione elettorale amministrativa.

È l'articolo 17 della legge n. 136 del 1976 a disporre che le spese referendarie siano sostenute dallo Stato e che le spese per le elezioni degli enti territoriali siano a carico di questi ultimi.

⁴ Le "circoscrizioni di decentramento comunale" sono oggetto della previsione dell'articolo 17 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (Testo unico degli enti locali), che ne prescrive l'istituzione ai Comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti (con disciplina dell'organizzazione e delle funzioni in statuto comunale ed in apposito regolamento) e ne facoltizza l'istituzione ai Comuni con popolazione tra 100.000 e 250.000 abitanti (a condizione che la popolazione media delle circoscrizioni non sia inferiore a 30.000 abitanti).

Si è ricordato, le disposizioni poste da questo comma del decreto-legge valgono anche per il caso che ad essere svolto contestualmente sia un turno di elezione amministrativa, disciplinata da norme regionali.

Le Regioni a Statuto speciale, infatti, hanno competenza a disciplinare il procedimento di elezione negli enti locali, esercitandone le funzioni, compresa la fissazione e l'indizione dei comizi elettorali.

Per questo riguardo può ricordarsi come risultino indette, alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge, elezioni comunali in due Regioni a Statuto speciale:

- ✓ Trentino-Alto Adige/Südtirol: 157 Comuni in provincia di Trento e 111 Comuni in provincia di Bolzano, tra cui Trento e Bolzano, per domenica 4 maggio 2025 dalle ore 7 alle ore 22, con eventuale turno di ballottaggio per l'elezione del sindaco il 18 maggio (cfr. il decreto del Presidente della Regione n. 21 del 19 dicembre 2024);
- ✓ Friuli Venezia Giulia: 4 Comuni (oggetto di scioglimento anticipato), di cui due con popolazione superiore a quindicimila abitanti (Monfalcone e Pordenone), per domenica e lunedì 13 e 14 aprile 2025, con eventuale turno di ballottaggio (per i due Comuni maggiori) domenica e lunedì 27 e 28 aprile (cfr. la delibera della Giunta regionale n. 150 del 7 febbraio 2025).

Lo svolgimento contemporaneo di *referendum* e di altre consultazioni elettorali

La concentrazione delle elezioni in un'unica data, qualora si svolgano nello stesso anno (cd. *election day*) è stato introdotto in via generale del decreto-legge n. 98 del 2011 (all'articolo 7).

Vi si prevede che le consultazioni elettorali politiche e degli enti territoriali si svolgano, "compatibilmente con quanto previsto dai rispettivi ordinamenti, in un'unica data nell'arco dell'anno". Qualora nel medesimo anno si svolgano altresì le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, le consultazioni di cui sopra si effettuano nella data stabilita per le elezioni del Parlamento europeo.

Siffatta disposizione che ha introdotto l'*election day*⁵ non ha enumerato i *referendum* tra le consultazioni elettorali da svolgere in simultanea (solo prevedendo la contestualità delle consultazioni referendarie tra loro, qualora nel medesimo anno debba tenersi più di un *referendum* abrogativo).

Per quanto riguarda il *referendum* abrogativo, la legge n. 352 del 1970 pone un esplicito divieto di abbinamento con le sole elezioni politiche.

Al riguardo essa prevede che non possa essere depositata richiesta di *referendum* nell'anno anteriore alla scadenza di una delle due Camere e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi elettorali per le elezioni politiche (art. 31). E nel caso di elezioni anticipate, il *referendum* già indetto è rinviato all'anno successivo (art. 34).

⁵ Potrebbe ricordarsi come Il [Libro bianco "Per la partecipazione dei cittadini: come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto"](#) (elaborato dalla Commissione nominata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento con delega per le riforme istituzionali con decreto del 22 dicembre 2021) si soffermasse in più parti sul ruolo che l'*election day* possa svolgere, per favorire la partecipazione al voto e contrastare l'astensionismo elettorale.

Per il *referendum* costituzionale, non è previsto un analogo divieto di abbinamento. I casi di svolgimento contestuale di *referendum* ed altre elezioni sono stati:

- 18 giugno 1989: *referendum* consultivo ed elezioni europee;
- 21 giugno 2009: *referendum* abrogativi in materia elettorale e ballottaggio di elezioni amministrative;
- 20-21 settembre 2020: *referendum* costituzionale, elezioni regionali e turno generale delle elezioni amministrative;
- 12 giugno 2022: referendum abrogativi e turno generale delle elezioni amministrative.

Articolo 1, commi 2, 3 e 4
(Compensi per i componenti
degli uffici elettorali di sezione)

L'**articolo 1, comma 2** (in parte del suo dispositivo) e **comma 3** (al quale si connette **il comma 4** per la copertura finanziaria) hanno per oggetto i compensi degli uffici elettorali di sezione.

Il comma 2 ha riguardo al caso di contemporaneo svolgimento nel 2025 di consultazioni referendarie abrogative e di un turno di votazione di elezione amministrativa (anche quando disciplinata da norme regionali).

Il comma 3 concerne le maggiorazioni dei compensi per le consultazioni elettorali del 2025 svolgentisi su due giorni, nel caso di non abbinamento coi *referendum*.

L'articolo 1 del decreto-legge pone disposizioni altresì relative ai **compensi** – più puntualmente: “onorari fissi forfettari” – per i componenti degli uffici elettorali di sezione.

In particolare, il **comma 2** tratta (entro il novero di sue disposizioni) dei compensi dei componenti degli uffici elettorali di sezione, in caso di contemporaneo svolgimento (nell'anno 2025) di consultazioni referendarie abrogative e di un turno di votazione di elezione amministrativa, anche quando disciplinata da norme regionali.

Il **comma 3** tratta delle maggiorazioni dei compensi per le consultazioni elettorali del 2025 svolgentisi su due giorni, nel caso di non abbinamento coi *referendum*. In questo caso, sono considerate le maggiorazioni – oltre che dei componenti degli uffici elettorali di sezione – dei componenti dei seggi speciali (nei luoghi di cura o di detenzione). Il **comma 4** quantifica gli oneri e dispone la copertura finanziaria.

Il **comma 2** reca specifica disposizione circa i **compensi** dei componenti gli uffici elettorali di sezione, in presenza di **abbinamento** di *referendum* ed elezione amministrativa.

Si prevede che, per tal caso, l'entità dei compensi sia determinata dalla normativa per le elezioni amministrative.

Consegue – sulla scorta della determinazione degli onorari per le elezioni amministrative, quale stabilita dalla legge n. 70 del 1980 – che al presidente dell'ufficio elettorale di sezione sia corrisposto (dal Comune nel quale l'ufficio ha sede), un onorario fisso forfettario di 150 euro, oltre al trattamento di missione, se dovuto. A ciascuno degli scrutatori ed al segretario dell'ufficio elettorale di sezione, è corrisposto (dal medesimo Comune) un onorario fisso forfettario di 120 euro.

Rimane ferma l'entità delle maggiorazioni (previste dall'articolo 1, commi 3 e 5, lettera *b*), della medesima legge n. 70 del 1980), con riferimento al tipo di consultazioni che si effettuino contemporaneamente.

Consegue una maggiorazione di 33 euro per il presidente e di 22 euro per gli altri componenti dell'ufficio elettorale di sezione, per ciascun *referendum*, fino ad un massimo di quattro maggiorazioni.

Secondo quanto riportato nella Relazione tecnica che accompagna il provvedimento in esame, l'abbinamento delle consultazioni elettorali e referendarie comporta risparmi di spesa, così quantificabili.

Il costo di una sezione elettorale è stimato di 1.030 euro per i cinque *referendum* abrogativi; di 750 euro per le elezioni amministrative.

Nell'ipotesi di contestualità tra *referendum* e amministrative, il costo cumulativo è di 1.322 euro.

Quanto ai seggi speciali, ciascuno ha un costo di 185 euro per il *referendum*; di 212 euro per l'elezione amministrativa (con un minore divario, in quanto non sono previste per i seggi speciali le maggiorazioni di cui fruiscono gli uffici elettorali di sezione).

La Relazione tecnica stima gli oneri complessivi per lo svolgimento in date diverse dei *referendum* abrogativi e delle elezioni amministrative nel 2025, in 90,19 milioni di euro.

Per l'ipotesi di contestualità tra *referendum* e amministrative, gli oneri sono stimati pari a euro 88,33 milioni.

Conseguentemente il risparmio in termini di oneri di finanza pubblica è stimato in 1,85 milioni.

Si intende che tale quantificazione è commisurata al numero di consultazioni amministrative (su cui v. *infra*) previste nel 2025.

Può valere ricordare come la consultazione referendaria importi un dispiegamento di 61.557 uffici elettorali di sezione e 1.492 seggi speciali.

Il **comma 3** ha riguardo – ancora circa i compensi – alle consultazioni elettorali che nel corso dell'anno 2025 si svolgono su due giorni, non abbinate ai *referendum*.

In tal caso, si prevede che i componenti degli uffici elettorali di sezione e dei seggi speciali⁶ ricevano gli onorari fissi forfettari all'articolo 1, commi 1, 2 e 4, della legge n. 70 del 1980, aumentati del 15 per cento.

Ossia (includendo l'aumento percentuale): 172,5 euro per il presidente dell'ufficio elettorale di sezione; 138 euro per ciascuno degli scrutatori e per il segretario dell'ufficio elettorale di sezione; 103,5 euro e 70,15 euro, rispettivamente per il presidente e per i due scrutatori del seggio speciale.

Rimangono ferme le maggiorazioni previste per la contemporanea effettuazione di più consultazioni (cfr. il rammentato articolo 1 della legge n. 70 del 1980).

I nuovi oneri previsti dal comma 3 sono quantificati – dal **comma 4** – in complessivi 2.596.046 euro per l'anno 2025.

⁶ I seggi speciali sono oggetto della disciplina dell'articolo 9 della legge n. 136 del 1976.

Sono attinti mediante utilizzo delle risorse del Fondo da ripartire per fronteggiare le spese derivanti dalle elezioni politiche, amministrative, del Parlamento europeo e dall'attuazione dei *referendum*, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Può valere da ultimo ricordare gli **appuntamenti elettorali attesi nel 2025**. Sono:

- ✓ le elezioni comunali in 122 Comuni, appartenenti alle Regioni a Statuto ordinario;⁷
- ✓ le elezioni comunali in Comuni appartenenti alle Regioni a Statuto speciale: Sardegna (5 Comuni)⁸ e Sicilia (9 Comuni)⁹;
- ✓ le elezioni regionali in Campania, Marche, Puglia, Toscana, Veneto, nonché nella Regione a Statuto speciale Valle d'Aosta. Sono le Regioni – oltre alla Liguria, nella quale tuttavia la legislatura ha avuto conclusione anticipata – le cui elezioni si sono svolte il 20-21 settembre 2020 (contestualmente al *referendum* confermativo relativo all'approvazione del testo della legge costituzionale recante “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”)¹⁰;
- ✓ le elezioni comunali nella Regione a Statuto speciale Valle d'Aosta (65 Comuni, tra cui, unico con popolazione superiore a quindicimila abitanti, Aosta, nonché 9 Comuni in cui volge al termine la gestione commissariale antimafia¹¹ salvo ulteriore proroga semestrale)¹².

⁷ Abruzzo: sei Comuni (ricordando ogni volta, qui di seguito, solo i Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti: Ortona e Sulmona); Basilicata: otto Comuni (Matera); Calabria: venti Comuni (Cassano all'Ionio, Isola di Capo Rizzuto, Lamezia Terme, Rende); Campania: 16 Comuni (Capaccio Paestum, Casavatore, Giugliano in Campania, Lusciano, Marigliano, Nola, Poggiomarino, Volla); Emilia-Romagna: cinque Comuni (Ravenna); Lazio: dieci Comuni (Aprilia, Ceccano, Fiano Romano, Fonte Nuova); Liguria: cinque Comuni (Genova); Lombardia: diciotto Comuni (Cernusco sul Naviglio, Desio, Rozzano, Saronno); Marche: due Comuni (Osimo, Sant'Elpidio a Mare); Molise: un Comune; Piemonte: nove Comuni; Puglia: dieci Comuni (Taranto, Orto Nova, Massafra, Triggiano); Toscana: zero Comuni; Umbria: tre Comuni (Assisi); Veneto: nove Comuni (Santa Maria di Sala).

⁸ Solo il Comune di Nuoro con più di 15.000 abitanti.

⁹ Solo i Comuni di Palagonia e Tremestieri Etneo con più di 15.000 abitanti. Il dato di 9 Comuni siciliani al voto è desunto dal comunicato della Presidenza della Regione del 19 marzo 2025 (rinvenibile sul sito *internet*) ed è dunque *aggiornato rispetto a quanto riportato nella relazione tecnica* che correda il disegno di legge di conversione del decreto-legge in esame (ove figura il dato di 6 Comuni siciliani al voto). Delibera della Giunta della Regione Sicilia n. 92 del 19 marzo 2025 ha stabilito le date delle elezioni in questi Comuni: 25-26 maggio per il primo turno; 8-9 giugno per l'eventuale ballottaggio.

¹⁰ In quell'occasione, contestuale fu altresì lo svolgimento del turno generale delle elezioni amministrative e quello delle elezioni suppletive nei collegi uninominali 03 della Regione Sardegna e 09 della Regione Veneto del Senato della Repubblica.

¹¹ Ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo n. 267 del 2000, recante il Testo unico degli enti locali.

¹² La legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 3 marzo 2025, n. 4 (pubblicata sul Bollettino ufficiale della medesima Regione il 18 marzo 2025), ha stabilito che le elezioni generali comunali si svolgano contestualmente alle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale, e che la data per lo svolgimento delle elezioni sia quella stabilita con decreto del Presidente della Regione per le elezioni regionali (che

Si segnala che non sono chiamati alle urne i Comuni che hanno votato nel turno ordinario 2020 e 2021.

A seguito dell'emergenza Covid-19, le elezioni comunali di quegli anni non si sono svolte, infatti, in date ricadenti all'interno della consueta finestra primaverile del 15 aprile-15 giugno.

Si sono bensì svolte:

- ✓ il 20 e 21 settembre 2020, all'interno della finestra 15 settembre-15 dicembre, indicata dall'articolo 1, comma 1, lettera *b*) del [decreto-legge n. 26 del 2020](#) (convertito dalla legge n. 59 del 2020);
- ✓ il 3 e 4 ottobre 2021, all'interno della finestra 15 settembre-15 ottobre, indicata dall'articolo 1, comma 1, lettera *a*), del [decreto-legge n. 25 del 2021](#) (convertito dalla legge n. 58 del 2021).

La [circolare del Ministro dell'interno n. 83/2024](#) ha previsto che le votazioni per il rinnovo delle suddette Amministrazioni si svolgano nella primavera 2026, nei Comuni che hanno votato nel secondo semestre del 2020; nella primavera 2027, nei Comuni che hanno votato nel secondo semestre 2021.

In tal modo, verrebbe ad applicarsi l'ordinaria finestra temporale 15 aprile-15 giugno, prevista dall'articolo 1 della [legge n. 182 del 1991](#).

risulta non emanato, al momento di pubblicazione del presente *dossier*; anticipazioni di stampa accennano all'autunno 2025).

Articolo 2 *(Voto degli elettori ‘fuori sede’ per i referendum del 2025)*

L'**articolo 2** introduce una disciplina dell'esercizio del voto da parte degli elettori 'fuori sede', con riferimento alle consultazioni referendarie da svolgersi nel 2025.

L'**articolo 2** tratta la materia del **voto degli elettori ‘fuori sede’**, con riferimento alle **consultazioni referendarie previste nell'anno 2025**.

È disciplina che si dichiara, a leggere l'intestazione dell'articolo, "sperimentale". Essa fa seguito – ma con alcune varianti – ad innovazione sul voto dei 'fuori sede' introdotta nel decreto-legge n. 7 del 2024 (cfr. il suo articolo 1-ter, inserito dietro iniziativa parlamentare), allora con riferimento alle elezioni europee del 2024 (in quel caso, per i soli studenti 'fuori sede', con nozione di 'fuori sede' riferita a domicilio in Regione diversa).

Il presente articolo fornisce, al **comma 1**, una definizione di elettori 'fuori sede'.

Tali sono gli elettori che per **motivi di studio, lavoro o cure mediche** sono **temporaneamente domiciliati, per un periodo di almeno tre mesi** nel quale ricade la data di svolgimento delle predette consultazioni referendarie, **in un Comune situato in una Provincia diversa** da quella in cui si trova il Comune nelle cui liste elettorali sono iscritti.

Ebbene, per i **referendum del 2025** a questi elettori è conferita la facoltà dell'**esercizio ‘fuori sede’ del diritto di voto**.

Può ricordarsi come [*Per la partecipazione dei cittadini: come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*](#) (elaborato dalla Commissione nominata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento con delega per le riforme istituzionali con decreto del 22 dicembre 2021), riportasse un dato (riferito al 2018) di circa 4,9 milioni di elettori, svolgenti la propria attività lavorativa o di studio in luoghi diversi dalla Provincia o Città metropolitana di residenza.

Può valere altresì ricordare che altro dall'esercizio del diritto di voto per i 'fuori sede' nel territorio nazionale, è l'esercizio per gli elettori che si trovino temporaneamente all'estero al momento della consultazione. Per il 'fuori sede' estero, una specifica disciplina è stata posta dalla legge n. 52 del 2015, la quale ha introdotto l'articolo 4-bis entro la legge n. 459 del 2001 (ossia la legge recante norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero)

Le modalità di esercizio del diritto di voto referendario sono indisciplinate.

L'esercizio del voto 'fuori sede' è su **domanda**.

Essa può essere presentata – prevede il **comma 2** – secondo una triplice modalità: personalmente, tramite persona delegata o “mediante l'utilizzo di strumenti telematici”.

La domanda è indirizzata al Comune di temporaneo domicilio, per l'ammissione al voto nel medesimo Comune.

La domanda è presentata almeno trentacinque giorni prima della data prevista per lo svolgimento della consultazione (ed è revocabile, con le stesse forme previste per la sua formulazione, entro il venticinquesimo giorno antecedente la data di svolgimento della consultazione).

Dunque l'elettore interessato si rivolge al **Comune di temporaneo domicilio** (diversamente, nella disciplina posta dal decreto-legge n. 7 del 2024 era previsto che l'elettore si rivolgesse al Comune di iscrizione nella lista elettorale).

La domanda di esercizio 'fuori sede' del diritto di voto referendario deve contenere, specifica il **comma 3**:

- l'indirizzo completo del temporaneo domicilio;
- ove possibile, un recapito di posta elettronica;
- copia di un documento di riconoscimento in corso di validità;
- copia della tessera elettorale personale;
- la certificazione o altra **documentazione** attestante la condizione di elettore 'fuori sede' per **motivi di studio, di lavoro**¹³, **di cura**.

La presentazione della domanda di esercizio 'fuori sede' del voto innesca alcuni adempimenti da parte delle amministrazioni comunali.

Il Comune di temporaneo domicilio, ricevuta la domanda dell'elettore, acquisisce – entro il ventesimo giorno antecedente la data della consultazione – la comunicazione, da parte del Comune di residenza, circa il possesso del diritto di elettorato attivo da parte dell'elettore 'fuori sede'.

Così prevede il **comma 4**, secondo cui il Comune di residenza annota (per opera dell'ufficiale elettorale) nella lista elettorale sezionale nella quale sia iscritto l'elettore 'fuori sede', che quest'ultimo eserciterà il voto per le consultazioni referendarie in altro Comune.

Il Comune di temporaneo domicilio – prescrive il **comma 5** – rilascia all'elettore 'fuori sede', anche mediante l'utilizzo di strumenti telematici, un'**attestazione di ammissione al voto**, con l'indicazione del numero e dell'indirizzo della sezione presso cui votare.

Siffatta attestazione è rilasciata entro il quinto giorno antecedente la data della consultazione, il comune di temporaneo domicilio.

¹³ La relazione illustrativa che correda il disegno di legge di conversione del presente decreto-legge evidenzia che tra i motivi di lavoro siano ricompresi anche quelli di lavoro sportivo (oggetto del decreto legislativo n. 36 del 2021).

Ai sensi del **comma 8**, gli elettori ‘fuori sede’ votano previa esibizione dell'attestazione di ammissione al voto così rilasciata, oltre che di un valido documento di riconoscimento e della tessera elettorale personale.

I Comuni sono autorizzati – specifica il **comma 6** – ad istituire **sezioni elettorali speciali** nel numero di una sezione elettorale per ogni 800 elettori ‘fuori sede’ ammessi al voto.

Le **frazioni** eccedenti questo limite numerico sono distribuite in elenchi aggiunti alle liste delle sezioni ordinarie, in numero non superiore, ove possibile, al 10 per cento rispetto al numero di elettori iscritti nella sezione.

Tale modalità di distribuzione tra le sezioni ordinarie si applica, altresì, nei Comuni in cui il numero di ammissioni al voto sia inferiore al limite numerico di 800 elettori.

Le liste elettorali delle sezioni speciali e le liste aggiunte a quelle delle sezioni ordinarie sono viste dalla competente Commissione elettorale circondariale.

Per quanto concerne **i componenti della sezione elettorale speciale** – ne tratta il **comma 7** – il presidente speciale è nominato dal sindaco, preferibilmente tra gli iscritti all'albo delle persone idonee tenuto presso la cancelleria della competente corte d'appello.

Il sindaco provvede anche alla nomina degli altri componenti, preferibilmente tra gli iscritti all'albo delle persone idonee all'ufficio di scrutatore elettorale tenuto dal Comune (ai sensi della legge n. 95 del 1989).

Ove necessario, il sindaco nomina il presidente e gli altri componenti della sezione speciale anche tra gli elettori presentatori di richiesta di voto ‘fuori sede’, i quali abbiano manifestato, “anche al momento della presentazione della domanda”, la disponibilità alla nomina.

Ai componenti dei seggi speciali spettano gli onorari fissi forfettari di cui all'articolo 1, comma 5, della legge 13 marzo 1980, n. 70.

Il **comma 9** quantifica gli **oneri** derivanti dall'attuazione del presente articolo, in **3,15 milioni** per l'anno 2025.

Vi si provvede mediante utilizzo delle risorse del Fondo da ripartire per fronteggiare le spese derivanti dalle elezioni politiche, amministrative, del Parlamento europeo e dall'attuazione dei referendum, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il tema dell'esercizio di voto da parte degli elettori ‘fuori sede’ non richiede qui particolari approfondimenti, in quanto già dibattuto ampiamente in sede parlamentare, presso la Camera dei deputati nella scorsa legislatura e nell'attuale, tanto che essa è giunta all'approvazione (il 4 luglio 2023) di un disegno di legge, trasmesso al Senato dove è stato preso in esame dalla Commissione Affari costituzionali – quale A.S. n. 787 –

insieme con diversi altri disegni di legge d'iniziativa parlamentare. Si rinvia pertanto alla [Nota breve n. 46](#) del Servizio Studi del Senato: *Voto degli elettori 'fuori sede'*.

Articolo 3, commi 1 e 2
*(Misure in materia di digitalizzazione dei sistemi elettorali:
risorse per il Sistema Informativo Elettorale)*

L'**articolo 3, comma 1**, prevede l'istituzione di un Fondo nello stato di previsione del Ministero dell'interno destinato al potenziamento delle prestazioni dei servizi erogati dal Sistema Informativo Elettorale (SIEL). Al Fondo è assegnata una dotazione pari a 800.000 euro per ciascuno degli anni 2025, 2026 e 2027. Il **comma 2** dispone circa la copertura di tali oneri.

Le disposizioni in esame destinano risorse finanziarie al **potenziamento del Sistema Informativo Elettorale (SIEL) del Ministero dell'interno**, con la finalità espressa di innalzare il livello di resilienza dei sistemi informatici da **intrusioni malevole esterne**.

Si rammenta che la piattaforma del Sistema Informativo Elettorale (SIEL) raccoglie e diffonde i dati elettorali a fini divulgativi per le consultazioni elettorali politiche, regionali, amministrative e referendarie. Mediante l'infrastruttura tecnologica del SIEL, il Ministero dell'interno procede alla raccolta dei dati elettorali ufficiosi e la successiva diffusione, in particolare attraverso il sito internet Eligendo e le relative applicazioni.

Il SIEL è incluso tra i beni e rapporti di rilevanza strategica per l'interesse nazionale, individuati dal [d.P.C.m. 18 dicembre 2020, n. 179](#) in attuazione del dell'articolo 2, comma 1-ter, del decreto legge n. 21 del 2012 (come convertito dalla legge n. 51 del 2022). Tale comma 1-ter prevede dunque che, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri possano essere individuati i beni e i rapporti di rilevanza strategica per l'interesse nazionale ulteriori rispetto a quelli nei settori della difesa, della sicurezza nazionale, dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, ai fini della verifica in ordine alla sussistenza di un pericolo per la sicurezza e l'ordine pubblico, compreso il possibile pregiudizio alla sicurezza e al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti.

Come accennato, al Fondo in esame è assegnata una dotazione pari a **800.000 euro per ciascuno degli anni 2025, 2026 e 2027**.

All'onere si provvede a valere sulle risorse non utilizzate allocate sul cap. 1317 dello stato di previsione del Ministero dell'interno, rubricato "Fondo perequativo degli squilibri di fiscalità locale" (Centro di responsabilità: Dipartimento per gli affari interni e territoriali), disciplinato dall'articolo 40 del decreto legislativo n. 504 del 1992.

La legge di bilancio per il 2025 reca sul suddetto capitolo 1317 uno stanziamento (di competenza e di cassa) pari a 2.411.997 a decorrere dal 2025 ([d.m. 31 dicembre 2024](#) di ripartizione in capitoli delle Unità di voto parlamentare per il 2025-2027).

La **relazione illustrativa** recata dal disegno di legge di conversione del presente decreto-legge evidenzia come il miglioramento delle prestazioni del SIEL consentirebbe

di predisporre un sistema alternativo di trasmissione dei dati elettorali in grado di “soccorrere il sistema centrale in caso di blocchi, anomalie e malfunzionamenti”. Ulteriore finalità, prosegue la relazione, è quello di approntare strumenti per la digitalizzazione del deposito dei contrassegni in occasione delle elezioni politiche ed europee.

Articolo 3, commi 3 e 4
(Digitalizzazione dei sistemi elettorali: incremento della dotazione organica del Ministero dell'interno)

L'**articolo 3, comma 3**, prevede, a decorrere dal 1° ottobre 2025, l'incremento della dotazione organica del Ministero dell'interno di una unità dirigenziale di seconda fascia, autorizzando la relativa spesa di 44.942 euro per l'anno 2025 e di 179.768 euro annui a decorrere dal 2026. Il **comma 4** dispone circa la copertura di tali oneri.

La previsione di una **ulteriore posizione dirigenziale seconda fascia a decorrere dal 1° ottobre 2025** nella dotazione organica del Ministero dell'interno, presso il Dipartimento degli affari interni e territoriali, ha l'espressa finalità di potenziare il processo di **trasformazione digitale dei servizi elettorali**.

La norma autorizza il Ministero ad assumere a tempo indeterminato un dirigente di livello non generale dell'Area Funzioni centrali, con decorrenza non precedente al 1° ottobre 2025, in aggiunta alle vigenti facoltà assunzionali.

È prevista la possibilità di indire apposita procedura concorsuale oppure di effettuare lo scorrimento di vigenti graduatorie di concorsi pubblici. Si dispone il previo svolgimento delle procedure di mobilità (come previsto dall'articolo 34-*bis*, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001).

La norma in esame autorizza la **spesa di 44.942 euro per l'anno 2025 e di 179.768 euro annui a decorrere dal 2026**. Alla copertura di tale onere si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo speciale di parte corrente, utilizzando parzialmente l'accantonamento relativo al Ministero dell'interno.

Si rammenta che gli accantonamenti del fondo speciale di parte corrente relativi ai vari dicasteri sono esposti nella tabella A della legge di bilancio per il 2025 ([legge n. 207 del 2024](#)).

La **relazione illustrativa** del provvedimento in esame evidenzia come la nuova posizione dirigenziale intenda rispondere alle nuove esigenze di trasformazione digitale connesse alla disciplina dettata dal nuovo Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 36 del 2023), con la creazione, prosegue la relazione, "di un nuovo centro di responsabilità sul versante dei contratti pubblici". Inoltre, secondo la relazione, l'intervento "è strumentale a evitare la sovrapposizione tra la titolarità della funzione di programmazione delle attività e delle relative risorse e la titolarità della funzione di esecuzione che garantisce un controllo terzo", funzioni poste in capo ad un unico ufficio.

La disposizione in commento appare quindi **derogare, in maniera implicita**, a quanto previsto, in via generale, dall'articolo 17, comma 4-*bis* della legge n. 400 del 1988 in materia di organizzazione e disciplina degli uffici dei Ministeri, ivi compresa

l'indicazione e la revisione periodica della consistenza delle piante organiche. Tale disposizione prevede infatti che in questo ambito si proceda con regolamenti adottati con la medesima procedura dei regolamenti di delegificazione di cui al comma 2 del medesimo articolo (vale a dire adozione con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta).

Articolo 4
*(Sottoscrizione delle liste di candidati da parte degli elettori
impossibilitati ad apporre la firma autografa)*

L'**articolo 4, comma 1**, consente all'elettore impossibilitato ad apporre la firma autografa per grave impedimento fisico o che si trovi nelle condizioni per esercitare il voto domiciliare, la sottoscrizione delle liste di candidati alle elezioni mediante modalità digitale.

Il **comma 2** prevede che il documento informatico sottoscritto digitalmente sia consegnato agli uffici preposti su supporto digitale, corredato dalla certificazione medica attestante il grave impedimento fisico o la condizione per esercitare il voto domiciliare.

L'articolo in commento recepisce in sede legislativa quanto stabilito nella sentenza n. 3/2025 della Corte costituzionale di cui si darà conto nel prosieguo.

Si ricorda, preliminarmente, come l'ordinamento imponga la presentazione di un certo numero di sottoscrizioni a corredo delle liste di candidati alle elezioni (vi sono, tuttavia, diversi casi di esonero da tale obbligo).

La Corte costituzionale ha avuto modo di precisare come si tratti di un principio generalizzato quello secondo il quale "in ogni tipo di elezione diretta le candidature debbano essere munite di una sorta di dimostrazione di seria consistenza e di un minimo di consenso attestata dalla sottoscrizione di un determinato numero di elettori" ([sentenza n. 83/1992](#)). Proseguendo nel ragionamento, l'obbligo anzidetto è giustificato dalla "duplice esigenza di garantire da un lato una certa consistenza numerica di base ad una compagine che mira ad assumere elettoralmente un ruolo di rappresentanza politico-amministrativa della comunità e di assicurare, dall'altro, a tale compagine un minimo di credibilità ed affidabilità" (principio richiamato anche dalla [sentenza n. 48/2021](#)). Si può inoltre richiamare la [sentenza n. 394/2006](#), secondo la quale tale obbligo "risponde ad una esigenza di tutela dell'ordinato svolgimento delle operazioni elettorali, evitando un'abnorme proliferazione di candidature palesemente prive di seguito o, peggio, volte artatamente a disorientare l'elettorato".

Il **comma 1** consente la sottoscrizione delle liste di candidati alle elezioni con le modalità previste dall'[articolo 20](#), comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 82/2005, all'elettore che si trovi in una delle seguenti situazioni:

- non sia in grado di apporre una firma autografa, per certificata impossibilità derivante da un grave impedimento fisico di cui all'[articolo 55](#), secondo comma, del d.P.R. n. 361/1957;

- sia nelle condizioni per esercitare il voto domiciliare *ex* [articolo 1](#), comma 1, decreto-legge n. 1/2006.

Il decreto legislativo n. 82/2005 (“codice dell’amministrazione digitale”) disciplina, all’articolo 20, la validità e l’efficacia probatoria dei documenti informatici. In particolare il comma 1-*bis* prevede che il documento informatico soddisfa il requisito della forma scritta e ha l’efficacia prevista dall’articolo 2702¹⁴ del Codice civile quando vi è apposta una firma digitale, altro tipo di firma elettronica qualificata o una firma elettronica avanzata o, comunque, è formato, previa identificazione informatica del suo autore, attraverso un processo avente i requisiti fissati dall’AgID ai sensi dell’articolo 71¹⁵ con **modalità tali da garantire la sicurezza, integrità e immutabilità del documento e, in maniera manifesta e inequivoca, la sua riconducibilità all’autore.**

Si forniscono di seguito le definizioni di alcuni termini utilizzati dalla normativa:

- “**documento informatico**”, ossia “il documento elettronico che contiene la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti” ([articolo 1](#), comma 1, lettera p), decreto legislativo n. 82/2005);
- “**firma digitale**”, ossia “un particolare tipo di firma qualificata basata su un sistema di chiavi crittografiche, una pubblica e una privata, correlate tra loro, che consente al titolare di firma elettronica tramite la chiave privata e a un soggetto terzo tramite la chiave pubblica, rispettivamente, di rendere manifesta e di verificare la provenienza e l’integrità di un documento informatico o di un insieme di documenti informatici (articolo 1, comma 1, lettera s), decreto legislativo n. 82/2005);
- “**firma elettronica qualificata**”, ossia “una firma elettronica avanzata creata da un dispositivo per la creazione di una firma elettronica qualificata e basata su un certificato qualificato per firme elettroniche” (articolo 3, n. 12, [regolamento CE n. 910/2014](#), richiamato dall’articolo 1, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 82/2005);
- “**firma elettronica avanzata**”, ossia che “a) è connessa unicamente al firmatario; b) è idonea a identificare il firmatario; c) è creata mediante dati per la creazione di una firma elettronica che il firmatario può, con un elevato livello di sicurezza, utilizzare sotto il proprio esclusivo controllo; e d) è collegata ai dati sottoscritti in modo da consentire l’identificazione di ogni successiva modifica di tali dati” (articoli 3, n. 11, e 26, regolamento CE n. 910/2014, richiamati dall’articolo 1, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 82/2005).

¹⁴ A norma di tale articolo, la scrittura privata **fa piena prova, fino a querela di falso**, della provenienza delle dichiarazioni da chi l’ha sottoscritta, se colui contro il quale la scrittura è prodotta ne riconosce la sottoscrizione, ovvero se questa è legalmente considerata come riconosciuta.

¹⁵ L’articolo disciplina l’adozione delle Linee guida contenenti le regole tecniche e di indirizzo per l’attuazione del codice.

Come anticipato, sono due i casi in cui la disposizione in commento consente la sottoscrizione digitale delle liste di candidati.

Con riferimento all'ipotesi dell'**elettore non in grado di apporre la firma** autografa, la norma impone una certificata impossibilità derivante da un grave impedimento fisico di cui all'articolo 55, secondo comma, del d.P.R. n. 361/1957. Si tratta dei **ciechi**, degli **amputati delle mani**, degli **affetti da paralisi** o da **altro impedimento di analoga gravità**.

Tali categorie di elettori sono richiamate dalla norma contenuta nel d.P.R. del 1957 ai fini dell'individuazione delle persone che possono esercitare il diritto elettorale con l'aiuto di un elettore della propria famiglia o, in mancanza, di un altro elettore, che sia stato volontariamente scelto come accompagnatore, purché l'uno o l'altro sia iscritto in un qualsiasi Comune della Repubblica.

Con riferimento all'ipotesi dell'elettore che si trovi nelle condizioni di dover esercitare il **voto domiciliare**, la disposizione richiama l'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n.1/2006, ai sensi del quale è ammesso al voto, presso la sua dimora, l'**elettore affetto da gravissime infermità**, tali che l'allontanamento dall'abitazione in cui dimora risulti impossibile, nonché l'elettore affetto da gravi infermità che si trovi in condizioni di dipendenza continuativa e vitale da apparecchiature elettromedicali tali da impedirne l'allontanamento dall'abitazione in cui dimora.

Il **comma 2** della disposizione in esame prevede che il documento informatico con la relativa sottoscrizione digitale sia consegnato su supporto digitale agli uffici preposti alla ricezione delle candidature corredato da certificazione medica attestante il grave impedimento fisico o la condizione per esercitare il voto domiciliare.

L'articolo in commento, avente lo scopo consentire alle persone con gravi disabilità la sottoscrizione delle liste di candidati in modalità digitale, si inserisce anche nel solco della informatizzazione di alcune fasi del procedimento elettorale.

Occorre ricordare che il **codice dell'amministrazione digitale**, al comma 1 dell'[articolo 2](#), prevede che “lo Stato, le Regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate e nel modo più adeguato al soddisfacimento degli interessi degli utenti le tecnologie dell'informazione e della comunicazione”. Il comma 6

dello stesso articolo elenca i **settori ai quali non si applicano le disposizioni del codice**. Tra tali settori rientrano le “**consultazioni elettorali**”.

Ciò non ha impedito al legislatore, attraverso disposizioni speciali, di prevedere qualche forma di informatizzazione anche in questo campo.

Si può qui richiamare l'[articolo 3](#), comma 7, della legge n. 165/2017, a norma del quale, entro sei mesi dall'entrata in vigore della disposizione, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per gli affari regionali, sarebbero dovute essere definite le modalità per consentire in via sperimentale la raccolta con modalità digitale delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione delle candidature e delle liste in occasione di consultazioni elettorali, anche attraverso l'utilizzo della firma digitale e della firma elettronica qualificata. Il decreto, tuttavia, non è stato mai emanato, risultando quindi la norma senza attuazione.

Si può, inoltre, ricordare che la legge di bilancio 2021 (legge n 178/2020, [articolo 1](#), comma da 341 a 344) ha previsto l'introduzione di una **piattaforma digitale per la raccolta in modalità digitale** – anche mediante SPID, carta d'identità elettronica o carta nazionale dei servizi – delle **firme** necessarie per la presentazione delle richieste di **referendum popolari abrogativi** (articolo 75 della Costituzione) e **costituzionali** (articolo 138, secondo comma, Cost.), nonché per la presentazione delle **proposte di legge di iniziativa popolare** (articolo 71, secondo comma, Cost.). L'[articolo 38-*quater*](#) del decreto-legge n. 77/2021 ha consentito, nelle more dell'istituzione della piattaforma anzidetta, che la raccolta potesse avvenire anche mediante documento informatico, sottoscritto con firma elettronica qualificata, a cui fosse associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi. La **piattaforma è comunque divenuta operativa** per via del [d.P.C.m. 18 luglio 2024](#) (“Attestazione dell'operatività della Piattaforma per la raccolta delle firme espresse nell'ambito dei *referendum*, di cui all'articolo 1, commi 341 e seguenti, della legge 30 dicembre 2020, n. 178”).

Il già richiamato decreto-legge n. 77/2021, all'[articolo 38-*bis*](#), ha inoltre previsto altre forme di informatizzazione dei procedimenti elettorali, disponendo, tra le altre innovazioni, che:

- il deposito del **contrassegno** da parte dei partiti politici che intendono presentare liste di candidati alle elezioni debba avvenire a mano **anche su supporto digitale**;
- l'atto di designazione dei **rappresentanti della lista** possa essere presentato anche mediante **posta elettronica certificata**;
- le **autenticazioni** degli atti di designazioni dei rappresentanti di lista **non siano necessarie** quando gli atti di designazione siano

firmati digitalmente o con altro tipo di firma elettronica qualificata dai delegati dalle persone autorizzate dagli stessi delegati con atto firmato digitalmente, a condizione che tali documenti siano trasmessi tramite posta elettronica certificata;

- il **certificato di iscrizione alle liste elettorali**, necessario per la sottoscrizione a sostegno di liste di candidati per le elezioni politiche, europee ed amministrative, nonché di proposte di referendum e per iniziative legislative popolari, possa essere **richiesto in formato digitale** tramite **posta elettronica certificata**;
- i rappresentanti legali dei partiti e dei movimenti politici e delle liste concorrenti in elezioni amministrative in comuni con almeno 15.000 abitanti possano fare **richiesta anche tramite posta elettronica certificata** dei **certificati penali rilasciati dai casellari giudiziari** per i propri candidati, ai fini dell'ottemperanza per i partiti dell'obbligo di pubblicare sul sito internet il certificato del casellario giudiziale dei candidati.

Da ultimo occorre richiamare la recente sentenza n. 3/2025 della Corte costituzionale (su cui si veda il *box* seguente), con la quale sono state dichiarate illegittime le norme che non consentono alla persona con disabilità di usare la firma digitale per sottoscrivere una lista di candidati alle elezioni. La pronuncia è intervenuta sull'[articolo 9](#), terzo comma, della legge n. 108/1968 ("Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale") e sul già richiamato comma 6 dell'articolo 2 del codice dell'amministrazione digitale.

La disposizione oggetto del presente commento, come già evidenziato, si applica a tutte le consultazioni elettorali.

• ***La sentenza n. 3/2025 della Corte costituzionale***

Con la [sentenza n. 3/2025](#), depositata in data 23 gennaio 2025, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 9, terzo comma, della legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale) e 2, comma 6, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale), nella parte in cui non prevedono per l'elettore, che non sia in grado di apporre una firma autografa per la sottoscrizione delle liste elettorali per certificata impossibilità derivante da un grave impedimento fisico o perché si trova nelle condizioni per esercitare il voto domiciliare, la possibilità di sottoscrivere un documento informatico con firma elettronica qualificata, cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi.

La Corte ha infatti ritenuto come non sia più adeguato lo strumento, risalente a quando non esisteva la firma digitale, che l'ordinamento ha messo a disposizione dell'elettore con disabilità, e cioè la possibilità per i presentatori di una lista di candidati, che non siano in grado di sottoscrivere per fisico impedimento, di fare la loro dichiarazione in forma verbale, alla presenza di due testimoni, innanzi ad un notaio o al segretario comunale o ad altro impiegato all'uopo delegato dal Sindaco. Tale rimedio, previsto dall'articolo 28 del DPR n. 570 del 1960 con riferimento alle elezioni comunali, trova applicazione anche alle elezioni regionali in forza del richiamo contenuto nell'articolo 1, ultimo comma, della legge n. 108 del 1968.

Questa procedura presuppone, infatti, "che i soggetti abilitati a ricevere la dichiarazione verbale e i testimoni si rechino nel domicilio della persona con disabilità, con la conseguenza che a quest'ultima è imposto di attivarsi al fine di ottenere tale presenza, di sostenere gli eventuali oneri economici, e, se del caso, di tollerare una interferenza sulla propria riservatezza".

Secondo il ragionamento della Corte, la condizione giuridica della persona con disabilità è il punto di confluenza di un complesso di principi "che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale". Con riguardo alle persone che non sono in grado di apporre una firma autografa ma risultano capaci, utilizzando le moderne tecnologie, di apporre una digitale, la preclusione derivante dall'art. 2, comma 6, codice dell'amministrazione digitale (che esclude le "consultazioni elettorali" dal campo di applicazione del codice), incide sui loro diritti politici di cui agli artt. 48 e 49 Cost., tra cui senz'altro rientra quello di sottoscrivere una lista di candidati che possa essere sottoposta al voto degli elettori. Tale attività, concorrendo alla formazione dell'offerta elettorale, attiene direttamente al diritto di elettorato.

La preclusione all'utilizzo della firma digitale anche per le persone con disabilità, prosegue la Corte, determina il paradosso per cui è l'ordinamento giuridico che, anziché rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, introduce esso stesso "un aggravio né necessario, né proporzionato rispetto all'esigenza di verificare l'autenticità e la genuinità della sottoscrizione della lista di candidati, parimenti conseguibile consentendo all'elettore con disabilità di utilizzare la modalità elettronica per sostenere la lista di candidati".

La firma digitale consentirebbe all'elettore di apporre autonomamente la sottoscrizione necessaria alla presentazione delle candidature, se non vi fosse la preclusione derivante dall'art. 2, comma 6, del codice dell'amministrazione digitale. Tale preclusione costringe l'elettore a dover ricorrere alla più gravosa e complessa dichiarazione verbale resa davanti a due testimoni e a un soggetto abilitato a verbalizzarla, secondo quanto previsto, come già sopra ricordato, dall'art. 28, quarto comma, del d.P.R. n. 570 del 1960.

Articolo 5
(Entrata in vigore)

L'**articolo 5** dispone che il decreto-legge entri in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

Il decreto-legge è dunque vigente dal **20 marzo 2025**.

Si ricorda che, ai sensi dell'**articolo 1** del disegno di legge di conversione del presente decreto, quest'ultima legge (insieme con le modifiche apportate al decreto in sede di conversione) entra in vigore il giorno successivo a quello della propria pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

I REFERENDUM DEL 2025

I *referendum* abrogativi svolgentisi nel 2025 sono cinque: uno in materia di **cittadinanza**; quattro in materia di **lavoro**.

Le richieste di *referendum* sono state presentate, con deposito delle relative sottoscrizioni presso la Cancelleria della Corte di cassazione, entro i termini previsti dalla [legge 25 maggio 1970, n. 352](#).

I quesiti in materia di cittadinanza e di lavoro stati dichiarati **conformi a legge** dall'Ufficio Centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione, con le ordinanze del 12 dicembre 2024¹⁶.

Successivamente, nella camera di consiglio del 20 gennaio 2025, questi sono stati **dichiarati ammissibili dalla Corte costituzionale**¹⁷, con sentenze depositate il 7 febbraio.

La Corte, al contrario, nella medesima camera di consiglio ha **dichiarato inammissibile il quesito relativo all'abrogazione integrale della legge sull'autonomia differenziata (legge 26 giugno 2024, n. 86)**, quale risultante a seguito della [sentenza n. 192 del 2024](#) della stessa Corte (cfr. [sentenza n. 10 del 2025](#))¹⁸.

1. *Quesito referendario sulla cittadinanza italiana*

Uno dei quesiti dichiarati ammissibili dalla Corte Costituzionale ha come obiettivo l'**abrogazione parziale dell'articolo 9 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (legge sull'acquisizione della cittadinanza italiana per residenti stranieri)**.

La disposizione oggetto del quesito indica i **presupposti al ricorrere dei quali lo straniero possa ottenere la cittadinanza italiana**, presentando domanda secondo le prescrizioni di legge. Essa, nel dettaglio, stabilisce che la cittadinanza italiana possa essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno:

¹⁶ Si veda il relativo [comunicato stampa](#) dell'Ufficio Centrale del 12 dicembre 2024.

¹⁷ Si veda il relativo [comunicato stampa](#) della Corte Costituzionale del 20 gennaio 2025.

¹⁸ Secondo la Corte, infatti, la sentenza n. 192 ha profondamente inciso sull'architettura essenziale della legge sull'autonomia differenziata, dichiarando l'illegittimità costituzionale di molteplici disposizioni della stessa e l'illegittimità consequenziale di altre disposizioni, contestualmente fornendo l'interpretazione costituzionalmente orientata di ulteriori disposizioni. Pertanto, a seguito delle numerose e complesse modifiche apportate alla legge dalla sentenza numero 192, il quesito sarebbe divenuto obiettivamente oscuro, e dunque non idoneo a garantire all'elettore una scelta libera e consapevole da parte dell'elettore, nonché privo di chiarezza quanto alla sua finalità. Merita ricordare che, proprio in ragione della sentenza n. 192/2024, un secondo quesito di abrogazione parziale della legge era già stato considerato non conforme a legge dall'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di Cassazione.

- allo straniero del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado siano stati cittadini per nascita, o che sia nato nel territorio della Repubblica e che, in entrambi i casi, vi risieda legalmente da almeno tre anni (lettera *a*), salvo non si ricada nella diversa ipotesi di cui all'art. 4, comma 1, lettera *c*) (residenza legale, al raggiungimento della maggiore età, da almeno due anni nel territorio della Repubblica e dichiarazione, entro un anno dal raggiungimento, della volontà di acquistare la cittadinanza italiana);
- allo straniero maggiorenne adottato da cittadino italiano che risieda legalmente nel territorio della Repubblica da almeno cinque anni successivamente all'adozione (**lettera b**);
- allo straniero che abbia prestato servizio, anche all'estero, per almeno cinque anni alle dipendenze dello Stato (lettera *c*);
- al cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea, qualora risieda legalmente da almeno quattro anni nel territorio della Repubblica (lettera *d*);
- all'apolide che risieda legalmente da almeno cinque anni nel territorio della Repubblica (lettera *e*), cui, ai sensi del successivo art. 16, comma 2, è equiparato lo straniero che sia stato riconosciuto rifugiato;
- al cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea, laddove risieda legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica (**lettera f**).

Dalla presentazione della relativa domanda, decorrono ventiquattro mesi, prorogabili fino a trentasei, per definire il relativo procedimento (art. 9-ter).

In tale contesto normativo, il quesito è diretto ad abrogare, congiuntamente, l'intero articolo 9, comma 1, lettera *f*) e, limitatamente ad alcune parole, l'articolo 9, comma 1, lettera *b*). **La combinazione delle due diverse abrogazioni avrebbe quale esito l'attribuzione a tutti gli stranieri maggiorenni con cittadinanza di uno Stato non appartenente all'Unione europea della facoltà di presentare richiesta di concessione della cittadinanza italiana dopo cinque anni di residenza legale in Italia.**

La Corte Costituzionale ha **dichiarato ammissibile** il quesito con [la sentenza n. 11 del 2025](#) depositata in data 7 febbraio 2025. Essa ha ritenuto il quesito omogeneo, chiaro ed univoco.

La Corte, più nel dettaglio, ha rilevato che, in caso di approvazione del quesito referendario, verrebbe ad essere **modificato esclusivamente il tempo di residenza legale necessario per poter presentare la domanda di cittadinanza** – pari a **cinque anni** – restando invece fermi i soggetti che potranno presentare la richiesta, i restanti requisiti per presentarla (la residenza nel territorio della Repubblica e l'adeguata conoscenza della lingua italiana), nonché la natura di atto discrezionale di “alta amministrazione” del provvedimento di concessione della cittadinanza.

La Corte ha sottolineato che il quinquennio di residenza legale sul territorio nazionale (che sotto la previgente disciplina rappresentava il requisito temporale da soddisfare affinché lo straniero potesse ottenere la cittadinanza italiana) è già

oggi previsto dalla legge quale presupposto perché possano conseguire la cittadinanza italiana gli stranieri maggiorenni adottati da cittadino italiano, gli apolidi e i rifugiati.

Di seguito, i dettagli del quesito:

Titolo: Cittadinanza italiana: Dimezzamento da 10 a 5 anni dei tempi di residenza legale in Italia dello straniero maggiorenne extracomunitario per la richiesta di concessione della cittadinanza italiana

Testo:

“Volete voi abrogare l'art. 9, comma 1, lettera b), limitatamente alle parole "adottato da cittadino italiano" e "successivamente alla adozione"; nonché la lettera f), recante la seguente disposizione: "f) allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica.", della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza?”

2. Quesito referendario sulle tutele crescenti (disciplina dei licenziamenti illegittimi introdotta dal Jobs Act)

Il primo dei quesiti in materia di lavoro dichiarati ammissibili dalla Corte ha come obiettivo **l'abrogazione dell'intero [decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23](#)**, recante “Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183”.

Nel dettaglio, il decreto legislativo n. 23 del 2015 è stato adottato nell'esercizio della delega disposta dall'art. 1, comma 7, lettera c), della legge 10 dicembre 2014, n. 183, recante deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro. La delega in questione, con le parole della Corte Costituzionale, era diretta a “favorire l'ingresso nel mondo del lavoro di “nuovi assunti”, accentuandone la flessibilità in uscita con il riconoscimento di una tutela risarcitorio-monetaria predeterminata, e quindi alleggerendo le conseguenze di un licenziamento illegittimo” (sentenza n. 129 del 2024).

Tale normativa ha dettato una disciplina organica dell'**apparato sanzionatorio dei licenziamenti illegittimi** intimati tanto dai datori ‘sopra-soglia’ quanto da quelli ‘sotto-soglia’ **ai lavoratori** che rivestano la qualifica di operai, impiegati o quadri e che siano stati **assunti, a decorrere dal 7 marzo 2015, con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato**. La disciplina in questione, differenziandosi da quella prevista dall'articolo 18 dello statuto dei lavoratori (legge 20 maggio 1970, n. 300), in via generale **ridimensiona la tutela indennitaria e limita quella reintegratoria**, nel caso di licenziamento individuale

in difetto di giusta causa o di giustificato motivo soggettivo o oggettivo. Interviene inoltre sulla **disciplina del licenziamento collettivo**, sempre con riguardo ai soli lavoratori assunti a decorrere dal 7 marzo 2015, **sopprimendo la tutela reintegratoria** anche nel caso di violazione dei criteri di scelta dei lavoratori da licenziare, previsti dalla legge o da accordo sindacale.

Rileva la Corte Costituzionale nella sentenza n.12 del 2025, che dichiara l'ammissibilità del quesito, che il complessivo mutamento delle garanzie a favore della flessibilità in uscita è stato successivamente mitigato, su specifici profili, da diverse pronunce di illegittimità costituzionale.

La Corte Costituzionale ha dichiarato ammissibile tale richiesta di *referendum* abrogativo appunto con la [sentenza numero 12 del 2025](#).¹⁹ La Corte ha ritenuto il quesito chiaro, omogeneo e unitario, e dunque rispondente ai requisiti costantemente ritenuti necessari dalla giurisprudenza costituzionale affinché il corpo elettorale possa esercitare una scelta libera e consapevole. Essa ha individuato tale matrice unitaria nel “profilo teleologico sotteso al quesito referendario, mirante all’abrogazione di un *corpus* organico di norme e funzionale alla *reductio ad unum*, senza più la divisione tra prima e dopo la data del 7 marzo 2015, della disciplina sanzionatoria dei licenziamenti illegittimi”.

Effetto dell’abrogazione sarebbe, pertanto, una nuova **espansione della “disciplina pregressa, valevole per tutti i dipendenti, a prescindere dalla data della loro assunzione”**. Tale disciplina troverebbe nuovamente la propria fonte, per quanto riguarda i licenziamenti individuali:

- **nell’[articolo 18 dello statuto dei lavoratori](#)** (legge n. 300/1970) per quanto riguarda i lavoratori alle dipendenze di **datori ‘sopra-soglia’** (datori che impieghino **più di quindici lavoratori**, ovvero più di cinque se si tratta di imprenditore agricolo, occupati in ciascuna unità produttiva o comunque nell’ambito dello stesso comune, oppure più di sessanta nel complesso). Tale disciplina, invero, è stata profondamente modificata dalla legge 92/2012 di riforma del mercato del lavoro, che ha sostituito la c.d. tutela reale (o reintegratoria “piena”), precedentemente prevista in tutti i casi di licenziamento illegittimo da parte di datori ‘sopra-soglia’, con quattro diversi regimi di protezione per i lavoratori illegittimamente licenziati da parte dei suddetti datori²⁰;

¹⁹ Precedentemente, l’Ufficio centrale della Cassazione per il *referendum* aveva verificato, con esito positivo, la regolarità della richiesta referendaria, rilevando, tuttavia, che sul decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 avessero inciso diverse modifiche legislative e quattro pronunce di illegittimità costituzionale. Per tale ragione, l’Ufficio centrale ha ritenuto opportuno integrare il quesito con le menzionate modifiche e pronunce (per il testo riformulato, si veda infra). La Corte Costituzionale, pertanto, si è espressa sul quesito risultante dalla riformulazione.

²⁰ Oggi, pertanto, l’articolo 18 prevede: **la tutela reintegratoria “piena”** in caso di nullità di licenziamento o licenziamento inefficace perché intimato in forma orale; **tutela reintegratoria “attenuata”** (nella quale, ferma restando la reintegrazione nel posto di lavoro, c’è un regime di risarcimento meno favorevole rispetto alla tutela piena) in caso di licenziamento per giusta causa o giustificato motivo soggettivo illegittimo perché il fatto contestato non sussiste o perché il fatto rientra in una delle condotte punibili con sanzione conservativa sulla base del contratto collettivo ovvero del codice disciplinare applicabile, oppure in caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo, se il fatto è manifestamente insussistente; **tutela meramente obbligatoria (che dà luogo solo a indennità**

- **nell'art. 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604** (già sostituito dall'art. 2, comma 3, della legge 11 maggio 1990, n. 108) per i lavoratori alle dipendenze di datori 'sotto soglia', **che prevede la c.d. tutela indennitaria (o obbligatoria)**, consistente nella condanna alla riassunzione del dipendente o, alternativamente, al pagamento in suo favore di un'indennità di importo. Tale disposizione, peraltro, in alcune sue parti, costituisce l'oggetto del secondo quesito referendario in materia di lavoro: si veda *infra*.

Di seguito, i dettagli del quesito:

Titolo: Contratto di lavoro a tutele crescenti – disciplina dei licenziamenti illegittimi: Abrogazione

Testo (riformulato dall'Ufficio Centrale per il referendum²¹):

“Volete voi l'abrogazione del d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23, come modificato dal d.l. 12 luglio 2018, n. 87, convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2018, n. 96, dalla sentenza Corte costituzionale 26 settembre 2018, n. 194, dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145; dal d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, dal d.l. 8 aprile 2020, n. 23 convertito con modificazioni dalla L. 5 giugno 2020, n. 40; dalla sentenza della Corte costituzionale 24 giugno 2020, n. 150; dal d.l. 24 agosto 2021, n. 118, convertito con modificazioni dalla L. 21 ottobre 2021, n. 147; dal d.l. 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni dalla L. 29 giugno 2022, n. 79 (in G.U. 29/06/2022, n. 150); dalla sentenza della Corte costituzionale 23 gennaio 2024, n. 22; dalla sentenza della Corte costituzionale, del 4 giugno 2024, n. 128, recante “Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183” nella sua interezza?”.

3. Quesito referendario sulle piccole imprese (disciplina dei licenziamenti illegittimi e delle relative indennità)

Il secondo dei quesiti in materia di lavoro ha ad oggetto il già citato [articolo 8 della legge numero 604 del 1966](#), **recante norme sui licenziamenti individuali**, limitatamente alle parole che stabiliscono una **misura massima** (pari a sei mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto) per la liquidazione dell'**indennità** da licenziamento illegittimo.

risarcitoria), applicabile nelle ipotesi non contemplate dalle suddette tutele reintegratorie, qualora il giudice accerti che non ricorrano gli estremi del giustificato motivo soggettivo o della giusta causa adottati dal datore di lavoro; **tutela obbligatoria “ridotta” (che dà luogo a indennità risarcitoria ridotta)**, applicabile alle ipotesi in cui il licenziamento risulti illegittimo per carenza di motivazione scritta o per altri vizi procedurali.

²¹ Cfr. la relativa [ordinanza del 12 dicembre 2024](#).

Tale disposizione, come già ricordato, in conseguenza delle modifiche introdotte dalla legge n. 108 del 1990, prevede la c.d. **tutela indennitaria (o obbligatoria) a fronte di licenziamento illegittimo**. Stabilisce, nel dettaglio, che in difetto dei presupposti previsti dalla legge per il licenziamento per giusta causa o giustificato motivo, il datore di lavoro sia tenuto a riassumere il prestatore di lavoro entro il termine di tre giorni o, alternativamente, a risarcire il danno versandogli un'**indennità** di importo compreso **tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 6 mensilità** dell'ultima retribuzione globale di fatto (avuto riguardo ad una serie di indici ivi specificati), sebbene maggiorabile nei limiti prescritti dalla disposizione²². Si evidenzia che: tale regime si applica ai soli lavoratori assunti alle dipendenze di **datori di lavoro che non raggiungono la soglia dimensionale** indicata dall'art. 18, ottavo comma, della legge n. 300 del 1970: ovvero, **fino a quindici dipendenti nelle singole unità produttive** o nell'ambito dello stesso comune (cinque, se si tratta di impresa agricola), o **fino a sessanta dipendenti nel complesso dell'azienda** (c.d. datori 'sotto-soglia', o 'piccole imprese'); il regime in esame, per effetto della riforma introdotta dal *Jobs Act*, e in particolare delle disposizioni del d.lgs. n. 23/2015 (oggetto, lo si ricorda, del primo quesito referendario in materia di lavoro), si applica, *ratione temporis*, **ai soli lavoratori assunti prima del 7 marzo 2015**, data a decorrere dalla quale è entrato in vigore il suddetto decreto legislativo.

La Corte Costituzionale ha **dichiarato ammissibile tale richiesta di referendum abrogativo** con la [sentenza n. 13 del 2025](#).

Essa, anzitutto, ha riscontrato che l'obiettivo perseguito sia quello di **eliminare il tetto, fissato in sei mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto**, seppure maggiorabile fino a quattordici, che attualmente delimita la **misura massima dell'indennità** liquidabile per licenziamento illegittimo", con esclusivo riferimento ai **lavoratori assunti, prima del 7 marzo 2015, presso le "piccole imprese"**, ovvero quelle che non raggiungono la dimensione occupazionale già ricordata.

La Corte ha ritenuto che il quesito risponda ai requisiti di chiarezza, univocità e omogeneità, ponendo esso una chiara alternativa all'elettore: mantenere l'attuale disciplina o epurarla del suddetto limite massimo. Essa ha esplicitato che la **normativa**, in caso di accoglimento del quesito referendario, comporterebbe, **per la menzionata categoria di lavoratori, il mantenimento della soglia minima dell'indennità (pari a 2,5 mensilità) e amplierebbe, con la soppressione del limite massimo**, l'ambito della valutazione rimessa al giudice.

Si ricorda che, per i lavoratori assunti a tempo indeterminato a decorrere dal 7 marzo 2015, la disciplina in materia di licenziamenti è oggetto del primo quesito referendario.

²² Essa infatti prescrive che tale indennità possa essere maggiorata fino a 10 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai dieci anni e fino a 14 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai venti anni, se dipendenti da datore di lavoro che occupi, in totale, più di quindici prestatori di lavoro.

Di seguito, i dettagli del quesito:

Titolo: Piccole imprese-Licenziamenti e relativa indennità: abrogazione parziale

Testo:

“Volete voi l’abrogazione dell’articolo 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604, recante “Norme sui licenziamenti individuali”, come sostituito dall’art. 2, comma 3, della legge 11 maggio 1990, n. 108, limitatamente alle parole: “compreso tra un”, alle parole “ed un massimo di 6” e alle parole “La misura massima della predetta indennità può essere maggiorata fino a 10 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai dieci anni e fino a 14 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai venti anni, se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro?”.

4. Quesito referendario sui contratti di lavoro a termine

Il terzo quesito in materia di lavoro ha come obiettivo **l’abrogazione** di talune **disposizioni del [decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81](#)**, disciplinanti **l’apposizione di termine al contratto di lavoro subordinato, la durata massima del medesimo contratto a tempo determinato e le condizioni per proroghe e rinnovi**. Esse si identificano negli **[articoli 19, commi 1, 1-bis e 4, e 21, comma 01](#)**, preordinati a consentire, al ricorrere di certe condizioni, l’impiego dei contratti di lavoro a tempo determinato.

Più nel dettaglio, le menzionate previsioni, oggetto di successive novelle, consentono l’apposizione di un **termine di durata** al contratto di lavoro subordinato. Ai sensi dell’articolo 19, dunque, la **stipulazione del contratto di lavoro subordinato a tempo determinato** è consentita:

- **in assenza di qualsiasi causale giustificativa, nel caso di durata** del rapporto di lavoro **inferiore o pari a dodici mesi**;
- al ricorrere di **determinate condizioni**, nel caso di **durata superiore a 12 ma comunque compresa entro 24 mesi**. Tali condizioni consistono, **alternativamente**: nella necessità di **“sostituzione di altri lavoratori”** (art. 19, comma 1, lettera *b-bis*)); nella sussistenza dei **“casi previsti dai contratti collettivi di cui all’articolo 51”** (art. 19, comma 1, lettera *a*))²³; oppure, in assenza delle previsioni dei contratti collettivi di cui all’art. 51 del medesimo decreto legislativo, nella sussistenza di **“esigenze di natura tecnica, organizzativa o produttiva”**, individuate dalle parti mediante accordo individuale stipulato entro il 31 dicembre 2025 (art. 19, comma 1, lett. *b*)).

²³ Ovvero dai contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e dai contratti collettivi aziendali stipulati dalle rappresentanze sindacali aziendali delle suddette associazioni ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria.

La medesima disciplina, ai sensi del rinvio operato dall'articolo 21, comma 01, è applicabile alle **proroghe** e ai **rinnovi** dei contratti in questione.

La Corte Costituzionale ha **dichiarato ammissibile** la relativa richiesta di *referendum* abrogativo, con la [sentenza n. 14 del 2025](#)²⁴.

Essa ha ritenuto che il quesito soddisfi i requisiti della chiarezza, dell'omogeneità e della matrice razionalmente unitaria dello stesso. La Corte ha infatti rilevato che, seppure congegnata mediante l'uso della tecnica del ritaglio normativo, l'abrogazione dei citati frammenti di disposizioni – di cui ai commi 1, 1-*bis* e 4 dell'art. 19 e al comma 01 dell'art. 21 del d.lgs. n. 81 del 2015 – mira a realizzare un “**effetto meramente ablatorio delle specifiche previsioni** che consentono la stipulazione (nonché la proroga e il rinnovo) del contratto a tempo determinato o senza alcuna causale giustificativa, purché con durata massima di dodici mesi, o con una causale giustificativa individuata dalle parti, entro il 31 dicembre 2025, al di fuori delle ipotesi previste dalla legge e dai contratti collettivi di lavoro stipulati dai sindacati maggiormente rappresentativi a livello nazionale²⁵”.

In tal modo, l'elettore è posto di fronte ad un'**alternativa secca**: da un lato, la “riespansione dei vincoli al ricorso al lavoro temporaneo, nella forma della **generalizzazione dell'obbligo di giustificazione dell'apposizione del termine al contratto**”, apposizione che, senza eccezioni con riguardo alla durata del rapporto, sarebbe ammissibile nelle sole ipotesi previste dai suddetti contratti collettivi o da specifiche norme di legge; dall'altro, “la conservazione della normativa vigente, che, all'opposto, ne agevola l'impiego”.

Di seguito, i **dettagli** del quesito:

Titolo: Abrogazione parziale di norme in materia di apposizione di termine al contratto di lavoro subordinato, durata massima e condizioni per proroghe e rinnovi

Testo (modificato dall'Ufficio Centrale per il *referendum* con l'ordinanza del 12 marzo 2025²⁶):

*“Volete voi che sia **abrogato il d. lgs. 15 giugno 2015, n. 81** avente ad oggetto “Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema*

²⁴ In seguito alla proroga alla suddetta data del 31 dicembre 2025, proroga disposta dal decreto-legge n. 202/2024, mediante modifica dell'articolo 19, comma 1, lettera *b*) del d.lgs. n. 81 del 2015 (oggetto del quesito), l'Ufficio Centrale per il *referendum*, con [ordinanza del 12 marzo 2025](#), dopo aver riscontrato la sostanziale persistenza dell'originario “contenuto normativo essenziale” di tale disposizione, ha provveduto a modificare il testo del quesito, sostituendo le parole “31 dicembre 2024” con le parole “31 dicembre 2025”, che rispecchiano l'intervenuta novella legislativa.

²⁵ Più in particolare, il riferimento della norma è ai contratti collettivi di cui all'art. 51 dello stesso d.lgs. n. 81 del 2015, ovvero ai contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e ai contratti collettivi aziendali stipulati dalle rappresentanze sindacali aziendali delle suddette associazioni ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria.

²⁶ Riguardo alla modifica, cfr. *supra*, in nota.

di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183" **limitatamente alle seguenti parti: Articolo 19, comma 1, limitatamente alle parole** "non superiore a dodici mesi. Il contratto può avere una durata superiore, ma comunque", alle parole "in presenza di almeno una delle seguenti condizioni", alle parole "in assenza delle previsioni di cui alla lettera a), nei contratti collettivi applicati in azienda, e comunque entro il 31 dicembre 2025, per esigenze di natura tecnica, organizzativa e produttiva individuate dalle parti;" e alle lettere "b bis)"; comma 1-bis, limitatamente alle parole "di durata superiore a dodici mesi" e alle parole "dalla data di superamento del termine di dodici mesi"; comma 4, limitatamente alle parole "in caso di rinnovo," e alle parole "solo quando il termine complessivo eccede i dodici mesi"; **Articolo 21, comma 01, limitatamente alle parole** "liberamente nei primi dodici mesi e, successivamente?".

5. Quesito referendario sulla responsabilità dell'imprenditore committente

L'ultimo quesito in materia di lavoro ha ad oggetto l'[articolo 26, comma 4, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81](#), limitatamente alle parole "Le disposizioni del presente comma non si applicano ai danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici".

La norma si inquadra nella più ampia **disciplina degli obblighi in tema di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori** sui luoghi di lavoro, in relazione ai contratti d'appalto o d'opera o di somministrazione, recata dal decreto legislativo n. 81/2008. Il citato comma 4, al primo periodo, sancisce la **responsabilità solidale dell'imprenditore committente con l'appaltatore e con ciascuno dei subappaltatori** "per tutti i danni per i quali il lavoratore, dipendente dall'appaltatore o dal subappaltatore, **non risulti indennizzato** ad opera dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) o dell'Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA)". Al contrario, **l'imprenditore committente non è responsabile in solido** per i "danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici" (art. 26, comma 4, secondo periodo, del citato d.lgs. n. 81 del 2008).

La richiesta di *referendum* abrogativo mira, pertanto, ad **eliminare la limitazione della responsabilità solidale**, mediante la soppressione dell'intero secondo periodo, che tale limitazione dispone.

La Corte Costituzionale ha **dichiarato ammissibile** tale richiesta di *referendum*, con la [sentenza n. 15 del 2025](#).

Essa ha ritenuto soddisfatti i tradizionali requisiti di chiarezza e semplicità del quesito, rilevando che dalla sua formulazione e dall'analisi della sua incidenza sul quadro normativo "si evince in modo inequivocabile la finalità di **rafforzare la responsabilità solidale per i danni non indennizzati dall'INAIL o**

dall'IPSEMA e di ripristinarne l'originaria ampiezza, nei termini definiti dall'art. 1, comma 910, della legge n. 296 del 2006, che non contemplava limitazioni di sorta"²⁷.

L'**abrogazione**, pertanto, avrebbe come effetto quello di **determinare l'integrale applicazione della responsabilità solidale dell'imprenditore committente con appaltatori e subappaltatori**, prevista dal primo periodo del comma 4 dell'articolo 26, senza alcuna eccezione per i danni prodotti dai rischi specifici dell'attività delle imprese appaltatrici e subappaltatrici.

Di seguito, i dettagli del quesito:

Titolo: Esclusione della responsabilità solidale del committente, dell'appaltatore e del subappaltatore per infortuni subiti dal lavoratore dipendente di impresa appaltatrice o subappaltatrice, come conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici: Abrogazione.

Testo:

“Volete voi l'abrogazione dell'art. 26, comma 4, in tema di “Obblighi connessi ai contratti d'appalto o d'opera o di somministrazione”, di cui al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 recante “Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro” come modificato dall'art. 16 del decreto legislativo 3 agosto 2009 n. 106, dall'art. 32 del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modifiche dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, nonché dall'art. 13 del decreto legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito con modifiche dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215, limitatamente alle parole “Le disposizioni del presente comma non si applicano ai danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici?”.

²⁷ Con riferimento a quest'ultimo inciso, si ricorda che la previgente disciplina prevedeva la responsabilità solidale dell'imprenditore committente con l'appaltatore e con i subappaltatori, senza alcuna deroga. Tale disciplina era recata dall'art. 1, comma 910, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», che aveva introdotto un comma 3-bis nell'art. 7 del d.lgs. n. 626 del 1994, per i danni non indennizzati dall'INAIL.