

## **Sottoscrizioni digitali in ambito elettorale: argomenti giuridici a favore**

EDOARDO COLZANI\*

---

**Abstract (IT):** Il presente articolo esamina gli argomenti della battaglia promossa dalla lista Democrazia e referendum con Cappato in favore della raccolta delle sottoscrizioni elettorali mediante *spid*. In particolare l'articolo si propone di evidenziare le contraddizioni del sistema, laddove consente la raccolta delle sottoscrizioni in forma digitale per referendum e leggi popolari escludendo tuttavia la possibilità di raccolta per la presentazione delle liste elettorali.

---

**Sommario:** 1. Introduzione. – 2. L'iniziativa giudiziaria di Marco Cappato. – 3. Il contesto normativo. – 4. Gli argomenti a sostegno delle sottoscrizioni digitali. – 4.1. Rapporti con l'ordinamento europeo. – 4.2. Principi di rango costituzionale e bilanciamento degli interessi. – 5. Rilettura del contesto normativo. – 5.1. Interpretazione del Cad. – 5.2 l'applicabilità, anche in via analogica, dell'art. 38-*bis* della legge n. 108 del 2021 alle consultazioni elettorali nazionali. – 5.3. Lo sviluppo della piattaforma di raccolta elettronica delle sottoscrizioni per i referendum e i progetti di legge di iniziativa popolare. – 6. Conclusioni.

**Data della pubblicazione sul sito:** 16 marzo 2023

### **Suggerimento di citazione**

E. COLZANI, *Sottoscrizioni digitali in ambito elettorale: argomenti giuridici a favore*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2023. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Assegnista di ricerca in Diritto processuale civile nell'Università degli Studi di Milano-Bicocca. Indirizzo mail: [edoardo.colzani1@unimib.it](mailto:edoardo.colzani1@unimib.it).

## 1. Introduzione

Nel presente contributo intendo soffermarmi sulla possibilità nell'attuale sistema normativo di raccogliere le firme necessarie alla presentazione delle liste elettorali mediante sottoscrizione in formato digitale. Il tema come noto è stato posto all'attenzione dell'opinione pubblica nell'estate 2022 dal noto esponente politico Marco Cappato, che in nome e per conto della lista denominata "Referendum e Democrazia con Cappato" ha in maniera provocatoria depositato 30 mila firme necessarie per candidarsi al Parlamento<sup>1</sup> su una pennetta *usb*. Tale scelta, effettuata consapevolmente in aperto contrasto con la ormai consolidata prassi nazionale che richiede le sottoscrizioni autografe su formato cartaceo, è stata effettuata nell'ambito di una campagna finalizzata a rendere effettivo il diritto dei cittadini di partecipare alla vita pubblica.

---

<sup>1</sup> Il procedimento per il deposito delle liste elettorali è disciplinato dagli articoli 20, primo comma, del testo unico di cui al d.P.R. n. 361/1957 e 9, comma 5, del testo unico di cui al d.lgs. 533/1993. Le liste dei candidati, con la relativa documentazione, devono essere presentate, per ciascuna circoscrizione elettorale della Camera ed ogni regione del Senato, dalle ore 8 del 35° giorno alle ore 20 del 34° giorno antecedente quello della votazione presso la cancelleria della Corte d'appello in cui hanno sede gli Uffici centrali circoscrizionali e gli Uffici elettorali regionali. La dichiarazione di presentazione della lista dei candidati, *per ogni singolo collegio plurinominale e con l'indicazione di tutti i candidati nei collegi uninominali compresi nel medesimo collegio plurinominale*, deve essere sottoscritta, pena la sua invalidità, da almeno 1.500 e da non più di 2.000 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nel medesimo collegio plurinominale o, in caso di collegio plurinominale compreso in un unico comune o diviso in più collegi plurinominali, iscritti nelle sezioni elettorali di tale collegio plurinominale. *Per le liste con obbligo di sottoscrizioni*, per sottoscrivere una dichiarazione di presentazione di una lista di candidati da parte degli elettori, valgono le norme di cui agli articoli 18-bis e 20 del testo unico di cui al d.P.R. n. 361/1957. Le firme della dichiarazione di presentazione di una lista di candidati devono essere apposte su appositi moduli, nei quali sono riportati anche il contrassegno di lista; il nome, cognome, luogo e data di nascita e il codice fiscale di ciascuno dei candidati nei collegi plurinominali e nei collegi uninominali; il nome, cognome, luogo e data di nascita di ognuno dei sottoscrittori; l'indicazione del comune compreso nel collegio plurinominale nelle cui liste l'elettore dichiara di essere iscritto o, in caso di comune diviso in più collegi plurinominali, l'indicazione della sezione elettorale in cui l'elettore dichiara di essere iscritto e che fa parte di tale collegio plurinominale. Il riferimento normativo è rappresentato dall'articolo 20, quinto comma, del testo unico di cui al d.P.R. n. 361 / 1957. La sottoscrizione della dichiarazione di presentazione della lista da parte di coloro che, eventualmente, non siano in grado, anche temporaneamente, di sottoscrivere a causa di un impedimento fisico potrà essere effettuata con le modalità stabilite dall'articolo 28, secondo comma, secondo periodo, del testo unico delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali, di cui al d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570.

Già in precedenza, peraltro, Marco Cappato aveva promosso con successo una campagna volta al riconoscimento delle sottoscrizioni digitali ai fini della presentazione dei referendum. Per il caso delle elezioni nazionali, tuttavia, le firme depositate digitalmente non sono state ritenute valide<sup>2</sup>.

Eppure, come mostrerò nel presente contributo, il contesto normativo all'interno del quale ci si muove è il medesimo. Non si comprende, pertanto le ragioni di un diverso trattamento tra referendum ed elezioni, salvo che il legislatore abbia inteso attribuire allo strumento del referendum un'importanza minore tale da consentire deroghe o sperimentazioni.

Sintetizzando le argomentazioni addotte dai vari organi, la già esistente infrastruttura normativa sulla digitalizzazione non sarebbe applicabile alle elezioni politiche sulla base di due riferimenti normativi:

---

<sup>2</sup> La presentazione delle liste dei candidati è regolata dagli articoli 20 e 21 del testo unico di cui al d.P.R. n. 361/1957, per la Camera, e dall'articolo 9 del testo unico di cui al d.lgs. n. 533/1993, per il Senato. Per la Camera dei Deputati, le liste dei candidati nei collegi plurinominali e i nomi dei candidati nei collegi uninominali devono essere presentate, per ciascuna circoscrizione elettorale, presso la cancelleria della Corte d'appello del capoluogo di regione sede dell'Ufficio centrale circoscrizionale indicato nella tabella A allegata al testo unico di cui al d.P.R. n. 361/1957, insieme agli atti specificati nei capitoli precedenti. Per il Senato della Repubblica, le liste devono essere presentate, per ogni Regione, presso la cancelleria della Corte d'appello sede del rispettivo Ufficio elettorale regionale. L'Ufficio centrale circoscrizionale e l'Ufficio elettorale regionale verificano: 1) se il numero delle sottoscrizioni dei presentatori a corredo della lista sia compreso nei limiti stabiliti dalla legge; 2) se le firme dei sottoscrittori, con la relativa autenticazione, non siano anteriori al 180° giorno antecedente il termine finale fissato per la presentazione delle candidature, a norma dell'articolo 14, comma 3, della legge n. 53/1990. A tale scopo i predetti Uffici compiono le seguenti verifiche: la prima verifica consiste nell'individuare il numero delle firme contenute nella dichiarazione di presentazione di ciascuna lista e negli altri atti ad essa allegati nonché nelle dichiarazioni di elettori eventualmente impossibilitati a sottoscrivere; la seconda consiste nell'accertare la regolarità, anche temporale, delle firme e delle relative autenticazioni e se il possesso, da parte dei sottoscrittori, del requisito di elettore di un comune del collegio plurinominali sia documentato nelle forme richieste dalla legge. La normativa vigente dà facoltà ai delegati di ogni lista di proporre ricorso all'Ufficio centrale nazionale contro le decisioni degli Uffici centrali circoscrizionali e degli Uffici elettorali regionali concernenti le decisioni di eliminazione di liste o di candidati. Il legislatore ha voluto evitare che qualche lista o qualche candidato possa essere escluso indebitamente dalla competizione elettorale. Ciò nondimeno, non tutte le decisioni degli Uffici predetti possono essere impugnate. Ed invero, le sole decisioni contro le quali può essere presentato ricorso sono quelle che hanno determinato l'esclusione di liste o di candidati. Cfr. Articolo 23, secondo comma, del testo unico di cui al d.P.R. n. 361/1957; Articolo 10, comma 6, del testo unico di cui al d.lgs. n. 533/1993.

- 1) l'articolo 2 comma 6 del Codice dell'Amministrazione Digitale, interpretato dagli uffici centrali nel senso che il CAD non si applica alle consultazioni elettorali;
- 2) l'articolo 18-*bis* della legge elettorale vigente, che riguarda la Camera ma si applica per un rinvio anche al Senato, che dice sostanzialmente che le firme vanno presentate in forma analogica, cioè con firme autografe, e autenticate da un certo numero di soggetti.

## **2. L'iniziativa giudiziaria di Marco Cappato**

Il tema di cui intendo occuparmi, in realtà, è ben più ampio e muove anzitutto da una riflessione sui principi comunitari e costituzionali.

Come detto, il caso sollevato dalla lista Cappato in occasione delle elezioni politiche del 25 settembre 2022 ha riaperto il dibattito sul tema: in particolare, faccio riferimento all'iniziativa giudiziaria promossa davanti al Tribunale di Milano mediante ricorso d'urgenza ai sensi dell'art. 700 c.p.c., conclusasi in data 19 settembre 2022 con provvedimento del Giudice Andrea Borrelli.

Contro il provvedimento, che ha respinto le ragioni di Cappato e dei promotori della lista Referendum e Democrazia, è stato proposto reclamo, del cui esito mentre scrivo non sono ancora a conoscenza, oltre ad essere in valutazione ricorsi presso le competenti sedi sovranazionali.

Il ricorso che ha dato origine alla vicenda giudiziaria era stato presentato dal Prof. Giovanni Guzzetta per ottenere con un provvedimento d'urgenza l'ammissione delle liste "Referendum e Democrazia con Cappato" presentate nella circoscrizione Lombardia. Al di là della specifica necessità di essere ammessi alla competizione elettorale, il ricorso è stato presentato dai promotori delle liste anche e soprattutto nell'ottica di poter poi sollevare la questione di costituzionalità per la palese irragionevolezza del divieto di presentazione in forma elettronica delle liste elettorali - questione di costituzionalità che, in realtà, come si dimostrerà non è strettamente necessaria, potendosi invocare in via immediata la prevalenza dell'ordinamento comunitario su quello nazionale.

Il Governo Italiano si è costituito nel procedimento civile, richiamando essenzialmente le argomentazioni da me sopra sintetizzate ai punti 1 e 2, aggiungendone una di carattere pratico, ossia la necessità di differire le elezioni politiche che si sarebbero dovute svolgere il 25 settembre 2022, dunque a pochi giorni di distanza dall'udienza

Il Tribunale di Milano, con una scelta a mio avviso poco coraggiosa dal punto di vista dei principi giuridici (ma assolutamente comprensibile dal punto di vista delle conseguenze pratiche) ha di fatto rigettato il ricorso, peraltro, appellandosi più alla forma che alla sostanza (come spesso capita nelle aule di giustizia): il giudice milanese Andrea Borrelli, infatti, ha rilevato di non essere stato messo nella

condizione di verificare l'effettiva presenza delle sottoscrizioni digitali raccolte assieme ai certificati. Quale condizione preliminare a una decisione sul merito, infatti, il magistrato avrebbe richiesto ai rappresentanti della lista di fornire le firme raccolte in modalità digitale, come prova della validità del ricorso avanzato. Tuttavia, la lista aveva avuto modo di chiarire nelle proprie difese di non aver mai avuto la possibilità materiale di fornire quanto richiesto, dal momento che tutta la documentazione relativa alla raccolta firme era in possesso degli uffici elettorali: il giudice avrebbe pertanto potuto ordinare agli uffici elettorali di esibire l'intera documentazione.

Tra l'altro, come evidenziato dai promotori della lista nel reclamo avverso a tale decisione, nulla avrebbe impedito, proprio per rispettare la sfera di attribuzioni degli Uffici elettorali, di accogliere il ricorso, subordinando l'ammissione in concreto della lista alla verifica in punto di fatto, da parte degli Uffici elettorali medesimi, della regolarità e del numero delle firme elettroniche necessarie<sup>3</sup>.

Così sintetizzate le posizioni delle parti in causa, intendo ricostruire ed analizzare le ragioni dei promotori dell'iniziativa da un lato e le ragioni del rigetto dall'altro, facendo emergere le incongruenze dell'attuale sistema normativo, che oscilla tra atteggiamenti di apertura e atteggiamenti di chiusura verso le nuove tecnologie. Questo atteggiamento ondivago del Legislatore nazionale, peraltro, si pone in linea con l'impostazione adottata dal nostro Legislatore in relazione al più generale tema del voto elettronico.

Come notano i promotori della lista "Referendum e Democrazia con Cappato" sul loro sito web, la normativa italiana è abbastanza omogenea, ma è applicata in modo disomogeneo. La firma digitale, in particolare tramite SPID, oltre ad essere

---

<sup>3</sup> Come meglio specificato in una nota diramata dalla lista, la difesa ha depositato sia i verbali di presentazione delle liste che i provvedimenti di ricusazione. L'oggetto del ricorso era, dunque, sulla valutazione compiuta dagli Uffici elettorali circa l'ammissibilità di firme presentate in un simile formato; Una domanda di esame delle firme non avrebbe potuto essere diretta al Tribunale di Milano essendo questo accertamento riservato alla sfera di attribuzione della PA e nella fattispecie agli Uffici elettorali (principio dei limiti interni alla giurisdizione ordinaria), sicché un sindacato giurisdizionale sul punto sarebbe stato configurabile solo allorché tale esame, una volta compiuto, sia contestato; Conseguentemente, attesi i poteri spettanti al Giudice in sede cautelare, come peraltro richiesto dalla difesa della Lista nulla avrebbe impedito, proprio per rispettare la sfera di attribuzioni degli Uffici elettorali, di accogliere il ricorso, subordinando l'ammissione in concreto della lista alla verifica in punto di fatto, da parte degli Uffici elettorali medesimi, della regolarità e del numero delle firme elettroniche necessarie; Ad ogni modo, la prova richiesta sarebbe stata per la Lista impossibile, trattandosi, come rilevato negli scritti difensivi, di documentazione in possesso degli uffici elettorali; Nulla precludeva invece di ordinare agli uffici elettorali l'immediata esibizione di tale documentazione, benché essa, per le ragioni già chiarite, fosse del tutto irrilevante ai fini del decidere.

utilizzata per una serie di attività, c.d. “sensibili”, è stata riconosciuta valida ai fini della sottoscrizione di quesiti referendari, dunque negarla per la sottoscrizione di liste elettorali è un’irragionevolezza che comporta la violazione di libertà civili e diritti umani.

### 3. Il contesto normativo

L’iniziativa, promossa col sostegno anche di studiosi del settore (tra questi il costituzionalista Alfonso Celotto) parte dalla consapevolezza di un vuoto normativo che dovrebbe essere colmato da una iniziativa legislativa. Essa si colloca peraltro nel contesto di una dimensione sovranazionale, facendo riferimento a principi consacrati a livello europeo in un apposito regolamento, con la conseguenza che ove il Governo Italiano non si attivi, si esporrebbe l’Italia a una procedura d’infrazione di fronte alla Corte di giustizia, oltre che a un comprensibile ricorso, con ampi margini di fondatezza di fronte alla Corte europea dei diritti umani.

A livello europeo, dunque, il riferimento è Regolamento europeo *eIDAS*, in vigore da luglio 2016.

A livello nazionale, il primo (ma come vedremo non il solo) riferimento è da individuarsi nella Costituzione, che all’art. 3 parla di un pari accesso ad un’effettiva partecipazione all’organizzazione politica, economica e sociale del paese. La firma digitale dunque si pone come strumento idoneo a rimuovere le barriere e garantire una effettiva partecipazione dei cittadini (uguaglianza formale e uguaglianza sostanziale). Citando il costituzionalista Prof. Azzariti, anch’egli tra i sostenitori dell’iniziativa, si tratta dunque di introdurre una «normativa più omogenea nel rispetto del principio di uguaglianza». E’ sulla base dell’art. 3 Costituzione, del resto, che viene condotta anche la battaglia per il voto elettronico, visto come uno strumento per aumentare la partecipazione del corpo elettorale<sup>4</sup>.

Scendendo al livello della legislazione ordinaria, il punto di partenza va individuato nella legge elettorale n. 165/2017 c.d. *Rosatellum*, che in realtà prevede già la possibilità di sottoscrizione della lista elettorale in modalità digitale. L’art. 3 comma 7 della legge n. 165/2017, infatti, conferendo una delega al Governo, stabilisce che entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge sono 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.

---

<sup>4</sup> Come sosterrò nelle conclusioni del presente lavoro v’è una generale preclusione del legislatore verso la digitalizzazione del procedimento elettorale, dovuta in prima battuta a scarsa cultura e consapevolezza digitale.

La legge, dunque, prevede proprio che il Governo avrebbe dovuto emanare un atto idoneo ad implementare tale principio normativo. Eppure, nonostante gli inviti in tal senso da parte dei promotori (da ultimo con lettera inviata il 25 luglio scorso al Presidente del Consiglio Mario Draghi da Filomena Gallo, Virginia Fiume, Marco Perduca e Marco Cappato) nessun provvedimento al riguardo è stato adottato.

Non si comprende a mio avviso l'inerzia governativa, specialmente se si considera che già alcuni passi nella direzione auspicata erano stati precedentemente fatti in materia di sottoscrizioni referendarie.

A ben vedere, in realtà, l'iniziativa governativa sul punto fu stimolata da una condanna da parte del Comitato dei diritti umani dell'ONU a seguito del ricorso presentato da Mario Staderini e Michele De Lucia<sup>5</sup>. Il ricorso giudiziario fu promosso nel 2013 in occasione di una raccolta firme su sei referendum (immigrazione, legalizzazione delle droghe, 8x1000, finanziamento dei partiti, divorzio breve) presentati da un gruppo di promotori che denunciò all'Onu gli ostacoli incontrati e le violazioni di legge che costarono il mancato raggiungimento delle cinquecentomila firme. Nel 2019 il Comitato Diritti Umani dell'Onu stabilì che l'Italia aveva operato un vero e proprio sabotaggio dei referendum attraverso la mancanza di informazione, i malfunzionamenti dei Comuni, le procedure vessatorie su validazione e certificazione dei moduli, e le regole discriminatorie che prevedevano la possibilità di autenticare le firme solo per determinate categorie di pubblici ufficiali, a vantaggio di grandi partiti e sindacati che possono contare su ampie schiere di eletti locali e autenticatori<sup>6</sup>.

Le risposte a livello legislativo conseguenti a quella condanna furono due.

Innanzitutto, il DL 76/2020 modificando l'art. 14 della legge 53/1990 ha inserito fra gli autenticatori anche gli avvocati che abbiano comunicato la loro disponibilità all'ordine di appartenenza, i consiglieri regionali e i parlamentari.

---

<sup>5</sup>In realtà, secondo Francesco Pallante, le «*Views* adottate [il 21 gennaio 2020] dal Comitato ai sensi dell'articolo 5(4) del Protocollo Opzionale al Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, relative alla comunicazione n. 2656/2015» – avrebbe modo di scoprire una realtà piuttosto diversa: nel testo il riferimento alla firma digitale non ricorre nemmeno una volta e nessuna puntuale misura anti-discriminatoria è prescritta come vincolante. Depurato dall'aura costruitagli attorno, il documento del Comitato dei diritti umani si rivela, assai più modestamente, un'analisi parzialmente critica della normativa costituzionale e legislativa italiana sul referendum, che, lungi dal fare l'apologia degli istituti di democrazia diretta, individua una criticità e ne dispone la rimozione. Cfr F. PALLANTE, *Referendum digitali e autodelegittimazione del parlamento*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 6/2021.

<sup>6</sup> M. CAPPATO, *Un referendum sottoscritto da 900mila cittadini*, in *Il Fatto quotidiano*, 17 settembre 2021.

Quella riforma consentì una raccolta sicuramente più agevole soprattutto grazie all'elevato numero di avvocati presenti nel nostro Paese che avevano dedicato tempo all'autenticazione delle firme per il referendum Eutanasia Legale.

Inoltre, l'art. 1 comma 341 della legge finanziaria 178/2020 aveva previsto che «Al fine di contribuire a rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena inclusione sociale delle persone con disabilità e di garantire loro il diritto alla partecipazione democratica (...) è istituito un apposito fondo (...) destinato alla realizzazione di una piattaforma di raccolta delle firme digitali da utilizzare per gli adempimenti di cui all'articolo 8 della legge 25 maggio 1970, n. 352».

Tramite la legge finanziaria, dunque, la Presidenza del Consiglio dei ministri si impegnava ad assicurare l'entrata in funzione, entro il 31 dicembre 2021, della piattaforma digitale in grado di raccogliere le firme ed i dati dei sottoscrittori in forma digitale ovvero tramite strumentazione elettronica con le modalità previste dall'articolo 20, comma 1-bis, del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

Inizialmente dunque, l'istituzione di una piattaforma per la firma digitale era destinata a consentire alle persone con disabilità un accesso non discriminatorio alla partecipazione democratica.

Nell'estate del 2021, in concomitanza con la raccolta firme per il referendum Eutanasia legale, attraverso un emendamento del parlamentare Riccardo Magi, il Parlamento approvò l'art. 38 bis della legge n. 108 del 2021, introducendo misure di semplificazione per la raccolta di firme digitali tramite piattaforma, ovvero che «per la raccolta delle firme degli elettori necessarie per i referendum previsti dagli articoli 75, 132 e 138 della Costituzione nonché per i progetti di legge previsti dall'articolo 71, secondo comma, della Costituzione» la firma di tutti i cittadini elettori possa essere apposta «anche mediante la modalità prevista dall'articolo 65, comma 1, lettera b), del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82». La norma disegnava nel dettaglio fisionomia, funzioni e modalità operative della piattaforma digitale<sup>7</sup>. Se da un lato dunque, sembrava aprirsi la strada al pieno ingresso della sottoscrizione digitale nell'ordinamento italiano, dall'altro si registravano altresì alcune resistenze.

Si segnala in particolare la bocciatura di un emendamento al PNRR, sempre a firma del parlamentare Riccardo Magi che lo scorso 21 dicembre aveva chiesto l'estensione della firma digitale anche alla sottoscrizione delle firme elettorali. L'emendamento venne bocciato, ottenendo 19 voti favorevoli (gruppo misto e PD)

---

<sup>7</sup> L'emendamento Magi ha previsto che, nelle more della realizzazione della piattaforma, si utilizzino delle modalità provvisorie che la rendano comunque possibile: a partire dal primo luglio 2021 e fino all'attivazione della piattaforma, le firme possono essere raccolte anche attraverso un documento informatico sottoscritto con firma qualificata a cui è associato un riferimento temporale opponibile a terzi.



e 19 voti sfavorevoli (centro-destra) con responsabilità evidenti di Italia Viva, astenuta, e M5S non pervenuto. Si segnala altresì la risposta del Ministro Colao nell'ambito di un *question time* durante il quale l'On. Magi chiedeva aggiornamenti sullo stato della piattaforma che sarebbe dovuta essere pronta alla fine di gennaio 2022.

Il Ministro Colao, dopo aver spiegato che i rallentamenti erano dovuti a pareri negativi del Garante Privacy<sup>8</sup> e del Ministero della Giustizia ha chiarito che «il dettato normativo garantisce solo la digitalizzazione della raccolta della firme, che

---

<sup>8</sup> L'Autorità ritiene che siano troppi i profili critici emersi dall'esame di un provvedimento che incide su istituti di democrazia diretta costituzionalmente garantiti, quali appunto i referendum. Il testo sottoposto all'Autorità risulta infatti attualmente privo di adeguate tutele per il pieno rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali dei cittadini. La piattaforma per la raccolta delle firme è una infrastruttura complessa, composta da un'area pubblica (che consente la consultazione delle proposte referendarie e delle proposte di legge popolare) e da un'area privata, a cui possono accedere il personale dell'ufficio centrale per il referendum presso la Cassazione, i promotori e i cittadini che intendono sottoscrivere le proposte. Secondo la Costituzione e la legge sul referendum il trattamento dei dati dei sottoscrittori compete ad alcuni soggetti (promotori, partiti politici, ufficio centrale per il referendum presso la Cassazione, Camera alla quale viene presentata la proposta di legge) ai quali l'ordinamento conferisce funzioni delicate e costituzionalmente garantite (raccolta dei dati personali dei sottoscrittori, verifica della loro iscrizione nelle liste elettorali, deposito delle firme autenticate etc.). Il Dpcm contempla invece l'intervento di ulteriori soggetti: il gestore della piattaforma, ossia una persona giuridica individuata dalla Presidenza del Consiglio, per ora del tutto indeterminata, e la Presidenza del Consiglio stessa, chiamata a realizzare la piattaforma e, seppure solo fino all'attivazione delle utenze dell'Ufficio centrale per il referendum, a inserire i dati dei cittadini che sottoscrivono il referendum e abilitare l'accesso dei promotori. Al gestore della piattaforma, inoltre, è demandato l'intero sviluppo tecnologico dell'infrastruttura, i cui profili tecnici saranno contenuti in un manuale operativo (redatto dallo stesso gestore), che non verrà sottoposto all'esame del Garante e del Ministero della Giustizia. Tale rinvio al manuale operativo - da predisporre da parte di un soggetto non ancora identificato e senza il coinvolgimento del Garante ai fini della valutazione di una serie di aspetti che avrebbero dovuto essere disciplinati nel Dpcm - è incompatibile con la lettera e lo spirito della legge e non offre adeguate garanzie di protezione dei dati personali riguardo a profili essenziali del funzionamento della piattaforma. Giova ricordare, che i dati dei sottoscrittori di una proposta di referendum o di un progetto di legge rientrano nell'ambito delle particolari categorie di dati per i quali il Regolamento europeo prevede rigorose tutele a garanzia della loro riservatezza. Essi rivelano infatti, oltre al dato sulla partecipazione alla consultazione referendaria, le opinioni o la posizione politica del sottoscrittore. Il Garante, quindi, poiché lo schema di dpcm necessita di una profonda revisione del testo, non ha potuto esprimere parere favorevole e ha indicato al Ministero una dettagliata serie di condizioni e osservazioni alle quali attenersi, al fine di scongiurare il rischio che si verificano trattamenti non conformi di dati.

è il segmento iniziale del processo di promozione dell'iniziativa, ma non consente una completa digitalizzazione, estesa per esempio all'autenticazione delle firme o alla raccolta dei certificati elettorali, che sono disciplinati ancora in maniera analogica». Successivamente a questa risposta, del tutto inaspettata in quanto totalmente in contrasto con il senso stesso della firma digitale che per definizione non ha bisogno di autenticazioni successive, come prevede l'art. 20 del codice dell'amministrazione digitale, una serie di incontri hanno rimesso in discussione la questione aprendo a soluzioni ancora non definite.

Si registra, dunque, un paradosso.

La firma digitale, in particolare tramite SPID, oltre ad essere utilizzata per una serie di attività, c.d. "sensibili", è stata riconosciuta valida ai fini della sottoscrizione di quesiti referendari, dunque negarla per la sottoscrizione di liste elettorali è un'irragionevolezza che comporta la violazione di libertà civili e diritti umani. Se da un lato, dunque, è possibile rilevare un contesto normativo di favore, dall'altro lato si nota una resistenza ad estendere questo contesto normativo alla disciplina della raccolta di sottoscrizioni per le elezioni politiche. Come già accennato sopra, gli ostacoli normativi sembrano doversi rintracciare da un lato nel CAD, dall'altro nell'articolo 18 Bis della legge elettorale vigente.

#### **4. Gli argomenti a sostegno delle sottoscrizioni digitali**

A tali obiezioni, i promotori dell'iniziativa "Referendum e Democrazia con Cappato" replicano con una serie di argomenti, che di seguito proverò a ricostruire (a partire dai contenuti della memoria depositata dai promotori innanzi alle corti d'appello che hanno escluso le liste, dai contenuti del ricorso d'urgenza ecc.).

##### **4.1 Rapporti con l'ordinamento europeo**

L'Italia deve uniformare la propria normativa alla normativa comunitaria. In particolare esiste un regolamento europeo Regolamento europeo *eIDAS*, in vigore da luglio 2016, che è finalizzato a riavvicinare le legislazioni proprio in tema di identità digitale, e a creare un quadro normativo unitario, quindi un'armonizzazione proprio in tema di firme elettroniche, che secondo l'ufficio centrale non si applica, perché riguarderebbe solo i rapporti transfrontalieri. Il regolamento *eIDAS* fornisce una base normativa comune per interazioni elettroniche sicure fra cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni e incrementa la sicurezza e l'efficacia dei servizi elettronici e delle transazioni di e-business e commercio elettronico nell'Unione Europea.

Nello specifico: 1) fissa le condizioni a cui gli Stati membri riconoscono i mezzi di identificazione elettronica delle persone fisiche e giuridiche che rientrano in un regime notificato di identificazione elettronica di un altro Stato membro; 2) stabilisce le norme relative ai servizi fiduciari, in particolare per le transazioni

elettroniche; 3) istituisce un quadro giuridico per le firme elettroniche, i sigilli elettronici, le validazioni temporali elettroniche, i documenti elettronici, i servizi elettronici di recapito certificato e i servizi relativi ai certificati di autenticazione di siti web.

In particolare, occorre esaminare i contenuti dell'articolo 25, che disciplina gli "Effetti giuridici delle firme elettroniche" sancendo al comma uno che una firma elettronica non possono essere negati gli effetti giuridici e l'ammissibilità come prova in procedimenti giudiziari per il solo motivo della sua forma elettronica o perché non soddisfa i requisiti per firme elettroniche qualificate. Il comma 2 prevede poi che una firma elettronica qualificata ha effetti giuridici equivalenti a quelli di una firma autografa. Da ultimo il comma 3 afferma che Una firma elettronica qualificata basata su un certificato qualificato rilasciato in uno Stato membro è riconosciuta quale firma elettronica qualificata in tutti gli altri Stati membri. L'obbligo di riconoscere le firme elettroniche qualificate introdotto nel Regolamento *eIDAS* (art. 25, comma 3) deve essere onorato, altrimenti, oltre a non consentire l'esercizio di un diritto dei cittadini dell'unione, si incorre in una procedura di infrazione. Non occorrerebbe dunque nemmeno il passaggio per il tramite della corte costituzionale italiana: è acquisizione pacifica che le norme europee che sono direttamente applicabili, cioè che hanno un significato che è suscettibile di immediata applicazione, scacciano le norme interne. Quindi, quand'anche fosse vero che leggi nazionali vietano l'estensione, l'applicazione della normativa in materia digitale alle elezioni, questo regolamento impone che siano disapplicate queste norme interne, in favore della norma europea che prevede l'equiparazione. Ma del resto, già rimanendo a livello nazionale, la Corte di Cassazione sezioni Unite nel 2018 aveva avuto modo di chiarire quanto segue: "secondo il diritto dell'UE, le firme digitali di tipo CAdES, ovvero sia *CMS (Cryptographic Message Syntax) Advanced Electronic Signatures*, oppure di tipo PAdES, ovvero sia *PDF (Portable Document Format) Advanced Electronic Signature*, che qui interessano, sono equivalenti e devono essere riconosciute e convalidate dai Paesi membri, senza eccezione alcuna. In altri termini, al fine di garantire una disciplina uniforme della firma digitale nell'UE, sono stati adottati degli standards Europei mediante il cd. regolamento *eIDAS (electronic IDentification, Authentication and trust Services*, ovvero sia il Reg. UE, n. 910/2014, cit.) e la conseguenziale decisione esecutiva (Comm. UE, 2015/1506, cit.), che impongono agli Stati membri di riconoscere le firme digitali apposte secondo determinati *standards* tra i quali figurano sia quello CAdES sia quello PAdES"<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Corte di Cassazione, sezioni unite, sentenza 27 aprile 2018, n. 10266/2018.

#### 4.2 Principi di rango costituzionale e bilanciamento degli interessi

Come accennato sopra, il punto di partenza a livello costituzionale del dibattito sugli strumenti di democrazia digitale è rappresentato dall'art. 3 della Costituzione e in particolare dal comma 2 che individua quale compito della Repubblica quello di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Per un più corretto inquadramento del tema che qui si discute, tuttavia, occorre richiamare anche gli articoli 48 e 49 della carta costituzionale.

L'art. 48 sancisce il diritto di voto, individuando i caratteri principali (Il voto è personale ed eguale, libero e segreto) e demandando alla legge l'esercizio dello stesso. L'art. 49 si sofferma sulla partecipazione dei cittadini alla vita pubblica prevedendo che tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

Una lettura combinata dei tre principi costituzionali ora richiamata è fornita dai promotori delle liste elettorali nei seguenti termini (cito il contenuto della memoria presentata in corte d'appello): «Come qualunque diritto, anche il diritto politico di partecipazione democratica alle elezioni trova dei limiti; tuttavia, in assenza di ragionevoli motivi per limitarlo, e una volta soddisfatti con una apposita disciplina i contro-interessi ritenuti meritevoli di tutela giuridica, tale diritto non deve incontrare ulteriori ostacoli da parte di poteri pubblici o privati, in quanto eventuali ulteriori ostacoli (non dettati dalle ragioni sopra indicate) attenterebbero al cuore di una libertà fondamentale e minerebbero il pubblico interesse ad una comunità di persone eguali. L'esercizio del diritto in questione è peraltro strumentale anche al diritto di voto (art. 48 Cost.), che sarebbe indebitamente limitato da un più ristretto novero di forze politiche cui aderire».

Orbene, non sussiste alcun contro-interesse meritevole di tutela giuridica tale da poter legittimamente limitare la libertà ed eguaglianza nei diritti politici mediante sottoscrizione digitale: la sottoscrizione digitale, infatti, agevola il processo di adesione del *minimum* di elettori necessario, e non solleva problemi di certezza del diritto, dato, quest'ultimo, irrefutabilmente comprovato dalla possibilità, riconosciuta dalla legge n. 108/2021, di utilizzare la firma elettronica qualificata per promuovere i referendum di cui agli artt. 75, 132 e 138 Cost. Sarebbe pertanto sicuro segno di incoerenza legislativa accordare una simile facoltà solo parzialmente, e senza alcuna valida ragione. Si ritiene dunque che occorra riconoscere l'applicabilità, anche in via analogica, delle disposizioni che facoltizzano l'uso delle firme elettroniche qualificate per i referendum anche alle consultazioni elettorali in considerazione del fatto che la *ratio legis* è la medesima,

così da operare una estensione tanto fisiologica quanto necessaria alla realizzazione dei fini costituzionali sopra menzionati.

## 5. Rilettura del contesto normativo

Ho nei paragrafi che precedono già tratteggiato il contesto normativo nazionale all'interno del quale ci si deve muovere. Ho altresì avuto modo di evidenziare la contraddittorietà di un ragionamento giuridico che, a partire dal medesimo contesto normativo, da un lato legittima l'utilizzo delle sottoscrizioni elettorali per le campagne referendarie, dall'altro lo esclude per la presentazione delle liste elettorali. Intendo di seguito soffermarmi su due questioni specifiche, su cui peraltro si interrogano anche i promotori della lista "Referendum e Democrazia con Cappato": l'interpretazione dell'art. 2 Cad da un lato, e dell'art. 38 bis della legge n. 108 del 2021 dall'altro.

### 5.1 Interpretazione del Cad

Il CAD codifica agli articoli 3, 8 e 9 le nuove dinamiche intercorrenti tra società ed istituzioni, ispirate a canoni crescenti di partecipazione ed efficienza dell'azione amministrativa, sulla scia dei principi generali fissati dalla legge n. 241 del 1990. In particolare, l'articolo 8 prevede che lo Stato promuova «iniziative volte a favorire l'alfabetizzazione informatica dei cittadini con particolare riguardo alle categorie a rischio di esclusione, anche al fine di favorire l'utilizzo dei servizi telematici delle pubbliche amministrazioni». Per assicurare forme più intense di partecipazione democratica, l'articolo 9 prescrive che lo Stato favorisca «ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili sia individuali che collettivi». Tale norma deve leggersi congiuntamente con l'articolo 3, rubricato "Diritto all'uso delle tecnologie", che riconosce per la prima volta il diritto all'uso delle tecnologie nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni centrali e con i gestori di pubblici servizi statale. Tuttavia, pur a fronte di un siffatto impulso all'implementazione dei nuovi strumenti di partecipazione<sup>10</sup> (l'ICT come strumento essenziale per assicurare

---

<sup>10</sup> Si segnala, tra gli altri il contenuto dell'art. 65 Cad, rilevante ai nostri fini, laddove prevede che le istanze e le dichiarazioni presentate alla P.A. tramite spid sono equivalenti alle istanze e alle dichiarazioni sottoscritte con firma autografa apposta in presenza del dipendente addetto al procedimento. Attraverso anche il richiamo all'art. 65 CAD l'emendamento Magi già richiamato aveva consentito la possibilità di prevedere per i referendum l'utilizzo della sottoscrizione digitale. Si rimanda, sul punto alla lettura del contributo a cura di S. SETTE, *Firma digitale con Spid: tutti i problemi da non sottovalutare*, disponibile all'indirizzo <https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/firma-digitale-con-spid-tutti-i-problemi-da-non-sottovalutare/>

maggior trasparenza e razionalizzazione della vita istituzionale pubblica), il CAD omette di affrontare il tema della partecipazione digitale (nel quale faccio rientrare il dibattito generale sul voto elettronico oltre agli aspetti di cui si discute nel presente articolo).

Occorre, a tal riguardo, soffermarsi sull'interpretazione dell'art. 2 comma 6 che recita: «Le disposizioni del presente Codice non si applicano limitatamente all'esercizio delle attività e funzioni di ordine e sicurezza pubblica, difesa e sicurezza nazionale, polizia giudiziaria e polizia economico-finanziaria e consultazioni elettorali, nonché alle comunicazioni di emergenza e di allerta in ambito di protezione civile. Le disposizioni del presente Codice si applicano al processo civile, penale, amministrativo, contabile e tributario, in quanto compatibili e salvo che non sia diversamente disposto dalle disposizioni in materia di processo telematico».

Il contrasto interpretativo, portato all'attenzione della giurisprudenza da ultimo con il ricorso d'urgenza innanzi al Tribunale di Milano, attiene l'interpretazione dell'espressione "consultazioni elettorali" che può essere inteso - di qui l'origine del contrasto - in senso restrittivo come limitata alle operazioni di voto e conseguente scrutinio o in senso lato come estesa all'intero procedimento elettorale.

Orbene, secondo l'ufficio centrale deve essere intesa come tutto ciò che riguarda l'attività che conduce alle elezioni: che, quindi, dal momento in cui si convocano i comizi elettorali, tutto il procedimento previsto dalla legge sia consultazione elettorale.

Al contrario, secondo i promotori e conformemente all'orientamento della Corte Costituzionale (come desumibile dalla lettura delle svariate pronunce sui temi elettorali) la consultazione elettorale è il momento in cui si svolgono le operazioni di voto. La Corte Costituzionale quando parla di questioni relative all'ammissione delle liste, dice che queste sono procedimento preparatorio rispetto alle elezioni, quindi precedono le elezioni, precedono il momento dell'apertura dei seggi fino alla proclamazione.

## 5.2 L'applicabilità, anche in via analogica, dell'art. 38 bis della legge n. 108 del 2021 alle consultazioni elettorali nazionali

La firma elettronica qualificata è stata già espressamente equiparata, per validità, ad una sottoscrizione autenticata ex art. 38 *quater* della legge n. 108 del 2021, a tenore del quale «A decorrere dal 1° luglio 2021 e fino alla data di operatività della piattaforma (digitale, *n.d.r.*) le firme degli elettori necessarie per i referendum previsti dagli articoli 75, 132 e 138 della Costituzione nonché per i progetti di legge previsti dall'articolo 71, secondo comma, della Costituzione possono essere raccolte anche mediante documento informatico, sottoscritto con firma elettronica

qualificata, a cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi. I promotori della raccolta predispongono un documento informatico che, a seconda delle finalità della raccolta, reca le specifiche indicazioni previste, rispettivamente, dagli articoli 4, 27 e 49 della legge 25 maggio 1970, n. 352, e consente l'acquisizione del nome, del cognome, del luogo e della data di nascita del sottoscrittore e il comune nelle cui liste elettorali è iscritto ovvero, per i cittadini italiani residenti all'estero, la loro iscrizione nelle liste elettorali dell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero. Le firme elettroniche qualificate raccolte non sono soggette all'autenticazione prevista dalla legge n. 352 del 1970. Gli obblighi, previsti dall'articolo 7, commi terzo e quarto, della legge n. 352 del 1970, sono assolti mediante la messa a disposizione da parte dei promotori, successivamente alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'annuncio di cui all'articolo 7, secondo comma, della stessa legge n. 352 del 1970, del documento informatico di cui al secondo periodo, da sottoscrivere con firma elettronica qualificata. I promotori del referendum depositano le firme raccolte elettronicamente nella stessa data in cui effettuano il deposito di eventuali firme autografe raccolte per il medesimo referendum. Le firme raccolte elettronicamente possono essere depositate presso l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione come duplicato informatico ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera *i-quinquies*), del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ovvero come copia analogica di documento informatico se dotate del contrassegno a stampa di cui all'articolo 23, comma 2-bis, del medesimo codice».

### 5.3 Lo sviluppo della piattaforma di raccolta elettronica delle sottoscrizioni per i referendum e i progetti di legge di iniziativa popolare

Tra gli ultimi atti del Ministro Colao si segnala il decreto attuativo relativo al funzionamento della piattaforma di raccolta elettronica delle sottoscrizioni per i referendum e i progetti di legge di iniziativa popolare. Le modalità di funzionamento prevedono che la piattaforma, accessibile tramite un portale dedicato, sarà organizzata in un'area privata e in un'area pubblica. Prevedrà tre diverse tipologie di utenze: per i soggetti promotori, per i cittadini che intendono sottoscrivere una proposta referendaria o di legge popolare e infine per il personale della Corte di Cassazione. L'area privata, in particolare, permetterà ai promotori di gestire la proposta referendaria e di monitorare l'andamento della raccolta delle sottoscrizioni. In questa sezione i promotori potranno scegliere la tipologia di iniziativa da registrare (referendum o legge di iniziativa popolare), richiedere il caricamento della proposta, visionarne l'anteprima e, una volta confermata la correttezza dei dati inseriti, dare avvio immediato alla raccolta delle firme. L'area pubblica consentirà ai cittadini la consultazione delle proposte referendarie e dei relativi quesiti nonché delle proposte di legge popolare in corso o scadute, con

l'indicazione di tutte le informazioni necessarie alla sottoscrizione, il numero di firme raccolte fino al momento della visualizzazione e il numero necessario per il raggiungimento del quorum. I cittadini aventi diritto che vorranno effettuare la sottoscrizione di una proposta referendaria o di legge di iniziativa popolare, potranno accedere all'area privata attraverso un sistema di identità digitale previsto dal codice dell'amministrazione digitale e utilizzare uno specifico tasto dedicato per esprimere il loro sostegno. Infine, sempre mediante l'area privata, il personale della Corte di Cassazione disporrà degli strumenti necessari per l'attivazione e il monitoraggio del processo di raccolta delle sottoscrizioni.

Alla data odierna (marzo 2023) la piattaforma digitale non ha ancora avuto concreta attuazione, risultando ancora in fase di test: Marco Cappato, con un appello al Governo in carica, ha rilanciato il dibattito

## 6. Conclusioni

Come si nota, nonostante gli auspici dell'on. Magi e dei promotori della lista Referendum e Democrazia con Cappato, il tanto atteso decreto attuativo relativo al funzionamento della piattaforma di raccolta elettronica delle sottoscrizioni per i referendum e i progetti di legge di iniziativa popolare, non contempla ancora la possibilità di raccogliere le sottoscrizioni per la presentazione delle liste elettorali.

In conclusione del presente contributo intendo dunque chiedermi quali siano le ragioni (se non problemi di natura culturale, intesa come mancanza di cultura e consapevolezza digitale) che continuano ad ostacolare l'ingresso a pieno titolo dello spid quale strumento per la raccolta delle sottoscrizioni elettorali dal momento che, allo stato attuale della legislazione basterebbe applicare le leggi esistenti per, come affermano i promotori della lista Cappato, "abbattere le barriere democratiche e consentire un accesso non discriminatorio alla vita politica del Paese"<sup>11</sup>. In particolare mi chiedo come sia possibile giustificare la contraddizione interna al sistema che, con la introduzione della piattaforma digitale ha fatto un significativo passo avanti verso la digitalizzazione delle procedure, ma al contempo non ha avuto ancora il coraggio di estendere la digitalizzazione alla sottoscrizione delle liste elettorali. Se la regola sulle sottoscrizioni ha ancora un senso<sup>12</sup>, essa a mio avviso dovrebbe essere ripensata

---

<sup>11</sup> Tale ultima affermazione, mi porta in conclusione di questo articolo, a sollevare un nuovo ed ulteriore spunto di riflessione. L'introduzione dello spid per la raccolta delle sottoscrizioni digitali, ma più in generale la digitalizzazione delle procedure di voto, rappresentano a mio avviso degli strumenti non solo per abbattere/ridurre la disaffezione del cittadino verso la politica, ma anche e soprattutto come uno strumento per abbattere le barriere che precludono l'esercizio del diritto di voto.

<sup>12</sup> La questione della raccolta firme per le sottoscrizioni elettorali ha una dimensione complessa, ancora di più se osservata da una prospettiva comparata, che offre un'ampia



nell'ottica di una effettiva partecipazione del cittadino, consentendo a quest'ultimo di partecipare alla vita pubblica anche attraverso gli strumenti tecnologici più adeguati, così da garantire l'effettivo abbattimento di tutte le barriere e dare piena attuazione ai principi costituzionali.

Per rispondere alla domanda, credo si debba andare a riscoprire la *ratio* della norma che pretende una preliminare raccolta di firme per la presentazione alle consultazioni elettorali: essa risiede nella volontà del legislatore di consentire l'accesso alla competizione elettorale alle sole liste che dimostrino di avere una minima forza rappresentativa<sup>13</sup>. La Corte costituzionale ha individuato come «principio generalizzato che 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), riconducendo l'istituto a «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» (sentenza n. 394/2006)<sup>14</sup>. La sentenza della Corte costituzionale n. 83 del 1992, che ha individuato la *ratio* della necessità di raccogliere un certo numero di firme a sostegno delle candidature nell'obiettivo di «evitare la grande dispersione dei voti e lo sfrenarsi della lotta elettorale per fini poco commendevoli». Sarebbe quindi un principio generalizzato dell'ordinamento quello che richiede, per le elezioni dirette, che le candidature siano munite di una «sorta di dimostrazione di seria consistenza e di un minimo di consenso». Più di recente, la sentenza della Corte costituzionale n. 394 del 2006 avrebbe evidenziato che la disciplina in tema di firme contribuisce «a realizzare l'interesse al regolare

---

varietà di regimi normativi. Su questo punto specifico, anche solo prendendo in considerazione alcuni ordinamenti europei (quali Austria, Belgio, Francia, Germania, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Svezia), possono individuarsi almeno due grandi categorie di soluzioni, e cioè quelle che *non* contemplano l'istituto delle sottoscrizioni da parte di elettori e quelle che, invece, ricorrono a questo istituto come appunto, l'Italia. La raccolta firme per la presentazione di una lista ha lo scopo evidente di sondare un certo sostegno popolare in vista di una eventuale rappresentanza politica, e non è necessariamente una procedura negativa.

<sup>13</sup> Il sistema in uso è stato concepito per impedire le *frivolous candidatures*, cioè le candidature inconsistenti, e perciò non serie. Per approfondimenti sul punto si vedano. G. FERRARI, *Elezioni (teoria generale)* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, Giuffrè, Milano, 1965; P. PASSAGLIA, *Un segreto da conservare (riflessioni sulla presumibilità ex ante dei voti espressi)*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2010, pp. 42-86; P. RIDOLA, *Partiti politici* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Giuffrè, Milano, 1982.

<sup>14</sup> G. MAESTRI, *Candidature e raccolta firme: più spazi per tutelare i diritti, ma ora nulla cambia. Osservazioni su Corte costituzionale, sentenza n. 48 del 2021*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 6/2021.

svolgimento e al libero ed efficace esercizio del diritto di voto», evitando «un'abnorme proliferazione di candidature palesemente prive di seguito o, peggio, volte artatamente a disorientare l'elettorato».

Orbene, è chiaro, come del resto ha dimostrato proprio l'esperienza di Cappato, che la raccolta delle sottoscrizioni mediante spid renderebbe più facile il proliferare delle liste elettorali (peraltro già numerose con l'attuale sistema: si consideri che nell'ultima tornata elettorale sono state presentate...).

Si vuole dunque anzitutto evitare l'appesantimento della competizione elettorale, ammettendo alla competizione solo liste in grado di dare una significativa rappresentanza elettorale. In tal senso, peraltro quasi portando a una chiusura del sistema, l'attuale legge prevede l'esonero dalla raccolta delle sottoscrizioni per i partiti che già abbiano rappresentanza parlamentare<sup>15</sup>, introducendo di fatto una «sproporzione non ragionevole [...] tra il sacrificio imposto al diritto delle formazioni politiche non esentate dall'onere di raccolta delle sottoscrizioni [...] di poter [...] anche solo partecipare alla competizione elettorale [...] e la tutela dell'interesse generale al regolare svolgimento della

---

<sup>15</sup> Scelta questa contestata da +Europa nel nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18-bis, commi 1 e 2, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), promosso dal Tribunale ordinario di Roma nel procedimento vertente tra Riccardo Magi ed Associazione «+Europa» e il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministero dell'interno, con ordinanza del 1° settembre 2020, iscritta al n. 157 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2020. Alla luce di tutto quanto sopra evidenziato, le previsioni in esame – «in assoluto [le] più ristrette» nel corso della storia repubblicana – violerebbero gli artt. 3 e 51, primo comma, Cost., rivelando «una sproporzione non ragionevole, perché eccessiva, tra il sacrificio imposto al diritto delle formazioni politiche non esentate dall'onere di raccolta delle sottoscrizioni, e dunque dei singoli individui che aderiscano al relativo programma, di poter – ex art. 51, co. 1, Cost. – anche solo partecipare alla competizione elettorale [...] e la tutela dell'interesse generale al regolare svolgimento della competizione elettorale mediante l'esclusione dalla stessa delle candidature 'palesemente prive di seguito, o peggio volte artatamente a disorientare l'elettorato'». Tale sproporzione inciderebbe negativamente sul «libero esercizio del diritto di voto» di cui all'art. 48, secondo comma, Cost. e sull'efficace attuazione del «principio democratico di rappresentatività popolare» di cui all'art. 1, comma secondo, Cost. Sarebbe «concretamente impraticabile la partecipazione alla competizione elettorale per tutte le formazioni politiche diverse da quelle non costituite in gruppi in entrambe le Camere all'inizio della legislatura». Le prime sarebbero così escluse dalla competizione elettorale «a beneficio della conservazione della rappresentanza [...] delle formazioni che non solo alle precedenti elezioni l'abbiano già ottenuta ma l'abbiano ottenuta in entrambe le Camere, ed in entrambe con una consistenza numerica tale da rendere loro possibile la costituzione in gruppi».

competizione elettorale» con l'esclusione delle candidature inconsistenti<sup>16</sup>. Si tratterebbe infatti di oneri non più considerabili «strumenti di salvaguardia, come bene finale, del libero esercizio del diritto di voto ex art. 48 co. 2 Cost., e con esso del principio democratico di rappresentatività popolare ex art. 1 co. 2 Cost.». Essi, viceversa, infatti si sarebbero trasformati «in strument[i] di relativa surrettizia violazione».

La possibilità di rendere meno gravosi tali oneri, come dimostrerebbe la prassi sviluppatasi nel corso degli ultimi decenni, sarebbe subordinata ad una «speciale concessione» delle forze di maggioranza, che possono far approvare, di volta in volta, le norme che, attenuando il regime vigente, consentano anche alle formazioni non costituite in gruppi in entrambe le Camere già all'inizio della legislatura la partecipazione alle successive elezioni politiche.

Una sottoscrizione digitale andrebbe inevitabilmente a rafforzare quelle liste non radicate sull'intero territorio nazionale, per le quali una raccolta firme in presenza (che, ricordo, richiede la disponibilità di un soggetto abilitato ad autenticare le stesse) potrebbe risultare parecchio difficoltosa.

A tale considerazione di natura pratico-operativa, se ne aggiunga la seguente.

La raccolta delle sottoscrizioni per i referendum e le leggi popolari trova maggior favore da parte del legislatore in considerazione anche del carattere maggiormente tecnico e dei filtri più incisivi che la legge prevede.

Quanto al referendum, a titolo esemplificativo, anzitutto è prevista una soglia molto più alta di sottoscrizioni, ben 500.000. A ciò si aggiunga la complessità tecnica imposta da un referendum di natura abrogativa, che dunque impone una corretta formulazione del quesito, tale da passare il rigido vaglio della Corte di Cassazione, chiamata ad esprimersi sull'ammissibilità stessa del referendum. A ciò si aggiunga ulteriormente il quorum richiesto.

Ugualmente le leggi di iniziativa popolare, per quanto richiedano un numero di firme decisamente inferiore rispetto al referendum, esigono un elevato tecnicismo quanto alla loro predisposizione, oltre a prevedere un articolato iter per il loro esame (fase questa che peraltro sfugge al controllo dell'elettore). Prevedere dunque la possibilità di ricorrere alle sottoscrizioni digitali per referendum e leggi popolari rappresenta dunque una agevolazione rispetto a un iter di per sé già abbastanza complicato.

---

<sup>16</sup> Sentenza della Corte Costituzionale 24 febbraio 2021, n. 48.