



IL LEGISLATORE ALLA PROVA DELLA DIGITALIZZAZIONE DELLA
RACCOLTA DELLE FIRME PER PROMUOVERE REFERENDUM E LEGGI DI
INIZIATIVA POPOLARE E ... PER LA PRESENTAZIONE DELLE
CANDIDATURE ALLE ELEZIONI?*

NANNEREL FIANO **

SOMMARIO: 1. La digitalizzazione della raccolta delle firme per promuovere referendum e leggi di iniziativa popolare. – 2. Gli istituti di partecipazione popolare negli strumenti di *soft law* sovranazionali. – 3. La decisione Staderini e De Lucia contro Italia adottata il 28 novembre 2019 dal Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite. – 4. La ricostruzione normativa relativa alla digitalizzazione della raccolta delle firme per promuovere referendum e leggi di iniziativa popolare. – 5. La raccolta digitale delle firme per promuovere referendum e leggi di iniziativa popolare: una forma rischiosa di *e-democracy*? – 6. E se il Parlamento adottasse lo strumento per la digitalizzazione anche per la raccolta delle firme finalizzata alle elezioni politiche?

1. La digitalizzazione della raccolta delle firme per promuovere referendum e leggi di iniziativa popolare

La recente “transizione digitale” della modalità di raccolta delle firme per richiedere i referendum di cui agli artt. 75, 132 e 138 Cost. e per presentare progetti di leggi di iniziativa popolare in base all’art. 71 Cost., novità introdotta dall’art. 38-*quater* del d.l. n. 77/2021 convertito in l. n. 108/2021, impone di riflettere sull’*eventuale* alterazione che ciò potrebbe determinare sui profili sostanziali che interessano il rapporto tra democrazia rappresentativa e gli istituti di partecipazione popolare, nonché sulla bontà di tale novella legislativa.

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Ricercatrice a tempo determinato presso il Dipartimento di Diritto Pubblico Italiano e Sovranazionale dell’Università degli Studi di Milano.

A ben vedere, potrebbe trattarsi di una riforma dal carattere meramente tecnico, strumentale alla sola agevolazione del procedimento di raccolta firme, ma potrebbe anche rappresentare un cambiamento importante nell’ambito del processo di assunzione da parte dei cittadini di decisioni di carattere pubblico e di interesse generale¹, anche e soprattutto alla luce della crisi che oggi sta attraversando la democrazia rappresentativa².

Nel presente contributo si cercherà dapprima di ragionare sulla validità di quest’ultima tesi per poi estendere il ragionamento, in un secondo momento e in prospettiva, alla presentazione delle liste elettorali mediante sottoscrizione digitale così come originariamente previsto all’art. 3, comma 7, della l. n. 165 del 2017 (c.d. Rosatellum), secondo cui, “[e]ntro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, 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, 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. Sullo schema del decreto è acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si esprimono nel termine di quarantacinque giorni”³.

In premessa, però, pare interessante accennare al fatto che nel caso della digitalizzazione della raccolta firme per il referendum e per la presentazione di leggi di iniziativa popolare il legislatore ha, forse per la prima volta, fatto ricorso alla tecnologia per favorire l’esercizio di diritti fondamentali⁴. Lo slancio “filo-tecnologico” di cui si tratterà nel presente contributo, del tutto originale, non ha, invece, ancora interessato altri settori nell’ambito dei quali vengono esercitati diritti o funzioni fondamentali per la tenuta democratica dello Stato.

Si pensi, ad esempio, alla dimensione “tensiva” dei social network, ancora non regolamentata sul piano normativo dal Parlamento nonostante l’emergenza del fenomeno legato all’odio online: in questo caso, la tecnologia non è stata utilizzata per modellare il diritto (*rectius* i diritti), ma nemmeno il diritto è stato adoperato per intervenire ad arginare, in qualche modo, lo sviluppo tecnologico.

¹ Sulla problematicità dell’avvicinamento del modello della *e-democracy* alla democrazia diretta cfr. R. NOBILE, *Democrazia elettronica, tecnica e politica: tre nozioni che non dialogano*, in *Ceridap*, 2/2022, 82.

Più in generale, sulla valorizzazione del principio partecipativo cfr. G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica. Presupposti e strumenti*, Padova, 2017.

² Si è fatto riferimento ad uno strumento che ha permesso di rimuovere “i più gravi ostacoli alla raccolta delle (almeno) cinquecentomila sottoscrizioni degli elettorali”: così A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento, tra garanzie e ostacoli. Un bilancio complessivo*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2022, 500.

³ Sempre nell’ottica di uno “sviluppo digitale” nella materia elettorale, la digitalizzazione del procedimento elettorale preparatorio è stata introdotta dallo stesso d.l. n. 77 del 2021, convertito in l. n. 108/2021 che ha previsto una serie di misure di rilievo. Cfr. l’art. 38-bis, rubricato “Semplificazioni in materia di procedimenti elettorali attraverso la diffusione delle comunicazioni digitali con le pubbliche amministrazioni”.

⁴ Si veda, ampiamente, M. ROSPI, *La digital transformation e l’esercizio di diritti fondamentali e delle libertà personali: compressione o miglioramento?*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2/2020.

Un ulteriore caso è quello che ha interessato il Parlamento durante la pandemia, che, come noto, non si è mostrato incline ad adoperare strumenti tecnologici⁵.

La digitalizzazione della raccolta firme rappresenta, dunque, un caso interessante di armonizzazione della tecnologia con il diritto, *rectius*, di utilizzo della tecnologia quale *supporto* per l’esercizio di diritti costituzionalmente previsti.

2. Gli istituti di partecipazione popolare negli strumenti di soft law sovranazionali

È stato scritto che “l’informazione e l’accessibilità al pluralismo politico, sociale, economico e culturale, così come rafforzati dalle odierne tecniche di comunicazione di massa, offrono l’occasione per alimentare di democraticità un dato ordinamento, misurandone il livello di apertura e coinvolgimento e contribuendo a porre al centro delle dinamiche pubbliche il cittadino in quanto tale”⁶.

Ebbene, sul piano sovranazionale, il coinvolgimento del cittadino nelle dinamiche pubbliche è promosso nel documento pubblicato recentemente dall’*European Committee on Democracy and Governance* sull’uso dell’ICT nei processi elettorali negli Stati Membri del Consiglio d’Europa e, in particolare, nelle linee guida sull’utilizzo delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione (ICT) nel processo elettorale, ove è possibile leggere che “*free and fair elections and referendums are one of the cornerstones of democracy. The integrity of the electoral process is fundamental to maintaining public trust in the legitimacy of democratic institutions*”⁷.

L’integrità del processo elettorale, caposaldo delle linee guida in questione e finalizzata all’aumento della fiducia dei cittadini nella democrazia, è sorretta da un percorso doverosamente *human-centred*, comprensivo della raccolta di firme digitali per supportare petizioni, iniziative, candidati o partiti, che prende le mosse, a monte, dalla

⁵ Sul costituzionalismo globale che può essere architettato a partire da una riflessione su Internet si veda S. RODOTÀ, *Una Costituzione per Internet?* in *Politica del diritto*, 3/2010.

Per un’ampia e dettagliata riflessione sul Parlamento durante la pandemia si veda M. D’AMICO, *Emergenza, diritti, discriminazioni*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 8 giugno 2020. Si veda anche F. BIONDI, P. VILLASCHI, *Il funzionamento delle Camere durante l’emergenza sanitaria*, in *Federalismi*, 18/2020; P. MARSOCCI, *Lo spazio digitale dei lavori Parlamentari e l’emergenza sanitaria Covid*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 6 maggio 2020.

In generale, è stato rilevato che l’istituzione Parlamento, restia ad aprirsi alla tecnologia, è contraddistinta da un atteggiamento “miope e conservativo”; cfr. N. LUPO, *L’attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2020, 129.

⁶ Cfr. M. MANDATO, *La partecipazione politica attraverso internet: recenti riflessioni sulla democrazia elettronica. A proposito dei volumi di G. Gometz, Democrazia elettronica: teorie e tecniche*, Pisa, 2017, e G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica: presupposti e strumenti*, Padova, Cedam, 2017, in *Nomos*, 1/2018, 15. Ancora, in tema di Internet come spazio di partecipazione politica si veda F. MARCELLI, P. MARSOCCI, M. PIETRANGELO (a cura di), *La Rete Internet come spazio di partecipazione politica: una prospettiva giuridica*, Napoli, 2015.

Per una lettura critica e innovativa della democrazia digitale e del suo impatto sulla rappresentanza politica si veda M. DESERIIS, *Rethinking the digital democratic affordance and its impact on political representation: Toward a new framework*, in *SAGE journals*, Vol. 23, Issue 8, 2020, cfr. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1461444820929678>.

⁷ https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectId=0900001680a575d9.

registrazione dei votanti, e si concretizza, a valle, nella trasmissione dei risultati elettorali.

Il riferimento ai candidati e ai partiti non pare casuale; l'estensione dell'utilizzo della tecnologia ICT dovrebbe coprire, ad avviso del Consiglio d'Europa, tutto il processo elettorale⁸, senza distinzione tra elezioni e referendum.

In tale contesto interessa segnalare che, secondo alcuni, l'estensione dell'utilizzo dello strumento digitale alla dimensione politica e non solamente amministrativa⁹ rischierebbe di ridurre “l'impegno politico all'espressione di un ‘mi piace’”¹⁰ poiché “un'ossimorica partecipazione a titolo individuale, favorisce l'affermazione di posizioni unilaterali e scoraggia la ricerca di punti di contatto”¹¹. È vero che la deliberazione politica necessita di riflessione e “raffreddamento”: tale delibera, però, non sembrerebbe inficiata a livello qualitativo dallo strumento utilizzato per la (mera) raccolta firme, dal momento che, come si vedrà meglio, “la condivisione del contenuto del quesito referendario o della legge di iniziativa popolare, che sta alla base della sottoscrizione, non varia in ragione dello strumento di firma, tradizionale o digitale che sia”¹².

Nell'ambito dell'Unione europea si consideri, inoltre, la Comunicazione 2030 *Digital Compass: the European way for the Digital Decade* del 9 marzo 2021, con cui la Commissione europea ha presentato “gli obiettivi digitali per il 2030”, tra cui rientra la voce “Partecipazione”, sotto cui si legge che “[i] cittadini dovrebbero poter partecipare al processo democratico a tutti i livelli e avere il controllo dei propri dati”¹³.

Nel documento è possibile leggere che la pandemia avrebbe insegnato come la digitalizzazione sia in grado di “riunire le persone indipendentemente dal luogo in cui si trovano fisicamente” e di incentivare, in generale, la vita democratica. Ancora, con riferimento alle iniziative locali, la cittadinanza digitale è chiamata a migliorare “l'accettabilità sociale delle decisioni democratiche e il relativo sostegno pubblico”¹⁴.

È ben vero che tale documento non interessa la *forma* relativa alla partecipazione democratica, bensì la *sostanza* della stessa: tuttavia, parrebbe comunque rilevante sottolinearne l'importanza, proprio perché promuove, appunto, la democrazia digitale in

⁸ Si consideri, comunque, che “[l]e linee guida coprono l'utilizzo di soluzioni ICT da parte o per conto delle autorità elettorali pertinenti, in ogni fase del processo elettorale, ad eccezione del voto e dello scrutinio elettronici che sono coperti dalla Raccomandazione (2017)5 sulle norme relative al voto elettronico”. Così <https://www.coe.int/it/web/portal/-/information-and-communication-technologies-in-elections-council-of-europe-adopts-new-guidelines>.

⁹ Pur non essendo questa la sede per trattare del tema, si consideri, in punto di democratizzazione dell'attività amministrativa P. MEZZANOTTE, *Principio democratico e partecipazione alla decisione pubblica*, in *Federalismi.it*, 32/2020.

¹⁰ Cfr. F. PALLANTE, *Referendum digitali e autodelegittimazione del Parlamento*, in *Osservatorio Costituzionale*, 6/2021, 352.

¹¹ F. PALLANTE, *Referendum digitali e autodelegittimazione del Parlamento*, cit., 353.

Similmente P. Costanzo, *La “democrazia digitale” (precauzioni per l'uso)*, in *Diritto Pubblico*, 1/2019, 76 afferma: “[l]a maggior delusione sembra provocata dal fatto che, in luogo dell'auspicato, magari aspro ma costruttivo, confronto tra gli internauti, la Rete dà luogo sovente a contrapposizioni reciprocamente irriducibili e favorisce l'ostentazione di intenti di segno radicale od estremistico”.

¹² G. DI COSIMO, *La partecipazione nell'era digitale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2022, 107.

¹³ Secondo l'indice di partecipazione delle Nazioni Unite, “la partecipazione digitale si sta diffondendo in tutto il mondo”. Cfr. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603213/EPRS_STU\(2018\)603213_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603213/EPRS_STU(2018)603213_IT.pdf).

¹⁴ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603213/EPRS_STU\(2018\)603213_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603213/EPRS_STU(2018)603213_IT.pdf).

senso strettamente sostanziale: invero, l’allargamento, tramite la digitalizzazione, della raccolta firme per i referendum e per le leggi di iniziativa popolare sembrerebbe essere “prodromico” alla suddetta democrazia.

Più recente è la proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁵ che istituisce, all’art. 1, il programma strategico “Percorso per il decennio digitale” e definisce un meccanismo di monitoraggio e cooperazione per tale programma, consistente nella fissazione di una direzione chiara per la trasformazione digitale dell’Unione europea e per il conseguimento degli obiettivi di carattere digitale; nella strutturazione e nella stimolazione della cooperazione tra istituzioni dell’Unione e Stati membri; nella garanzia della coerenza, della comparabilità e della completezza del monitoraggio e delle relazioni dell’Unione europea.

3. La decisione Staderini e De Lucia contro Italia adottata il 28 novembre 2019 dal Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite

Alla base della disposizione legislativa italiana del 2021 che ha istituito la digitalizzazione della raccolta firme per promuovere referendum e leggi di iniziativa popolare risiede, pur senza che ve ne sia espressa menzione, la condanna del Comitato dei Diritti umani dell’Onu del 29 novembre 2019 nel caso Staderini e De Lucia contro Italia¹⁶ per violazione dell’articolo 25, lettera a), da solo e in combinato disposto con l’articolo 2, comma 3, del Patto sui diritti civili e politici, adottato dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1966: l’articolo 25 stabilisce che ogni cittadino ha “il diritto, e deve avere la possibilità, senza alcuna delle discriminazioni menzionate all’articolo 2 e senza restrizioni irragionevoli: a) di partecipare alla direzione degli affari pubblici, personalmente o attraverso rappresentanti liberamente scelti”.

In sintesi, i ricorrenti lamentavano che molte delle restrizioni imposte dall’ordinamento italiano all’esercizio del diritto di partecipare direttamente, attraverso i referendum, alla conduzione degli affari pubblici fossero arbitrarie e irragionevoli. Più nello specifico, l’arbitrarietà e l’irragionevolezza interessava l’obbligo, di difficile realizzazione, di raccogliere almeno 500.000 firme nel periodo di tempo previsto dalla l. n. 325 del 1970, “i requisiti previsti per la certificazione di moduli”¹⁷ e “il requisito del quorum di partecipazione”¹⁸. Inoltre, lo Stato italiano avrebbe omesso di “informare gli elettori su dove e quando firmare a sostegno dell’iniziativa, in violazione dell’articolo 25 del Patto”¹⁹, di intraprendere i passi necessari al fine di adottare misure per rendere effettivo il diritto di partecipare alla conduzione degli affari pubblici mediante referendum, come richiesto, nello specifico dall’articolo 25 letto in combinato disposto con l’articolo 2, comma 2, del Patto. Ancora, i ricorrenti hanno lamentato di essere stati

¹⁵ COM/2021/574 final.

¹⁶ CCPR/C/127/D/2656/2015.

¹⁷ Cfr. p.to 3.4 della decisione adottata il 21 gennaio 2020 dal Comitato ai sensi dell’art. 5(4) del Protocollo Opzionale al Patto Internazionale dei Diritti Civili e Politici.

¹⁸ Cfr. p.to 3.5 della decisione.

¹⁹ Cfr. p.to 3.6 della decisione.

discriminati “sulla base della loro appartenenza politica e del loro status economico, in violazione dell’articolo 25 letto in combinato disposto con l’articolo 2, comma 1, del Patto”²⁰, oltre che di avere subito una violazione ai sensi dell’articolo 25 letto in combinato disposto con l’articolo 2, comma 3, del Patto in ragione della “mancata risposta ai loro reclami da parte delle autorità”²¹.

Secondo il Comitato, innanzitutto, “[l]’obbligo degli Stati-parte di astenersi dall’imporre restrizioni irragionevoli al diritto di partecipare direttamente alla conduzione degli affari pubblici si applica sia al diritto di partecipare direttamente ai referendum attraverso il voto, sia ad altre forme di partecipazione aperte ai cittadini nel processo referendario, come le iniziative di referendum popolare”²².

Inoltre, quanto all’integrità del processo di raccolta firme, secondo il Comitato il processo di autenticazione delle firme di cui alla legge n. 352 del 1970 è suscettibile di determinare una restrizione dell’esercizio del diritto coinvolto²³.

Infine, l’obbligo di raccogliere “firme in presenza di agenti statali qualificati o di rappresentanti eletti senza una procedura adeguata che ne garantisca la presenza” costituisce una restrizione irragionevole dei diritti dei ricorrenti ai sensi dell’articolo 25, lettera a), del Patto”²⁴.

Pare interessante porre in evidenza che, secondo il Comitato, “lo Stato-parte dovrebbe prevedere percorsi per i promotori di iniziative referendarie per far autenticare le firme, per raccogliere le firme in spazi dove i cittadini possano essere raggiunti, e per garantire che la popolazione sia sufficientemente informata su tali processi e sulla possibilità di parteciparvi”²⁵.

Come è stato già scritto, con la l. n. 108 del 2021 il Parlamento sarebbe andato oltre a quanto indicato nella decisione del Comitato, “prevedendo l’utilizzo di piattaforme private e, a partire dal 2022, l’istituzione di una piattaforma pubblica [...]”²⁶.

In seguito alla condanna subita dall’Italia, si registra una interpellanza a firma degli onorevoli Magi e Schullian indirizzata al Consiglio dei Ministri e al Ministro dell’Interno per sapere, premesso che “il diritto dei cittadini a partecipare direttamente, attraverso i *referendum* e le leggi di iniziativa popolare, alla conduzione degli affari pubblici è garantito dalla Costituzione della Repubblica e dal Patto internazionale sui diritti civili e politici”, quali misure intendesse concretamente adottare il Governo²⁷.

Ebbene, ad oggi si può dire che la violazione condannata dal Comitato – che ha fatto emergere con forza le criticità legate alla l. n. 352 del 1970²⁸ da intendere, è stato

²⁰ Cfr. p.to 3.8 della decisione.

²¹ Cfr. p.to 3.9 della decisione.

²² Cfr. p.to 9.3 della decisione.

²³ Cfr. p.to 9.4. della decisione.

²⁴ Cfr. p.to 9.5. della decisione.

²⁵ Cfr. p.to 9.8 della decisione.

²⁶ F. PALLANTE, *Referendum digitali e autodelegittimazione del Parlamento*, cit., 352.

²⁷ https://www.camera.it/leg18/410?idSeduta=0500&tipo=atti_indirizzo_controllo.

²⁸ Si veda, sul punto, A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento, tra garanzie e ostacoli. Un bilancio complessivo*, cit., 499.

scritto, come “una legge approvata per ostacolare lo svolgimento del referendum”²⁹, – sia stata in parte corretta: invero la previsione, che si commenterà nel paragrafo successivo, di una piattaforma pubblica *ad hoc* per la raccolta firme “rende le iniziative referendarie accessibili non solo per quanti, a causa di disabilità, non possono recarsi nei punti di raccolta, ma potenzialmente per l’intero corpo elettorale”³⁰.

4. La ricostruzione normativa relativa alla digitalizzazione della raccolta delle firme per promuovere referendum e leggi di iniziativa popolare

La digitalizzazione delle firme richieste per presentare richieste di referendum e progetti di leggi di iniziativa popolare è stata prevista dall’art. 38-*quater* della legge n. 108 del 2021³¹, modificante la l. n. 178 del 2020, in base a cui (art. 1, comma 341): “[a] 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”. Il suddetto art. 38-*quater* stabilisce 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”.

Tale modalità è riferibile al sistema pubblico di identità digitale (SPID), la carta di identità elettronica o la carta nazionale dei servizi, che permette di identificare l’istante o il dichiarante nel caso di “Istanze e dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica”, come da rubrica dell’art. 65 del Codice dell’amministrazione digitale (CAD).

L’art. 38-*quater* della l. n. 108 del 2021, prevede lo strumento della piattaforma digitale, che “mette a disposizione del sottoscrittore, a seconda delle finalità della

²⁹ Si veda ancora A. PERTICI, *op. ult. cit.*, 501.

³⁰ Cfr. G. DONATO, *Gli strumenti di democrazia partecipativa alla prova del digital switchover*, in *DPCE online*, 2/2021, 1531. Sull’aderenza della novella legislativa di cui si sta discutendo a quanto statuito dal Comitato per i diritti umani dell’Onu cfr. P. CARNEVALE, *La richiesta di referendum abrogativo dinanzi alle risorse della digitalizzazione. Qualche prima considerazione sulla sottoscrizione per via telematica*, in *Nomos*, 3/2021, 6.

Si consideri anche il consistente l’ampliamento della platea degli autenticatori che è stato determinato dall’art. 16-*bis* del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito in legge 11 settembre 2020, n. 120 “Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale”, che ha allargato a “gli avvocati iscritti all’albo che abbiano comunicato la loro disponibilità all’ordine di appartenenza, i consiglieri regionali, i membri del Parlamento”. Cfr. A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento, tra garanzie e ostacoli. Un bilancio complessivo*, cit., 500.

³¹ Si tratta della legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante “governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”.

raccolta delle firme, le specifiche indicazioni prescritte, rispettivamente, dagli articoli 4³², 27³³ e 49³⁴ della legge 25 maggio 1970, n. 352”.

Al riguardo deve notarsi che il sottoscrittore non è più rappresentato dalla sola persona con disabilità, così come previsto dalla l. n. 178 del 2020, ma da qualsiasi cittadino: in seguito all’emendamento “Magi” approvato in sede di conversione del d.l. n. 77 del 2021, infatti, la disciplina originaria è stata trasformata in una disciplina di carattere generale³⁵.

Tale piattaforma acquisisce “il nome, il cognome, il luogo e la data di nascita del sottoscrittore e il comune nelle cui liste elettorali è iscritto ovvero, per i cittadini italiani residenti all’estero³⁶, la loro iscrizione nelle liste elettorali dell’Anagrafe degli italiani residenti all’estero.

Gli obblighi previsti dall’articolo 7, commi terzo e quarto, della legge n. 352 del 1970 sono assolti mediante il caricamento nella piattaforma, da parte dei promotori della raccolta, successivamente alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell’annuncio di cui all’articolo 7, secondo comma, della stessa legge n. 352 del 1970, della proposta recante, a seconda delle finalità della raccolta delle firme, le specifiche indicazioni previste, rispettivamente, dagli articoli 4, 27 e 49 della citata legge n. 352 del 1970. La piattaforma, acquisita la proposta, le attribuisce data certa mediante uno

³² “La richiesta di referendum di cui all’art. 138 della Costituzione deve contenere l’indicazione della legge di revisione della Costituzione o della legge costituzionale che si intende sottoporre alla votazione popolare, e deve altresì citare la data della sua approvazione finale da parte delle Camere, la data e il numero della Gazzetta Ufficiale nella quale essa è stata pubblicata. La predetta richiesta deve pervenire alla cancelleria della Corte di cassazione entro tre mesi dalla pubblicazione effettuata a norma dell’articolo 3”.

³³ “Al fine di raccogliere le firme dei 500.000 elettori necessari per il referendum previsto dall’articolo 75 della Costituzione, nei fogli vidimati dal funzionario, di cui all’articolo 7, si devono indicare i termini del quesito che si intende sottoporre alla votazione popolare, e la legge o l’atto avente forza di legge dei quali si propone l’abrogazione, completando la formula “volete che sia abrogata...” con la data, il numero e il titolo della legge o dell’atto avente valore di legge sul quale il referendum sia richiesto.

Qualora si richieda referendum per abrogazione parziale, nella formula indicata al precedente comma deve essere inserita anche l’indicazione del numero dell’articolo o degli articoli sui quali il referendum sia richiesto.

Qualora si richieda referendum per la abrogazione di parte di uno o più articoli di legge, oltre all’indicazione della legge e dell’articolo di cui ai precedenti commi primo e secondo, deve essere inserita l’indicazione del comma, e dovrà essere altresì integralmente trascritto il testo letterale delle disposizioni di legge delle quali sia proposta l’abrogazione”.

³⁴ “La proposta deve contenere il progetto redatto in articoli, accompagnato da una relazione che ne illustri le finalità e le norme. Si applicano, per ciò che riguarda le firme dei proponenti, la loro autenticazione e i certificati da allegare alla proposta, le disposizioni degli articoli 7 e 8.

I fogli recanti le firme debbono riprodurre a stampa il testo del progetto ed essere vidimati secondo il disposto dell’articolo 7. Non sono validi i fogli che siano stati vidimati oltre sei mesi prima della presentazione della proposta.

Se il testo del progetto supera le tre facciate di ogni foglio, esso va contenuto in un foglio unito a quello contenente le firme, in modo che non possa esserne distaccato, e da vidimarsi contemporaneamente a quello”.

³⁵ Cfr. P. CARNEVALE, *La richiesta di referendum abrogativo dinanzi alle risorse della digitalizzazione. Qualche prima considerazione sulla sottoscrizione per via telematica*, cit., 2: l’autore, 3, ricorda che l’emendamento è stato approvato tramite lo strumento del maxi-emendamento “con posizione della questione di fiducia”.

³⁶ Per un contributo sul rapporto tra nuove tecnologie e voto degli italiani residenti all’estero cfr. L. TRUCCO, *Le nuove tecnologie salveranno il voto all’estero degli italiani?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 gennaio 2013.

strumento di validazione temporale elettronica qualificata di cui all’articolo 42 del regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, e, entro due giorni, rende disponibile alla sottoscrizione la proposta di referendum anche ai fini del decorso del termine di cui all’articolo 28 della legge n. 352 del 1970³⁷.

Viene inoltre indicata, a partire dal 1° luglio 2021 fino alla data di operatività della piattaforma, una normativa di carattere transitorio³⁸ che prevede un documento informatico, sottoscritto con firma elettronica qualificata, a cui è correlato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi.

Tale regime provvisorio ha permesso, di fatto, di raccogliere le firme per la presentazione dei quesiti referendari che hanno interessato la scorsa tornata referendaria.

Tuttavia, il sistema in questione non era pubblico e, pertanto, risultava potenzialmente poco incline a rispettare il regime della trasparenza, invero di un certo rilievo quando vengono in gioco istituti di democrazia popolare e, in generale, l’esercizio di diritti costituzionalmente previsti³⁹.

Il 3 ottobre 2022, dopo iniziali difficoltà applicative⁴⁰, è stato firmato il decreto attuativo relativo al funzionamento della piattaforma di raccolta elettronica delle sottoscrizioni per i referendum e i progetti di legge di iniziativa popolare.

Il 26 novembre è stato pubblicato in G.U. il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 settembre 2022, rubricato “Disciplina della piattaforma per la raccolta delle firme degli elettori necessarie per i referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione”.

Il Decreto consta di 10 articoli e, in allegato, di un manuale operativo “Piattaforma referendum” molto dettagliato⁴¹.

La piattaforma⁴² è in corso di sviluppo da Sogei, la Società Generale d’Informatica S.p.A., “società di Information Technology 100% del Ministero dell’Economia e delle Finanze e opera sulla base del modello organizzativo dell’*in-house providing*”⁴³.

³⁷ Art. 38-*quater* della legge n. 108 del 2021.

³⁸ Sempre all’articolo 38-*quater* della legge 108/2021.

³⁹ Quanto appena scritto è stato problematizzato anche da F. PACINI, *Verso un mutamento costituzionale tecnicamente indotto? Note sulla digitalizzazione delle firme per il referendum*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2021, 943.

⁴⁰ Il Garante della Privacy (atto n. 106 del 24 marzo 2022) aveva dato parere negativo sul “decreto che fissa le regole della piattaforma per la raccolta delle firme online per referendum e progetti di legge”, affermando che erano “troppi i profili critici emersi dall’esame di un provvedimento che incide su istituti di democrazia diretta costituzionalmente garantiti, quali appunto i referendum”: cfr. <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9761825>.

Si consideri anche quanto affermato dal Vice Presidente del Garante per la Protezione dei dati personali a proposito della piattaforma, che deve essere costruita in modo tale da essere connotata dal “*privacy by design*”. Cfr. <https://www.gdpd.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9762810>.

⁴¹ Cfr. il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 settembre 2022. Disciplina della piattaforma per la raccolta delle firme degli elettori necessarie per i referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione. (GU n.277 del 26-11-2022).

⁴² L’interfaccia web della piattaforma è accessibile all’indirizzo <https://www.firmereferendum.gov.it/referendum/open>.

⁴³ <https://www.sogei.it/it/sogei-homepage/azienda/profilo.html>.

Quanto appena scritto non solo permette di comprendere l’innovatività “tecnologica” rappresentata dalla l. n. 108 del 2021, che, come si è visto, è andata “oltre” quanto indicato nella decisione Staderini e De Lucia contro Italia, ma incide, superandola, anche sulla problematica legata ai certificati elettorali che ha interessato la “vicenda” del referendum sulla cannabis⁴⁴.

Come noto, infatti, il Governo, mediante decreto-legge del 30 settembre 2021, n. 132, rubricato “Misure urgenti in materia di giustizia e di difesa, nonché proroghe in tema di referendum, assegno temporaneo e IRAP”, ha prorogato i termini di 30 giorni poiché il comitato promotore del referendum ha dovuto attendere il rilascio da parte dei Comuni dei certificati elettorali dei firmatari.

L’art. 3 di tale decreto, rubricato “Proroga di termini in materia di referendum”, prevede, al comma 1, che “[p]er le richieste di referendum previsto dall’articolo 75 della Costituzione annunciate nella Gazzetta Ufficiale ai sensi degli articoli 7 e 27 della legge 25 maggio 1970, n. 352, dopo il 15 giugno 2021 ed entro la data di entrata in vigore del presente decreto, i termini previsti dagli articoli 32 e 33, commi primo e quarto, della citata legge n. 352 del 1970 sono prorogati di un mese”.

Ebbene, la nuova piattaforma pubblica istituita con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 settembre 2022 prevede, all’art. 4, comma 10, che la stessa, “fino a quando il dato relativo all’iscrizione nelle liste elettorali non è disponibile in ANPR, l’Anagrafe nazionale della popolazione residente, consente ai soggetti promotori, mediante apposita funzionalità descritta nel manuale operativo di cui all’art. 3, comma 3, di inviare al comune competente, con posta elettronica certificata o altro servizio elettronico di recapito certificato qualificato, la richiesta di verifica dell’iscrizione dei sottoscrittori nelle liste elettorali con rilascio del relativo certificato”.

5. La raccolta digitale delle firme per promuovere referendum e leggi di iniziativa popolare: una forma rischiosa di e-democracy?

Come si accennava, la digitalizzazione della raccolta firme si limiterebbe a “facilitare la raccolta delle adesioni - peraltro in un momento di grande sfiducia nelle istituzioni⁴⁵ - senza incidere sul consenso in senso manipolatorio⁴⁶: di qui, forse, anche la necessità di fare rientrare la “rivoluzione” in oggetto in uno dei possibili concetti o definizioni di *e-democracy*⁴⁷, da intendersi a geometria variabile.

⁴⁴ Cfr. F. PACINI, *Verso un mutamento costituzionale tecnicamente indotto? Note sulla digitalizzazione delle firme per il referendum*, cit., 943.

⁴⁵ Si veda R. ROMBOLI, *Riflessioni costituzionalistiche circa l’ammissibilità del referendum sull’art. 579 c.p.*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La via referendaria al fine vita. Ammissibilità e normativa di risulta del quesito sull’art. 579 c.p.*, Atti del Seminario, Ferrara, 26 novembre 2021, 15.

⁴⁶ Cfr. G. DI COSIMO, *La partecipazione nell’era digitale*, cit., 106. Sul rapporto tra tecnologia e velocizzazione, semplificazione e polarizzazione del processo di riflessione politica si veda L. MORLINO, *Ripensare la rappresentanza. La manipolazione digitale*, in *Il Mulino, Rivista Web*, 1/2021.

⁴⁷ Cfr. F. SCIACCA, *Rappresentanza e democrazia diretta*, in “Giustizia Insieme”, 30 maggio 2019, secondo cui la *e-democracy* “potrebbe essere considerata una sorta di democrazia in grado di coinvolgere direttamente (senza rappresentanza) i partecipanti, avvalendosi di tecnologie informatiche”.

Per *e-democracy* potrebbe intendersi l'utilizzo delle ICT in qualità di “mezzo per lo svolgimento delle procedure egualitarie di autogoverno del demos”⁴⁸; ancora, potrebbero intendersi “nuove forme di partecipazione democratica di natura elettronica”⁴⁹, così come nuove forme di mobilitazione e ricerca del consenso elettorale.

In dottrina si è sostenuto che il rischio della democrazia digitale consiste nella semplificazione della comunicazione che inciderebbe pericolosamente sulla (già presente) “utilizzo di forme artate nella formulazione dei quesiti ovvero il ricorso a tecniche manipolatorie ben note alla letteratura e alla prassi specialistica”⁵⁰; ancora, si è sostenuto che la rete “è in grado di adeguarsi a tutti i tipi di votazioni, nazionali, locali, referendarie, mettendo in discussione le autonomie, il pluralismo istituzionale, in definitiva gli aspetti di fondo del bilanciamento dei poteri”⁵¹.

A ben vedere, però, la digitalizzazione della raccolta firme per il referendum e per le leggi di iniziativa popolare sarebbe riconducibile alla sola “nuova” forma di partecipazione democratica di natura elettronica e non alle altre tipologie di *e-democracy* legate all'incremento della capacità decisionale o del carattere manipolatorio del connubio tra decisione politica e tecnologie, dal momento che tale strumento sarebbe unicamente finalizzato ad agevolare non il voto dei cittadini, né la formulazione del quesito referendario, ma la mera raccolta firme, funzionale al momento partecipativo⁵².

In buona sostanza, ci si troverebbe dinnanzi ad un percorso di “velocizzazione e facilitazione di alcuni ingranaggi del meccanismo preesistente”⁵³.

Per tale ragione, sarebbe opportuno fare riferimento, nel caso di specie, all'*e-engagement*, da intendersi quale “formazione, consultazione, partecipazione attiva dei cittadini alla definizione delle *policies* attraverso canali *alternativi* al voto”⁵⁴.

A questo proposito, è stato scritto che non è da confondere “la raccolta delle firme con la votazione popolare sul quesito”⁵⁵, e che “i cittadini si limitano a votare su un

Si vedano, fra gli altri, G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica. Presupposti e strumenti*, Milano, 2017; P. Costanzo, *La “democrazia digitale” (precauzioni per l'uso)*, in *Diritto pubblico*, 1/2019, 71 ss.

⁴⁸ Cfr. G. GOMETZ, *La democrazia elettronica*, in <https://www.unica.it/unica/protected/178347/0/def/ref/MAT178343/>, 2.

⁴⁹ Cfr. P. VILLASCHI, *Voto e partecipazione nel sistema “Rousseau”: di quale democrazia stiamo parlando?*, cit., 597.

⁵⁰ R. NOBILE, *Democrazia elettronica, tecnica e politica: tre nozioni che non dialogano*, cit., 80-81. Sulla semplificazione del modello telematico che indice sul paradigma politico si veda F. RIMOLI, *Democrazia, populismo digitale e “neointermediazione politica”: i rischi del cittadino telematico*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 24 febbraio 2020.

Sui rischi delle manifestazioni di volontà nel cyberspazio si veda anche F. GALLO, *Democrazia 4.0. La Costituzione, i cittadini e la partecipazione*, in *Rivista AIC*, 1/2020, 493 ss.

⁵¹ Cfr. P. CIARLO, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della rete*, in *Rivista AIC*, 2/2018, 8.

⁵² Vale la pena distinguere la democrazia elettronica dal voto elettronico; cfr. G. GOMETZ, *La democrazia elettronica*, cit., 6-8.

⁵³ Così R. BORRELLO, *Firma digitale e slow democracy*, in *Nomos*, 3/2021, 2.

⁵⁴ Si veda P. VILLASCHI, *E-democracy e rappresentanza politica*, tesi di dottorato, 2021, 159, nota n. 53.

⁵⁵ Cfr. R. ROMBOLI, *Riflessioni costituzionalistiche circa l'ammissibilità del referendum sull'art. 579 c.p.*, cit., 15.

‘quesito eterodeciso’⁵⁶ o a chiedere, in maniera non vincolante, una delibera dei loro rappresentanti’⁵⁷.

È pur vero che potrebbe esservi, in rete, una comunicazione e una “sponsorizzazione” algoritmicamente orientata e pertanto artefatta e “ritagliata su vestito” in merito ai quesiti referendari via via formulati⁵⁸.

Tuttavia, la possibilità di procedere alla raccolta firme anche in via analogica, senza distinzione alcuna rispetto al momento precedente all’entrata in vigore della novella legislativa di cui si sta trattando sembrerebbe attenuare la criticità appena evidenziata.

Peraltro, come si è già avuto modo di vedere, occorre considerare che la tradizionale raccolta di firme autografe ha presentato notevoli problematiche che sono state ben evidenziate nella decisione del Comitato dei Diritti umani dell’Onu⁵⁹.

Forse la ribadita permanenza della forma “classica” di raccolta firme, da un lato, e la “nuova” forma di raccolta firme, dall’altro, potrebbero, nel complesso, portare ad una “stabilizzazione” della consapevolezza nel momento della sottoscrizione da parte dei

⁵⁶ Riflette sull’eventuale promozione di una maggiore spinta “dal basso” F. BIONDI, *La nuova tornata referendaria: quali novità quanto ai limiti di ammissibilità, al rapporto con partiti e Parlamento, alle strategie comunicative della Corte costituzionale*, in *La nuova tornata referendaria*, AIC, 3 marzo 2022.

⁵⁷ Così G. DONATO, *Gli strumenti di democrazia partecipativa alla prova del digital switchover*, cit., 1533.

⁵⁸ Il rischio viene posto bene in evidenza da P. CARNEVALE, *La richiesta di referendum abrogativo dinanzi alle risorse della digitalizzazione. Qualche prima considerazione sulla sottoscrizione per via telematica*, cit., 7-9. Più in generale, analizza le dinamiche della diffusione dei messaggi in rete E. MOSTACCI, *Critica della ragione algoritmica: internet, partecipazione politica e diritti fondamentali*, in *Costituzionalismo*, 2/2019, 74-89.

Per una riflessione ampia sulla comunicazione elettorale sulle piattaforme *social* e sulle strategie di *targeting online* si veda E. CATERINA, *La comunicazione elettorale sui social media tra autoregolazione e profili di diritto costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2021.

Infine, per una riflessione sul ruolo che potrebbe assumere la comunicazione istituzionale, anche alla luce dell’esperienza comparata, cfr. R. BORRELLO, *Firma digitale e slow democracy*, cit., 4-5. In termini interrogativi si pone A. PUGIOTTO, *Eutanasia referendaria. Dall’ammissibilità del quesito all’incostituzionalità dei suoi effetti: metodo e merito nella sent. n. 50/2022*, in *Rivista AIC*, 2/2022, 99, nota n. 60.

⁵⁹ Come è stato scritto nella decisione, p.to 2.4, “[I] secondo ostacolo che i ricorrenti hanno dovuto affrontare è stata la mancanza di informazioni disponibili al pubblico su quando e come depositare la propria firma. Né l’emittente televisiva pubblica (*Radiotelevisione Italiana*, Rai) né le autorità cittadine hanno fornito informazioni al pubblico su come sostenere i referendum. Nel giugno del 2013, il fondatore del movimento Radicali italiani, Marco Pannella, ha chiesto un’audizione davanti al comitato di vigilanza della Rai per affrontare il problema della mancata informazione dei telespettatori sui referendum da parte dell’emittente pubblica. Inoltre, le autorità municipali non hanno pubblicato sui loro siti web comunali informazioni su dove e quando i cittadini potevano firmare le richieste di referendum”.

A onor del vero, non si può non riportare quanto autorevolmente sostenuto dall’allora Presidente della Corte costituzionale Amato nel corso della conferenza stampa sul giudizio di ammissibilità del referendum sull’eutanasia legale e sulla cannabis, nell’ambito della quale ha affermato che “non c’è dubbio che la raccolta delle firme ai gazebo implica un contatto attraverso il quale chi firma si impadronisce di ciò per cui sta firmando perché parla con quelli che stanno al gazebo [...] mentre la firma elettronica [...] porta a decidere senza dialogo [...] su ciò che ciascuno già sa”. <https://www.ilfattoquotidiano.it/2022/02/16/oltre-al-referendum-amato-boccia-pure-le-firme-online-porta-a-decidere-senza-dialogo-su-cio-che-ciascuno-sa-gia-meglio-i-gazebo/6496635/>.

cittadini: chi vuole potrà recarsi ai gazebo, chi invece ritiene di procedere mediante sottoscrizione digitale avrà comunque la possibilità di informarsi *oltre* la rete⁶⁰.

Inoltre, sembrerebbe che la raccolta più agile e, quindi, più rapida delle firme, non necessariamente spinga nella direzione di un aumento, ad esempio, delle sottoscrizioni, così vanificando, almeno in parte, la richiesta di modificare la previsione delle 500.000 firme che, in ogni caso, non rappresentano un “ostacolo alla presentazione delle richieste, ma [una, ndr] semplice garanzia di serietà delle stesse”⁶¹.

Ne è un esempio, da un lato, il caso del quesito che ha interessato il green pass (oltre che quello sulla caccia), “che non ha raggiunto il *quorum* malgrado la firma digitale”⁶², e, dall’altro, la circostanza per cui solamente il referendum per la cannabis “ha raggiunto l’obiettivo interamente con le firme digitali”⁶³, dal momento che per il referendum sull’art. 579 c.p. era stata già avviata la raccolta delle firme secondo le classiche modalità analogiche⁶⁴.

Ancora, si prenda in considerazione, così da riflettere sulle criticità esistenti in tema di formulazione dei quesiti referendari, a prescindere dalla modalità di raccolta delle sottoscrizioni, il mancato raggiungimento del quorum relativo al voto sui cinque quesiti del referendum sulla giustizia, legato, da un lato, alla complessità di alcuni dei quesiti e, dall’altro - a proposito del rapporto tra informazione, partecipazione democratica e consapevolezza - alla loro “limitata risonanza mediatica”⁶⁵.

Infine, in un’ottica *de iure condendo* potrebbe, forse, rendersi opportuna un’eventuale anticipazione del giudizio di ammissibilità da parte della Corte costituzionale nel caso in cui venisse raggiunto un certo numero di firme⁶⁶. Tuttavia, per potere esprimere un giudizio consapevole su questa ulteriore eventuale modifica del procedimento referendario, forse occorrerà attendere la prossima tornata referendaria,

⁶⁰ A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento, tra garanzie e ostacoli. Un bilancio complessivo*, cit., 508 asserisce: “a ben vedere, sembra che l’elettore possa essere chiamato ad attivarsi con maggiore impegno e consapevolezza per procedere secondo le nuove modalità, rispetto a quanto non faccia avvicinandosi a un banchetto”.

⁶¹ Ancora A. PERTICI, *op. ult. cit.*, p. 509.

Sul punto, cfr. il Dossier del Servizio Studi del Senato, m. 31 marzo 2012, dal titolo “I quorum del referendum abrogativo nel dibattito presso l’assemblea Costituente”, in www.senato.it.

Si consideri che nel dibattito in seconda Commissione, approvato in seguito in Assemblea plenaria nella seduta pomeridiana del 16 ottobre 1947, “prevalse l’orientamento che quella determinazione numerica (equivalente a circa un milione e mezzo di elettori) fosse troppo elevata, ed insieme l’intento di mantenere una soglia, onde evitare un ricorso eccessivo allo strumento referendario”. Cfr. il Dossier del Servizio Studi del Senato, cit., p. 1, ove si specifica che fu Mortati a suggerire l’indicazione del numero di 500.000 elettori anziché il riferimento a una proporzione.

⁶² Cfr. G. DI COSIMO, *La partecipazione nell’era digitale*, cit., 106.

⁶³ Cfr. A. PERTICI, *La firma digitale per chiedere i referendum e quella strana paura del popolo*, in www.huffingtonpost.it, 12 ottobre 2021. Per firmare occorre accedere al sito dedicato: <https://referendumcannabis.it/associazione-meglio-legale/bb>.

⁶⁴ A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento, tra garanzie e ostacoli. Un bilancio complessivo*, cit., 506.

⁶⁵ Così N. PAGNONCELLI, *Referendum 12 giugno 2022, il quorum non raggiunto: i motivi del fallimento*, in *Ipsos*, 13 giugno 2022.

⁶⁶ R. ROMBOLI, *Riflessioni costituzionalistiche circa l’ammissibilità del referendum sull’art. 579 c.p.*, cit., 15.

Sul punto si veda l’autorevolissima affermazione del giudice costituzionale Amato nel corso della conferenza stampa sul referendum sull’eutanasia e sulla cannabis, secondo cui “forse si può fare intervenire la Corte prima, prima che le persone che hanno firmato abbiano delle aspettative”.

tenendo in ogni caso a mente il fatto che l’anticipazione del giudizio potrebbe, invero, condurre il Giudice costituzionale ad un’esposizione notevole⁶⁷, oltre che aumentare il tasso di politicità di quest’ultimo, poiché potrebbe essere accusato di “aver voluto chiudere la campagna referendaria sul nascere”⁶⁸.

In ogni caso, come ha avuto modo di scrivere la dottrina, “l’esperienza per il momento evidenzia come, in realtà, la firma digitale non abbia prodotto nessuna valanga di quesiti: l’unico ad essersene realmente avvantaggiato, come detto, è stato infatti quello sulla mitigazione delle sanzioni relative alle droghe leggere”⁶⁹.

6. E se il Parlamento adottasse lo strumento per la digitalizzazione anche per la raccolta delle firme finalizzata alle elezioni politiche?

Quanto precede impone di riflettere sulla possibilità che lo stesso Parlamento possa estendere la digitalizzazione delle sottoscrizioni per le candidature alle elezioni.

Come è stato già posto in evidenza, il d.l. n. 77 del 2021 aveva previsto misure finalizzate alla digitalizzazione del procedimento elettorale⁷⁰, ora confluite nell’art. 38-*bis* della l. n. 108 del 2021.

Tuttavia, la nuova disciplina introdotta per le richieste dei referendum di cui agli artt. 75, 132 e 138 Cost. e per la presentazione dei progetti di leggi di iniziativa popolare, – che in definitiva sembrerebbe avere “riportato le sottoscrizioni popolari alla loro funzione costituzionale, che è quella di assicurare una solida base popolare alla richiesta [...]”,⁷¹ – non è stata estesa per la presentazione delle candidature alle elezioni politiche, dal momento che non esiste la “possibilità di raccogliere firme con un documento informatico”⁷² e non è stato emanato alcun decreto attuativo dell’art. 3, comma 7, della l. n. 165/2017.

Vale la pena di considerare che, anche in questo caso, non si starebbe ragionando in termini di *e-democracy* da intendersi quale strumento per la smaterializzazione del voto o del processo decisionale, ma di mero supporto alle sottoscrizioni per le candidature alle elezioni: il mezzo avrebbe natura di supporto “esterno” al processo deliberativo, così incidendo sulla materia elettorale in misura molto minore rispetto a

⁶⁷ P. CARNEVALE, *La richiesta di referendum abrogativo dinanzi alle risorse della digitalizzazione. Qualche prima considerazione sulla sottoscrizione per via telematica*, cit., 5.

⁶⁸ Cfr. A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento, tra garanzie e ostacoli. Un bilancio complessivo*, cit., 509.

In dottrina si è fatto riferimento a “intrecci troppo ravvicinati tra vaglio della Corte e strumento referendario”. F. PACINI, *Verso un mutamento costituzionale tecnicamente indotto? Note sulla digitalizzazione delle firme per il referendum*, cit., 944.

⁶⁹ Cfr. A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento, tra garanzie e ostacoli. Un bilancio complessivo*, cit., 507.

⁷⁰ Si consideri il deposito del contrassegno da parte dei partiti politici anche su supporto digitale, l’utilizzo della posta elettronica certificata per gli atti di designazione dei rappresentanti di lista e per l’acquisizione dei certificati di iscrizione alle liste elettorali.

⁷¹ A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento, tra garanzie e ostacoli. Un bilancio complessivo*, cit., 510.

⁷² Così 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 AIC*, 6/2021, 453.

quanto richiesto e auspicato, ad esempio, dal già menzionato documento pubblicato dall’*European Committee on Democracy and Governance* sull’uso dell’ICT nei processi elettorali.

Ebbene, forse alla luce di quanto ha avuto modo di affermare la Corte costituzionale in occasione della sent. n. 48 del 2021⁷³, che ha ammonito il legislatore ad intervenire sulla disciplina del contenzioso elettorale preparatorio, pare opportuno riflettere sulla necessità di novellare le modalità di presentazione delle candidature.

Una piena valorizzazione dei diritti politici costituzionalmente garantiti e, in particolare, del principio di uguaglianza con specifico riferimento al diritto all’elettorato passivo potrebbe essere, forse, promossa dalla digitalizzazione delle firme per la presentazione delle candidature, così da rendere non più necessaria la (continua) applicazione delle ipotesi di esonero dalla raccolta a beneficio di forze politiche dotate di una rappresentanza qualificata in Parlamento.

In effetti, come è stato scritto, la digitalizzazione della raccolta delle candidature avrebbe un vantaggio molto chiaro per la democrazia rappresentativa: quello di permettere – soprattutto - alle forze politiche nuove e a quelle di “maggiore esperienza” di mostrare “il proprio seguito pur senza una presenza organizzata capillare, coinvolgendo sostenitori interessati grazie all’uso dei canali tecnologici a disposizione, a partire dal proprio sito *web* e dai social *network*”⁷⁴.

Tanto chiarito, chi scrive intende riflettere sulla possibile equiparazione della firma analogica a quella digitale.

Si consideri la Sezione 4 del Regolamento dell’Unione Europea, eIDAS (electronic IDentification Authenticaton and Signature) UE n. 910 del 2014, dedicato alle firme elettroniche. Tale Regolamento è stato oggetto di una vicenda che ha interessato, nelle more di una (attesa?) estensione della digitalizzazione delle firme altresì alla presentazione delle candidature alle elezioni politiche, la lista *Referendum e Democrazia*⁷⁵.

In vista delle passate elezioni del 25 settembre 2022, quest’ultima aveva depositato le candidature in formato digitale poiché contenute in una chiavetta; peraltro, le firme erano state, secondo gli interessati, “certificate con SPID”⁷⁶. Le Corti d’Appello competenti (riguardo alla Camera, per le circoscrizioni Europa e Lombardia 1; riguardo al Senato, per le circoscrizioni Europa, Emilia Romagna 1 e 2, Lazio 1 e 2, Lombardia 1, 2 e 3, Piemonte 1 e 2, Toscana, Veneto 1 e 2) avevano motivato la mancata

⁷³ La pronuncia in questione ha interessato la disciplina del contenzioso elettorale preparatorio.

Nel procedimento vertente tra Riccardo Magi e l’Associazione “+Europa” e il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell’Interno il Tribunale ordinario di Roma, con ordinanza del 1° settembre 2020, ha sollevato questioni 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), per violazione degli artt. 1, secondo comma; 3; 48, secondo comma; 51, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest’ultimo in relazione all’art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952.

⁷⁴ Cfr. 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*, cit., 453.

⁷⁵ Cfr. il sito internet <https://listareferendumdemocrazia.it/perche-questa-lista/>.

⁷⁶ <https://www.editorialedomani.it/fatti/la-lista-di-cappato-consegnata-su-chiavetta-rccxexrd>.

accettazione delle firme digitali in ragione dell'impossibilità di equiparare la firma digitale qualificata per la sottoscrizione delle liste elettorali a quella analogica.

L'Ufficio elettorale centrale nazionale della Corte di Cassazione, con la decisione n. 120 del 2022, ha ritenuto infondato il ricorso presentato dalla lista *Referendum e Democrazia* il 23 agosto 2022 poiché il Codice dell'Amministrazione digitale esclude “la applicabilità delle disposizioni del codice stesso (che, come noto, consentono sostanzialmente di equiparare documentazione digitale ed analogica) alla materia delle ‘consultazioni elettorali’”; non solo, l'Ufficio elettorale centrale nazionale della Suprema Corte ha posto in evidenza la mancata emanazione del decreto attuativo di cui al richiamato art. 3, comma 7, della l. n. 165 del 2017, la deliberata scelta da parte del legislatore di regolamentare l'utilizzo della firma elettronica soltanto per promuovere referendum e le leggi di iniziativa popolare, l'impossibilità di individuare qualsivoglia ancoraggio nella normativa disciplinante la raccolta firme ai sensi dell'art. 71, 75 e 138 Cost., e la circostanza che “la sottoscrizione delle liste con modalità cartacea non limita eguaglianza e partecipazione dei cittadini alla vita politica nazionale”.

Pare interessante notare, inoltre, che secondo l'Ufficio elettorale centrale nazionale della Corte di Cassazione lo stesso Regolamento europeo, poco sopra richiamato, non sarebbe in alcun modo applicabile alla luce di quanto previsto all'art. 2, che sancisce l'ambito di applicazione dello stesso Regolamento, e, in particolare, forse, con specifico riferimento a quanto previsto al comma 3 della disposizione in questione, secondo cui “[i]l presente regolamento non pregiudica il diritto nazionale o unionale legato alla conclusione e alla validità di contratti o di altri vincoli giuridici o procedurali relativi alla forma”.

Inoltre, nella decisione dell'Ufficio elettorale viene richiamata per intero una parte del considerando del Regolamento UE 2014/910, al n. 12, ove si legge che: “[u]n obiettivo del presente regolamento è l'eliminazione delle barriere esistenti all'impiego transfrontaliero dei mezzi di identificazione elettronica utilizzati negli Stati membri almeno per l'autenticazione nei servizi pubblici. Il presente regolamento non intende intervenire riguardo ai sistemi di gestione dell'identità elettronica e relative infrastrutture istituiti negli Stati membri. Lo scopo del presente regolamento è garantire che per accedere ai servizi online transfrontalieri offerti dagli Stati membri si possa disporre di un'identificazione e un'autenticazione elettronica sicura”.

Ebbene, tra le motivazioni alla base dell'infondatezza del ricorso, forse quella relativa alla non vincolatività del Regolamento *de qua* parrebbe essere la più debole, al netto della volontà (certamente ad oggi non espressa) da parte del legislatore di intervenire sulla digitalizzazione della raccolta firme ai fini della presentazione delle candidature alle politiche.

Infatti, nel considerando è sempre possibile leggere che “[i]l presente regolamento dovrebbe stabilire il principio secondo il quale alla firma elettronica non dovrebbero essere negati gli effetti giuridici per il motivo della sua forma elettronica o perché non soddisfa i requisiti della firma elettronica qualificata⁷⁷. Tuttavia, spetta al diritto

⁷⁷ “Per firma elettronica qualificata si intendono quelle firme che in aggiunta a quelle di una firma elettronica avanzata possiede queste caratteristiche: è creata su un dispositivo qualificato per la creazione

nazionale definire gli effetti giuridici delle firme elettroniche, fatto salvo per i requisiti previsti dal presente regolamento secondo cui una firma elettronica qualificata dovrebbe avere un effetto giuridico equivalente a quello di una firma autografa”.

Come si può vedere, il principio è quello dell’equiparazione degli effetti giuridici della firma elettronica a quella analogica, fatta salva la possibilità per il legislatore di regolamentarne l’efficacia: tale ultima precisazione, però, non sembrerebbe derogare al principio che il Regolamento intende sancire. In seguito, la lista ha presentato ricorso formulando domanda cautelare ai sensi dell’art. 700 c.p.c. al Tribunale di Milano, nella cui sentenza, pubblicata a pochi giorni di distanza dalle elezioni che si sarebbero tenute il 25 settembre 2022, si legge: poiché “il giudice non è stato posto in condizione di verificare la sussistenza del predetto elemento di fatto della fattispecie controversa (verifica che non può esimersi dal fare, attesa la contestazione di parte resistente), deve ritenersi l’insussistenza del presupposto della richiesta tutela cautelare, costituito all’apparenza del buon diritto (*fumus boni iuris*)”. Pertanto, il Tribunale di Milano ha rigettato la domanda cautelare.

In conclusione, potrebbe affermarsi, come si è già accennato, che la digitalizzazione della raccolta firme per la presentazione di una lista alle elezioni politiche (così come, a ben vedere, alle regionali), possa promuovere la competizione politica valorizzando ampiamente il principio di non discriminazione per le forze politiche extraparlamentari e il diritto all’elettorato passivo⁷⁸.

La sottoscrizione per la presentazione delle liste alle elezioni politiche e la firma per promuovere una legge di iniziativa popolare o un referendum sembrerebbero rappresentare, a ben vedere, diritti politici aventi lo stesso rilievo nell’architettura dell’impianto costituzionale.

Se il supporto digitale, connotato oggi dal requisito della garanzia della certezza dell’identità del sottoscrittore, ha interessato la presentazione dei progetti di leggi di iniziativa popolare e le richieste di referendum ai sensi degli artt. 75, 132 e 138 Cost., che prevedono un limite minimo ben preciso di sottoscrizioni, a maggior ragione sembrerebbe possibile immaginare, anche alla luce del quadro europeo di riferimento, la previsione della firma digitale per la presentazione delle candidature alle elezioni politiche, la cui disciplina, invero, non è nemmeno prevista in Costituzione.

In questo senso verrebbe pienamente rispettato il principio di ragionevolezza, il più volte richiamato diritto all’elettorato passivo, ma anche, simmetricamente, e a valle, il diritto all’elettorato attivo.

di una firma elettronica; è basata su un certificato elettronico qualificato ha effetto giuridico equivalente a quello di una firma autografa”. Cfr. <https://www.agid.gov.it/it/piattaforme/eidas/firma-digitale-verso-eidas>.

⁷⁸ Cfr. gli artt. 56 e 58 Cost. Si consideri, inoltre, quanto ha avuto modo di affermare G. Azzariti nell’intervista rilasciata ad *adnkronos* il 31 luglio 2022 a proposito della disciplina legata alla raccolta firme: “posso aggiungere che opporsi ad una simile modalità di raccolta delle firme mi sembra una battaglia perduta. È solo una questione di tempo. Oggi comunque il punto è come giustificare l’averla consentita nei referendum ma non per le liste elettorali [...]”.

A suffragare la tesi appena evidenziata viene in aiuto la recente sent. n. 62 del 2022 della Corte costituzionale⁷⁹, che ha affermato, del tutto significativamente: “nemmeno la pur ampia descritta discrezionalità del legislatore in materia sfugge, tuttavia, ai limiti generali del rispetto dei canoni di non manifesta irragionevolezza e di necessaria coerenza rispetto alle finalità perseguite”⁸⁰”.

È pertanto auspicabile che il legislatore intervenga al fine di estendere la disciplina prevista per il referendum e le leggi di iniziativa popolare anche alla sottoscrizione delle liste per le elezioni politiche, non essendovi, di fatto, alcun ragionevole ostacolo a tale estensione.

⁷⁹ Il giudizio di legittimità costituzionale ha interessato l'art. 71, comma 3-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e l'art. 30, primo comma, lettere d-bis) ed e), del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), promosso dal Consiglio di Stato, sezione terza, nel procedimento vertente tra A. F. e altro e il Comune di Castello del Matese e altri, con ordinanza del 4 giugno 2021, iscritta al n. 130 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Con la pronuncia in questione il Giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 71, comma 3-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e 30, primo comma, lettere d-bis) ed e), del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 con riferimento all'art. 3, secondo comma, e 51, primo comma Cost., alla luce della violazione dell'obbligo di promozione delle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive, nella parte in cui non prevede l'esclusione delle liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi nei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

⁸⁰ Cfr. Cons. in dir. p.to. 6.1.