



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa dei senatori LOMBARDO e CALENDÀ

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 APRILE 2025

Norme per la tutela dell’integrità del processo elettorale da ingerenze straniere

ONOREVOLI SENATORI. – Le ingerenze straniere costituiscono una grave violazione dei valori su cui si fonda il nostro ordinamento democratico. Le relazioni delle Commissioni speciali del Parlamento europeo (INGE 1 e INGE 2), le audizioni presso le Commissioni Politiche dell'Unione europea e Affari esteri e difesa del Senato all'interno dell'affare assegnato (620) sulle ingerenze straniere e l'istituzione di una Commissione speciale del Parlamento europeo sullo scudo democratico per la democrazia con decisione del Parlamento europeo del 18 dicembre 2024 (C/2025/1981) evidenziano le prove a conferma del fatto che esistono attori statali e attori non statali che ricorrono a condotte idonee ad alterare l'integrità delle elezioni democratiche e dei *referendum*, al fine di interferire nei processi democratici e di destabilizzare le democrazie europee. Non stiamo parlando di semplice attività di propaganda o di manipolazione delle informazioni, anche attraverso l'uso di intelligenza artificiale generativa o *deepfake*, ma di condotte di « guerra ibrida » come l'infiltrazione cibernetica, la pressione e la corruzione finanziaria, il sabotaggio delle infrastrutture critiche, lo sfruttamento di flussi immigratori creati artificialmente, l'alterazione degli algoritmi dei *social network* per favorire taluni candidati e altre tipologie di condotte che hanno lo scopo di alterare o sovvertire un risultato elettorale e destabilizzare gli ordinamenti democratici.

Tra gli attori statali si segnalano le strategie di forte aggressività politico-ideologica portate avanti da parte della Federazione Russa, ma anche dalla Cina, dall'Iran, dalla Corea del Nord, dalla Turchia.

Tra gli attori non statali si segnalano, in particolare, i proprietari delle piattaforme *social* sulle quali si forma il libero convincimento dei cittadini quali Meta, X, TikTok. Negli ultimi anni, Paesi con lo *status* di candidati all'allargamento dell'Unione europea quali l'Ucraina, la Georgia, la Repubblica di Moldova, i Paesi dei Balcani occidentali si sono trovati a far fronte a forti ingerenze da parte della Federazione russa nel loro processo di convergenza e adesione dell'Unione europea.

Anche Stati membri dell'Unione europea, quali la Romania, hanno recentemente subito forti ingerenze straniere arrivando all'annullamento, da parte della Corte costituzionale rumena, dell'esito delle elezioni presidenziali.

Le relazioni degli esperti ci ammoniscono del rischio di un aumento delle ingerenze straniere nei confronti di processi democratici, con attacchi e minacce sempre maggiori e con modalità sempre più sofisticate.

Anche l'Italia è esposta al rischio che le ingerenze straniere possano alterare l'integrità dei processi elettorali e referendari. Per affrontare le ingerenze straniere e le minacce contro la nostra democrazia è necessario adottare un approccio multiforme al fine di promuovere il pensiero libero e critico, l'alfabetizzazione mediatica e informatica, l'impegno civico e la partecipazione democratica, l'uso consapevole dell'intelligenza artificiale generativa, il pluralismo dei media, il giornalismo indipendente, la trasparenza dei finanziamenti ai partiti e ai candidati, in modo da contribuire ad una maggiore comprensione dei rischi delle minacce contro la democrazia ed una maggiore

consapevolezza della fragilità dei nostri sistemi democratici.

Le ingerenze straniere nei processi politico-elettorali costituiscono ormai una forma caratteristica di guerra ibrida. Non si tratta, come alcuni fanno ancora finta di credere, di una forma di *free speech* internazionale, cioè della libera circolazione delle idee e delle opinioni tra cittadini di Stati diversi, ma di mirate strategie di condizionamento condotte con il ricorso alla diffusione coordinata e organizzata di informazioni false, manipolate e distorte, che il mezzo digitale consente di indirizzare e « personalizzare » con straordinaria precisione, con investimenti mirati e occulti.

È il caso di precisare che si tratta di attività che comportano – in Italia come nelle altre democrazie – la violazione delle norme fondamentali di trasparenza e correttezza della competizione elettorale, nonché di quelle che disciplinano la propaganda e la comunicazione politica e che già oggi, teoricamente trovano sanzione sul piano penale o amministrativo.

Ciò che manca è un adeguamento normativo – sia nella legislazione costituzionale che in quella ordinaria – che consenta di prevenire queste condotte e di neutralizzarne le conseguenze sul piano elettorale. La relazione del 27 gennaio 2025 della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (nota come « Commissione Venezia ») del Consiglio d'Europa invita gli Stati ad intervenire per via legislativa per adottare norme più tassative e stringenti per contrastare le minacce più gravi di ingerenze straniere e tutelare la libertà di voto e la fiducia dei cittadini nei processi elettorali.

Il presente disegno di legge è dunque finalizzato a integrare le norme dell'ordinamento a tutela del regolare svolgimento delle consultazioni elettorali nazionali e dell'integrità del processo elettorale. Lo scopo della norma è quello di evitare che organi giudiziari, di fronte a prove evidenti di in-

gerenze straniere in grado di alterare significativamente o sovvertire un risultato elettorale o referendario, siano costretti a pronunciarsi successivamente rispetto alle operazioni di voto, pregiudicando la fiducia dei cittadini negli strumenti democratici e aumentando il rischio di conflittualità tra diversi poteri dello Stato. Il presente disegno di legge mira ad attivare un « freno di emergenza democratica » nei casi di ingerenze straniere che creano un irreparabile pregiudizio alla regolarità del voto, affidando al Parlamento in seduta comune la responsabilità di sospendere e aggiornare il procedimento elettorale, informando l'opinione pubblica delle attività illecite di ingerenza straniere che rischiano di condizionare il processo di formazione del consenso elettorale, alterando l'uguaglianza delle opportunità tra i soggetti politici concorrenti e pregiudicando l'integrità del procedimento elettorale.

L'articolo 1, introducendo un terzo comma all'articolo 61 della Costituzione, prevede che per garantire l'integrità del processo democratico dalle ingerenze di stati esteri, finalizzate alla manipolazione del consenso, attraverso la produzione, promozione e diffusione di informazioni false o distorte, in violazione delle norme che disciplinano la propaganda e la comunicazione politica, ovvero attraverso il finanziamento o coordinamento di dette attività, la legge stabilisca in quali casi il processo elettorale nazionale può essere interrotto e aggiornato, ovvero, dopo il voto, annullato e ripetuto.

L'articolo 2 stabilisce che la legge individui le istituzioni, le procedure e le modalità finalizzate a tutelare la libertà del voto e la trasparenza e correttezza del processo democratico dall'ingerenza di Paesi stranieri. Sulla base delle risultanze di questa attività, è trasmessa al Governo l'eventuale documentazione emersa sulle attività illecite di ingerenza esterna, perché questo riferisca tempestivamente alle Camere. In presenza di minacce gravi e oggettive il Parlamento in

seduta comune è appositamente convocato per deliberare, a maggioranza dei due terzi degli aventi diritto, la sospensione e l'aggiornamento del procedimento elettorale (o eventualmente l'annullamento e la ripetizione delle elezioni, ma solo per i procedimenti avviati prima del voto e non conclusi in tempo utile), laddove ritenga gli elementi di prova sufficienti a dimostrare un ir-

reparabile pregiudizio alla regolarità del voto. Contro la deliberazione delle Camere è ammesso ricorso da parte delle forze politiche ammesse alla competizione elettorale, che è presentato alla Corte costituzionale ed è assegnato al giudizio del collegio di cui all'articolo 135, settimo comma, della Costituzione.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

(Modifica all'articolo 61 della Costituzione)

1. All'articolo 61 della Costituzione, dopo il secondo comma è aggiunto il seguente:

« Per garantire l'integrità del processo elettorale da ingerenze di Stati esteri finalizzate alla manipolazione del consenso attraverso attività di produzione, promozione e diffusione di informazioni false o distorte in violazione delle norme in materia di propaganda e comunicazione politica ovvero mediante il finanziamento e il coordinamento di dette attività, la legge stabilisce i casi in cui il processo elettorale nazionale può essere interrotto e aggiornato ovvero i casi in cui, dopo lo svolgimento delle elezioni, il voto può essere annullato e ripetuto ».

Art. 2.

(Disposizioni per la tutela della libertà di voto e l'integrità del processo elettorale)

1. Ai fini di cui all'articolo 61, terzo comma, della Costituzione, come introdotto dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, la legge individua le istituzioni, le procedure e le modalità volte a verificare l'integrità del processo elettorale da ingerenze di Stati esteri, al fine di tutelare la libertà di voto e assicurare la trasparenza e la correttezza del processo medesimo. Il Governo è informato delle risultanze dell'attività di verifica di cui al primo periodo.

2. Il Presidente del Consiglio dei ministri, ricevute le informazioni circa le risultanze dell'attività di verifica dalle istituzioni di cui

al comma 1, qualora emergano prove documentate di violazione delle norme di garanzia dei diritti elettorali, entro tre giorni riferisce alle Camere con apposita relazione circa la sussistenza, la natura, l'origine e l'entità delle attività di ingerenza esterna individuate, fornendo i documenti e gli elementi di prova.

3. I documenti e gli elementi di prova di cui al comma 2 sono resi pubblici dal Governo almeno un giorno prima della deliberazione di cui al comma 4 e sono in ogni caso trasmessi all'autorità giudiziaria, al fine di valutare eventuali responsabilità penali da parte dei soggetti coinvolti.

4. Qualora la relazione di cui al comma 2 attesti la sussistenza di attività che abbiano pregiudicato l'integrità del processo elettorale, il Parlamento è convocato in seduta comune. Il Parlamento in seduta comune, acquisiti i documenti e gli elementi di prova di cui al comma 2, delibera con mozione motivata, a maggioranza dei due terzi degli aventi diritto, la sospensione e l'aggiornamento del processo elettorale, almeno sette giorni prima della data fissata per la consultazione elettorale. La deliberazione di cui al presente comma è adottata non prima di tre giorni dall'acquisizione dei documenti e degli elementi di prova di cui al comma 2.

5. Avverso la deliberazione di cui al comma 4 è ammesso ricorso da parte delle forze politiche che partecipano alla competizione elettorale. Il ricorso deve essere presentato entro ventiquattr'ore alla Corte costituzionale ed è assegnato al giudizio del collegio formato ai sensi dell'articolo 135, settimo comma, della Costituzione, che, valutate le circostanze, può annullare la deliberazione entro i tre giorni antecedenti alla data fissata per la consultazione elettorale.

6. Qualora la procedura di cui ai commi precedenti, nel rispetto dei termini di cui ai commi 2, 4 e 5, non sia terminata entro il giorno antecedente alla data fissata per la consultazione elettorale, il Parlamento in se-

duta comune, ove ritenga sussistenti le condizioni di cui al comma 4 in ordine all'irreparabile pregiudizio dell'integrità del processo elettorale, può deliberare l'annullamento del voto e la ripetizione delle elezioni anche dopo il loro svolgimento.

7. Avverso la deliberazione di cui al comma 6, adottata secondo la procedura e con la maggioranza di cui al comma 4, è ammesso ricorso secondo le modalità di cui al comma 5.

8. Le disposizioni del presente articolo si applicano alle consultazioni politiche nazionali per l'elezione dei deputati, dei senatori e dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia.

