



**Stefano Ceccanti\***

## **Firme elettroniche anche per la presentazione delle liste elettorali: il salto da fare nella *spid democracy*, come e perché\*\***

**P**enso che dobbiamo evitare una tentazione del tutto improduttiva, quello di ripartire almeno in questa fase con una discussione sulle formule elettorali. Dalle urne è uscita una maggioranza in seggi dovuta al combinato disposto tra la legge vigente e un'offerta politica asimmetrica. È del tutto ovvio che la maggioranza parlamentare non intenderà, almeno in questa fase non breve, ridiscutere la formula vigente da cui è stata appena beneficiata. Caso mai si potrebbe aprire più avanti, se ben istruita, una più utile discussione sui disincentivi costituzionali alle crisi in corso di legislatura

Per questa ragione mi sembra più opportuno perché più produttivo lavorare ora, già da questa fase, su riforme della legislazione elettorale di contorno che sono relativamente neutre, che debbono essere pensate per tempo, in quanto comportano rilevanti problemi di attuazione pratica e sulla cui importanza insiste sempre meritoriamente il professor Lanchester.

Le priorità sulla legislazione di contorno sono indubbiamente due: il tema del “voto come vivo”, oggetto tra l'altro nella XVIII legislatura di una meritoria proposta Madia (Atto Camera 1714) e rilanciato poi dal rapporto dell'aprile scorso della Commissione di esperti nominata dal Governo coordinata da Franco Bassanini (leggibile qui <https://www.riformeistituzionali.gov.it/media/1420/libro-bianco-edprovvisoria-13042022.pdf>); quello delle firme elettroniche e della cosiddetta *spid democracy* rilanciata ora dal Ministro Colao con il lancio della piattaforma per le firme digitali per referendum e proposte di iniziativa popolare.

Essendo il primo tema già ampiamente arato, mi concentrerò quindi sul secondo.

Quella che chiamiamo *spid-democracy* è una tendenza generalizzata.

D'altronde se utilizziamo questi strumenti per la vita quotidiana sarebbe ben strano che ne restasse esclusa la politica.

Finora, com'è noto, l'apertura è stata limitata, anche se già significativa.

---

\* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato – Sapienza Università di Roma

\*\* Intervento al Convegno *La legislazione elettorale in Italia 2022* – 5 ottobre 2022 – Sala delle Lauree della Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione – Sapienza Università di Roma.

Già la legge Rosato nel comma 7 dell'art. 3 (legge 165/2017) aveva teoricamente previsto di “consentire in via sperimentale la raccolta con modalità digitale delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione delle candidature e delle liste in occasione di consultazioni elettorali, anche attraverso l'utilizzo della firma digitale e della firma elettronica qualificata”.

Il decreto-legge 77/2021 (convertito dalla legge 29 luglio 2021, n. 108) ha poi previsto in particolare che: il certificato di iscrizione alle liste elettorali, necessario per la sottoscrizione a sostegno di liste di candidati per le elezioni politiche, europee ed amministrative, nonché di proposte di referendum e per iniziative legislative popolari possa essere richiesto in formato digitale tramite posta elettronica certificata; il deposito del contrassegno da parte dei partiti politici che intendono presentare liste di candidati alle elezioni possa avvenire anche su supporto digitale; l'atto di designazione dei rappresentanti della lista possa essere presentato anche mediante posta elettronica certificata; inoltre la presentazione del suddetto atto di designazione possa avvenire sia di persona sia tramite PEC; le autenticazioni degli atti di designazioni dei rappresentanti di lista non siano necessarie quando gli atti di designazione siano firmati digitalmente o con altro tipo di firma elettronica qualificata dai delegati dalle persone autorizzate dagli stessi delegati con atto firmato digitalmente, a condizione che tali documenti siano trasmessi tramite posta elettronica certificata; i rappresentanti legali dei partiti e dei movimenti politici e delle liste competitrice in elezioni amministrative in comuni con almeno 15.000 abitanti possano fare richiesta anche tramite posta elettronica certificata dei certificati penali rilasciati dai casellari giudiziari per i propri candidati, ai fini dell'ottemperanza per i partiti dell'obbligo di pubblicare sul sito internet il curriculum vitae e il certificato del casellario giudiziale dei candidati; è prevista la pubblicazione tempestiva sul sito internet istituzionale dell'ordine dei nominativi degli avvocati iscritti all'albo che abbiano comunicato la loro disponibilità all'ordine di appartenenza ad eseguire le autenticazioni delle sottoscrizioni elettorali; la sperimentazione del voto elettronico per gli elettori fuori sede prevista dalla legge di bilancio 2020 per le elezioni politiche ed europeo e per i referendum è estesa anche alle elezioni regionali e amministrative.

Con la legge di bilancio 2021 (legge 30 dicembre 2020 n. 178; art. 1, commi 341-344) era stata disposta l'istituzione di una piattaforma per la raccolta delle firme digitali e con il decreto-legge n. 77 del 2021 è stata quindi definita una nuova disciplina per la sottoscrizione elettronica per i referendum e per le proposte di legge di iniziativa popolare. Iniziativa che va principalmente a merito del deputato Riccardo Magi, ora completata dal Ministro Colao.

Si tratta, questo è il punto, di precedenti che possono e debbono aprire la strada anche per le elezioni amministrative, regionali e politiche, sempre nella logica di consentire anche nuove modalità senza sopprimere quelle tradizionali.

I principali ordinamenti nei quali è ammessa la sottoscrizione elettronica delle candidature per le elezioni politiche nazionali sono il Belgio, il Canada, l'Islanda, la Romania, la Spagna e l'Ungheria.

In Belgio, la sottoscrizione online può essere effettuata esclusivamente tramite un'applicazione predisposta dall'amministrazione competente; il modulo generato dall'applicazione, in ogni caso, deve essere successivamente stampato e consegnato agli uffici.

In Canada, la sottoscrizione si effettua tramite un modulo che può essere inviato digitalmente, anche per email.

In Spagna, la sottoscrizione digitale delle candidature è soggetta alla medesima disciplina prevista, in via generale, per gli atti della pubblica amministrazione.

Ai casi appena illustrati, va aggiunto il Portogallo, dove la sottoscrizione elettronica delle candidature (tramite un portale dedicato) è invece consentita per l'elezione del Presidente della Repubblica.

Già questa serie di esempi è sufficiente a segnalare che il problema tende sempre più a sfociare in una discussione sul COME introdurre queste innovazioni, avendo già superato a monte in senso positivo la questione del SE.

Il COME significa valutare le modalità per assicurare la affidabilità, sicurezza, personalità e univocità della sottoscrizione e in particolare l'individuazione di un'autorità a cui spetti il monitoraggio dell'applicazione delle nuove modalità di raccolta delle sottoscrizioni in forma digitale.

Peraltro la digitalizzazione costituisce fondamento nella Missione 1 del Pnrr e obiettivo che attraversa l'intero Piano.

Anche in sede di Unione europea il tema è di particolare attualità: da ultimo con la Comunicazione COM (2021) 118 final dal titolo "2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade" del 9 marzo 2021, la Commissione europea ha presentato gli indirizzi per La trasformazione digitale dell'Europa entro il 2030. Tra gli obiettivi dell'UE rientra quello di garantire che entro il 2030 la vita democratica e i servizi pubblici online siano completamente accessibili a tutti, comprese le persone con disabilità, anche attraverso il voto elettronico che incoraggerebbe una maggiore partecipazione dei cittadini alla vita democratica.

Qual è il rischio principale? Quello di una eventuale proliferazione delle liste da presentare alle competizioni elettorali a seguito dell'utilizzo distorto di programmi informatici che consentono di alterare l'ordinato procedimento di presentazione delle liste e che rischiano quindi di mettere a rischio il complessivo funzionamento del procedimento elettorale che, per la sua delicatezza e unicità nel sistema di democrazia rappresentativa, deve poter funzionare in maniera trasparente ed efficace in tutte le sue fasi, senza alterazioni o rischi, sin dalla fase del procedimento preparatorio da cui il sistema elettorale ha origine.

Per questa ragione appare maturo il tempo di confrontarsi su alcune scelte normative. Ne propongo qui quelle che ritengo le due principali, in attesa di conoscere meglio i dettagli del decreto voluto dal ministro Colao, parzialmente anticipati sulla stampa in questi giorni.

Anzitutto la piattaforma potrebbe essere collocata presso l'Ufficio centrale nazionale della Cassazione, che svolge già un ruolo-chiave nel procedimento elettorale. Le istituzioni da coinvolgere per realizzare la piattaforma e per assicurarne il sicuro funzionamento dovrebbero essere il Ministero della giustizia, il Ministero dell'interno, il direttore dell'Agenzia per la cybersicurezza e il Garante per la protezione dei dati personali.

In secondo luogo presso l'Ufficio centrale dovrebbe anche essere istituita una Commissione per la trasparenza e il monitoraggio della raccolta delle sottoscrizioni con componenti designato dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Ministro dell'interno, dal Presidente della Corte di

Cassazione, dall'Istituto nazionale di statistica, dalla Conferenza Stato-Regioni e dai Presidenti delle Camere.

A partire da queste prime scelte di fondo potremmo trovare anche le ulteriori soluzioni di dettaglio per giungere ad una disciplina organica, risolvendo nel contempo anche in modo organico e coerente il nodo politico più sensibile della disciplina delle esenzioni.

L'occasione potrebbe essere colta anche per adeguare ai medesimi principi la piattaforma ora predisposta per le proposte di referendum e di iniziativa popolare, consentendo per quanto possibile di garantire una firma 'informata', anche al di là delle forme previste dal decreto in corso di emanazione.

Per aprire una discussione sul tema mi sembra opportuno allegare anche una bozza di un possibile progetto di legge che concretizza le due scelte normative prima descritte.

Allegato

## PROPOSTA DI LEGGE

### ART. 1

*(Raccolta digitale delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste di candidati alle elezioni politiche)*

1. Le sottoscrizioni degli elettori per la presentazione delle liste di candidati alle elezioni politiche ai sensi dell'articolo 18-bis del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica possono essere raccolte anche in forma digitale con modalità che garantiscano l'affidabilità, la sicurezza, la personalità e l'univocità della sottoscrizione.
2. Le sottoscrizioni in forma digitale possono essere raccolte in via esclusiva nella Piattaforma nazionale per la raccolta delle sottoscrizioni presso l'Ufficio centrale nazionale della Corte suprema di Cassazione, titolare del trattamento dei dati, secondo le modalità di cui alla presente legge.
3. Le sottoscrizioni in forma digitale raccolte ai sensi del presente articolo non sono soggette all'autenticazione prevista dall'articolo 18-bis, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361.
4. La Piattaforma è realizzata nel rispetto delle linee guida dell'Autorità per la cybersicurezza per lo sviluppo di software sicuro e in coerenza con la legislazione vigente in materia di sicurezza cibernetica.
5. Dal momento in cui è possibile iniziare la raccolta delle sottoscrizioni con modalità digitali, la Piattaforma nazionale deve essere sempre funzionante e performante. In caso di interruzione accidentale, il sistema deve informare immediatamente il soggetto interessato in modo chiaro, consentendo appena possibile la ripresa del procedimento dal punto in cui lo stesso è stato interrotto previa nuova identificazione.
6. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con il Ministro della giustizia e con il Ministro dell'interno, nonché con il direttore dell'Agenzia per la cybersicurezza, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, sono definite, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge, le modalità per la realizzazione e per l'entrata in

funzione della Piattaforma nazionale per la raccolta delle sottoscrizioni definendone l'architettura generale, le caratteristiche tecniche, i requisiti di sicurezza, le modalità di funzionamento.

7. La raccolta delle sottoscrizioni in forma digitale è effettuata mediante un documento informatico, sottoscritto con firma elettronica qualificata, a cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi, assicurando altresì l'interoperabilità con altre banche dati pubbliche, incluse l'Anagrafe Nazionale della popolazione residente e l'Anagrafe degli italiani residenti all'estero.
8. Il decreto di cui al comma 6 definisce altresì le modalità dirette ad assicurare il rispetto dei requisiti richiesti dall'articolo 18-bis del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 con particolare riguardo all'acquisizione del nome, del cognome, del luogo e della data di nascita del sottoscrittore, 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, tenendo altresì conto di quanto disposto dall'articolo 38-*bis* del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77.
9. Con il medesimo decreto di cui al comma 6 sono individuate le modalità di accesso alla piattaforma e di attribuzione al documento di data certa mediante uno strumento di validazione temporale elettronica qualificata di cui all'articolo 42 del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 2014/910/UE.
10. Con tale decreto sono altresì definite le modalità con cui le sottoscrizioni raccolte con modalità digitali, quale la firma digitale di cui all'articolo 1, comma 1, lettera s) del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 recante codice dell'amministrazione digitale nel rispetto delle procedure di cui all'articolo 35 del medesimo decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 febbraio 2013, sono acquisite dai soggetti competenti ai sensi degli articoli 18-bis e 20 del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361. I soggetti competenti ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 verificano la validità delle sottoscrizioni raccolte in forma digitale anche mediante l'accesso alla piattaforma.
11. Il decreto di cui al comma 6 assicura che la raccolta delle sottoscrizioni in forma digitale sia effettuata nel rispetto dei seguenti requisiti:
  - a) modalità di conservazione e protezione dei dati e documenti informatici raccolti e archiviati in conformità con le disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016 e del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante Codice in materia di protezione dei dati personali. Ai dati potranno accedere esclusivamente soggetti autorizzati, nel rispetto delle misure di sicurezza e degli obblighi di riservatezza. Il titolare potrà inoltre avvalersi di soggetti abilitati che tratteranno i dati in qualità di Responsabili del trattamento ai sensi dell'art. 28 del Regolamento (UE) 2016/679.
  - b) realizzazione di un'applicazione informatica di agevole comprensione e utilizzo da parte di tutti gli interessati, con informazioni chiare e trasparenti, presentate in modo sostanzialmente equivalente rispetto alle altre modalità di sottoscrizione e con procedure di guida durante la sottoscrizione che assicurino la sua corretta esplicazione e una successiva conferma della volontà del sottoscrittore;
  - c) modalità di verifica della personalità e dell'univocità della sottoscrizione mediante sistemi che consentano una conferma dell'identità del sottoscrittore, anche a campione;



- d) procedure che consentano di verificare che ciascuno possa procedere alla sottoscrizione una volta sola per ciascuna competizione elettorale;
  - e) utilizzo di una applicazione informatica conforme ai requisiti di usabilità e accessibilità previsti dalla legge, da utilizzare con qualsiasi dispositivo digitale (smartphone, tablet, personal computer) connesso alla rete Internet e dotato di uno dei browser più diffusi;
  - f) definizione di standard aperti per consentire la completa interoperabilità della Piattaforma e la possibilità di dimostrare che ciascuna sottoscrizione è stata apportata correttamente nel sistema con riguardo alla lista di candidati di riferimento e di conoscere, su richiesta dei soggetti designati ai sensi dell'articolo 17 del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, lo stato di avanzamento delle sottoscrizioni con riguardo alla relativa lista di candidati.
12. Il decreto di cui al comma 6 è adottato previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si esprimono entro 30 giorni dalla trasmissione.

#### Art. 2

*(Adeguamento della Piattaforma per la raccolta digitale delle sottoscrizioni per i referendum e per le proposte di iniziativa popolare)*

1. Con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 1, comma 6, è assicurata la conformità della Piattaforma per le sottoscrizioni per i referendum e le proposte di iniziativa popolare prevista dall'articolo 1, comma 344 della legge 31 dicembre 2020, n. 178 ai principi di cui alla presente legge.

#### Art. 3

*(Raccolta digitale delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste di candidati alle elezioni europee e amministrative)*

1. Con il medesimo decreto di cui all'articolo 1, comma 6, sono individuate le modalità di raccolta mediante strumenti digitali delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste dei candidati per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia di cui all'articolo 12 della legge 24 gennaio 1979, n. 18 e per l'elezione dei consigli comunali di cui all'articolo 3 della legge 25 marzo 1993, n. 81.

#### Art. 4

*(Modifica all'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, in materia di raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste dei candidati per le elezioni dei consigli regionali)*

1. Al comma 1 dell'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, è aggiunta, in fine, la seguente lettera: «c-ter) individuazione di modalità che favoriscono l'utilizzo di strumenti digitali per la raccolta delle sottoscrizioni ai fini della presentazione delle liste dei candidati».

## Art. 5

*(Commissione per la trasparenza e il monitoraggio della raccolta delle sottoscrizioni in forma digitale per la presentazione delle liste elettorali)*

1. È istituita una Commissione per la trasparenza e il monitoraggio della raccolta delle sottoscrizioni in forma digitale per la presentazione delle liste elettorali, di seguito denominata «Commissione». La Commissione ha sede presso l'Ufficio centrale nazionale della Corte suprema di Cassazione, che provvede ad assicurarne l'operatività.
2. La Commissione è composta da otto componenti, di cui un componente designato dal Presidente del Consiglio dei ministri, un componente designato dal Ministro dell'interno, un componente designato dal Presidente della Corte di Cassazione, un componente designato dall'Istituto nazionale di statistica, due componenti designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e due componenti designati d'intesa dai Presidenti di Camera e Senato.
3. Tutti i componenti sono scelti tra persone con elevata e documentata qualificazione tecnica, scientifica o gestionale nei settori di competenza della Commissione.
4. La Commissione è nominata, sulla base delle designazioni effettuate ai sensi del presente articolo, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale. Con il medesimo atto è individuato il Presidente della Commissione, che ne coordina i lavori, tra i componenti designati d'intesa dai Presidenti di Camera e Senato.
5. Ai componenti della Commissione non è corrisposto alcun compenso o indennità per l'attività prestata ai sensi della presente legge. Per la durata dell'incarico, i componenti della Commissione sono collocati fuori ruolo dalle amministrazioni di appartenenza, secondo le disposizioni dell'articolo 1, commi 66 e 68, della legge 6 novembre 2012, n. 190.
6. La Commissione monitora costantemente l'applicazione e il funzionamento della Piattaforma nazionale per la raccolta delle sottoscrizioni in forma digitale, anche al fine di verificare lo stato di attuazione delle misure adottate, l'efficacia della metodologia individuata, nonché le garanzie a tutela dell'affidabilità, della sicurezza, della personalità e della univocità delle sottoscrizioni.
7. La Commissione trasmette alle Camere, entro il 31 dicembre di ogni anno, una relazione sullo stato di attuazione delle misure, sui dati di utilizzo dei sistemi digitali e su eventuali anomalie o disfunzioni riscontrate in sede attuativa, anche proponendo indirizzi e misure volte a definire il migliore assetto della raccolta delle sottoscrizioni in forma digitale.
8. All'attuazione del presente articolo si provvede nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

## ART. 6

*(Oneri finanziari)*

1. Agli oneri derivanti dall'articolo 1, valutati in euro 200.000 annui per ciascuno degli anni 2022, 2023 e 2024, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente, ai fini del bilancio triennale 2022-2024, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato

di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2022, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'interno.