



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica
<https://rivista.camminodiritto.it>



REFERENDUM E FIRMA DIGITALE

Il c.d. “Decreto Semplificazioni Bis” (D.L. 31 maggio 2021 n. 77, convertito con Legge di conversione 29 luglio 2021 n. 108), contenente la “Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”, ha di recente introdotto, nel nostro Ordinamento, la possibilità di richiedere il certificato di iscrizione necessario per la firma di proposte referendarie in formato digitale, nonché di raccogliere firme digitali necessarie per dar corso alle procedure di referendum costituzionale, abrogativo o relativo a modificazioni territoriali, di cui, rispettivamente, agli artt. 75, 138 e 132 Cost., nonché di iniziativa legislativa ex art. 71, comma 2.

di **Benedetto Losacco**

IUS/09 - ISTITUZIONI DI DIRITTO PUBBLICO
Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile
Raffaele Giaquinto

Publicato, Lunedì 7 Febbraio 2022

 Abstract ENG

The so-called "Decreto Semplificazioni Bis" (Legislative Decree no. 77 of 31st May 2021, converted by Conversion Law no. 108 of 29th July 2021), containing the "Governance of the National Recovery and Resilience Plan and first measures to strengthen administrative structures and accelerate and streamline procedures", has recently introduced, in our Legal System, the possibility of requesting the registration certificate necessary for the signing of referendum proposals in digital format, as well as to collect digital signatures necessary to carry out the procedures for constitutional referendum, repeal or relating to territorial changes, referred to, respectively, in Articles 75, 138 and 132 of the Constitution, as well as legislative initiative pursuant to Article 71, paragraph 2.

Sommario: 1. Introduzione; 2. Certificati di iscrizione nelle liste elettorali in formato digitale; 3. L'identificazione e la raccolta delle firme degli elettori; 4. Gli strumenti elettronici utilizzati sulla piattaforma; 5. Le procedure attivabili attraverso la piattaforma; 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Con il D.L. 31 maggio 2021 n. 77, entrato in vigore lo scorso 01.06.2021, il Legislatore ha inteso offrire al cittadino nuovi strumenti tecnologici per un ricorso più immediato e agevole al referendum popolare (istituto di democrazia diretta attraverso cui è sottoposto all'elettorato, all'esito di una consultazione popolare, un quesito sul quale esprimersi in maniera vincolante o consultiva e determinante, a seconda dei casi, l'abrogazione totale o parziale di leggi dello Stato, la modificazione di Regioni, Province e Comuni, l'approvazione di leggi di revisione della Costituzione o di altre leggi costituzionali), e per l'esercizio della c.d. "iniziativa delle leggi", consistente nella presentazione di progetti di legge alle Camere, ai sensi dell'art. 71 Cost.

2. Certificati di iscrizione nelle liste elettorali in formato digitale

L'art. 38-bis, comma 3, del D.L. in parola (come introdotto dalla Legge di conversione di tale provvedimento, pubblicata in GU il 30.07.2021), prevede, innanzitutto, che "il certificato di iscrizione nelle liste elettorali, riportante i dati anagrafici dell'elettore e il suo numero di iscrizione alle liste elettorali, necessario per la sottoscrizione di liste di candidati per le elezioni politiche, dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia e amministrative, di proposte di referendum e di iniziative legislative popolari, può essere

richiesto anche in formato digitale, tramite posta elettronica certificata, dal segretario, dal presidente o dal rappresentante legale del partito o del movimento politico, o da loro delegati, o da uno dei soggetti promotori del referendum dell'iniziativa legislativa popolare, o da un suo delegato, mediante domanda presentata all'ufficio elettorale, accompagnata da copia di un documento di identità del richiedente. In caso di richiesta tramite posta elettronica certificata, è allegata alla domanda l'eventuale delega, firmata digitalmente, del segretario, del presidente o del rappresentante legale del partito o del movimento politico o di uno dei soggetti promotori del referendum o dell'iniziativa legislativa popolare”.

Ai sensi del comma 4 della norma in menzione, inoltre, se la domanda è riferita alla sottoscrizione di proposte di referendum popolare, l'ufficio elettorale è tenuto a rilasciare i certificati richiesti in formato digitale, a mezzo PEC, entro il termine massimo di 48 ore dalla domanda medesima. Tali certificati assumono la qualità di copie conformi all'originale, giusta attestazione resa dal soggetto che ne ha fatto richiesta o da un suo delegato, mediante dichiarazione autografa autenticata apposta in calce alla copia analogica dei certificati medesimi, e possono, così, essere utilizzati per le finalità di cui al comma precedente (cfr. commi 5 e 6 della disposizione in parola). In questo modo, i certificati in formato digitale verrebbero a costituire documenti informatici aventi contenuto identico a quello del documento analogico, analogamente a quanto indicato dall'art. 1, lett. 1-bis, del D.lgs. 7 marzo 2005 n. 82 (c.d. “Codice dell'Amministrazione Digitale”, di seguito, anche denominato CAD).

L'art. 38-bis, al comma 8 (modificando il disposto dell'art. 14, L. 21 marzo 1990 n. 53, recante “Misure urgenti atte a garantire maggiore efficienza al procedimento elettorale”), fornisce, poi, l'elenco dei soggetti competenti ad autenticare le dichiarazioni apposte sulle copie analogiche dei suddetti certificati: “i notai, i giudici di pace, i cancellieri e i collaboratori delle cancellerie delle corti d'appello e dei tribunali, i segretari delle procure della Repubblica, i membri del Parlamento, i consiglieri regionali, i presidenti delle province, i sindaci metropolitani, i sindaci, gli assessori comunali e provinciali, i componenti della conferenza metropolitana, i presidenti dei consigli comunali e provinciali, i presidenti e i vice presidenti dei consigli circoscrizionali, i consiglieri provinciali, i consiglieri metropolitani e i consiglieri comunali, i segretari comunali e provinciali e i funzionari incaricati dal sindaco e dal presidente della provincia. Sono altresì competenti ad eseguire le autenticazioni di cui al presente comma gli avvocati iscritti all'albo che hanno comunicato la propria disponibilità all'ordine di appartenenza, i cui nominativi sono tempestivamente pubblicati nel sito internet istituzionale dell'ordine”.

3. L'identificazione e la raccolta delle firme degli elettori

L'art. 38-quater del Decreto in rassegna apre, quindi, alla possibilità di raccogliere le firme degli elettori mediante un'apposita piattaforma online e strumenti elettronici a ciò dedicati, sì da poter ottemperare agli adempimenti imposti dagli artt. 7 e 8 della L. 25 maggio 1970 n. 352 ("Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo"). Più nel dettaglio, secondo l'art. art. 38-quater, questa la piattaforma, una volta implementata, dovrà svolgere più funzioni, sfruttando anche l'impiego del "Sistema Pubblico di Identità Digitale" (SPID), della "Carta di Identità Elettronica" (CIE) o della "Carta Nazionale dei Servizi" (CNS), di cui all'art. 65, comma 1, lett. b), CAD.

In primo luogo, la piattaforma dovrà gestire il caricamento, da parte dei promotori della raccolta firme, della proposta recante le specifiche indicazioni prescritte dagli artt. 4, 27 e 49, L. 25 maggio 1970 n. 352 (inerenti, rispettivamente, la legge di revisione della Costituzione o della legge costituzionale e i termini del quesito da sottoporre a votazione popolare, la legge o l'atto avente forza di legge di cui si propone l'abrogazione, nonché il progetto redatto in articoli, accompagnato da una relazione che ne illustri le finalità e le norme), subito dopo la pubblicazione in GU dell'annuncio di cui all'art. 7, comma 2, L. 25 maggio 1970 n. 352.

La piattaforma, inoltre, sarà in grado di attribuire data certa alla suddetta proposta, mediante uno strumento di validazione temporale elettronica qualificata rispondente ai requisiti di cui all'art. 42, Regolamento UE n. 910/2014 (disciplina europea in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno).

La stessa piattaforma metterà a disposizione dei sottoscrittori della proposta, a seconda delle finalità della raccolta firme, tutte le indicazioni prescritte dagli artt. 4, 27 e 49 della L. 25 maggio 1970 n. 352, acquisirà le generalità dei sottoscrittori, contestualmente all'accesso ad essa da parte di costoro, e renderà disponibile la proposta alla firma ("elettronica qualificata") dei sottoscrittori medesimi entro due giorni dal caricamento della proposta, anche ai fini del decorso del termine di cui all'art. 28, L. 25 maggio 1970 n. 352.

4. Gli strumenti elettronici utilizzati sulla piattaforma

Pertanto, oltre all'utilizzo della Posta Elettronica Certificata (finalizzata al rilascio dei certificati digitali da parte dell'ufficio elettorale, ai sensi del succitato art. 38-bis, comma 4), la normativa in commento implementa l'impiego di SPID, CIE e CNS: sistemi elettronici, contenenti "certificati digitali" di autenticazione personale, introdotti dal Codice dell'Amministrazione Digitale per consentire al cittadino, previo suo

accreditamento da parte dell'AgID (“Agenzia per l'Italia Digitale”), di poter accedere a determinati servizi erogati dalla PA.

Nello specifico, il sistema SPID costituisce una chiave di accesso digitale che, attraverso l'inserimento di username e password personali, permette al relativo titolare di essere riconosciuto dal sito internet di una PA e di poter fruire, in maniera sicura, dei servizi digitali da quest'ultima erogati.

La CIE (distribuita in formato tessera plastificata) consente, invece, l'identificazione del suo titolare, da parte della PA, tramite la verifica di dati personali e biometrici memorizzati in un microchip installato al suo interno e protetti secondo i meccanismi di sicurezza previsti dalle raccomandazioni ICAO 93032.

La CNS consiste, da ultimo, in un dispositivo installato su Smart Card o su chiavetta USB, rilevato da un apposito lettore, che permette al suo titolare di autenticare il proprio accesso ad una data piattaforma online³.

Ebbene, ciascuno dei su elencati sistemi è in grado di consentire al rispettivo titolare sia di essere identificato al momento del suo accesso ad una data piattaforma telematica, per poter usufruire dei relativi servizi, sia di “sottoscrivere” documenti informatici mediante apposito dispositivo di firma elettronica.

Alla luce della disciplina contenuta nel Codice dell'Amministrazione Digitale e, più propriamente, nel Regolamento UE n° 910/2014 (c.d. Regolamento “eIDAS” - electronic IDentification Authentication and Signature – in materia di identità digitale), possono distinguersi diversi tipi di firma elettronica: ciascuno dotato di caratteristiche tecnologiche proprie e produttivo di effetti giuridici distinti.

In primo luogo, la firma elettronica c.d. “semplice” o “debole” ha la capacità di stabilire un'identificazione informatica attraverso l'associazione logica tra dati elettronici (cfr. art. 3, punto 10, Reg. eIDAS). Essa non presenta requisiti tecnici predefiniti, né specifici livelli di sicurezza, ragion per cui può essere assimilata ad una semplice password, ad una firma autografa digitalizzata tramite scanner o ad una firma biometrica⁴.

La firma elettronica “avanzata”, invece, è in grado di generare una connessione di dati unica con il firmatario ed è, perciò, idonea ad identificare quest'ultimo in maniera univoca (cfr. art. 3, punto 11, e art. 26 Reg. eIDAS).

Da ultimo, la firma elettronica “qualificata” presenta un funzionamento simile alla firma

elettronica avanzata, ma è basata su un certificato qualificato per firme elettroniche in grado di garantire, in termini univoci, l'identificazione del suo titolare, in modo da equivalere, dal punto di vista dell'efficacia giuridica, ad una firma autografa (cfr. art. 3, punto 1, n. 12, e art. 25, Reg. eIDAS). Con l'apposizione di una firma elettronica qualificata ha luogo, in sintesi, un procedimento informatico, denominato "validazione", idoneo ad assicurare l'autenticità, l'integrità e il non ripudio del documento informatico con essa sottoscritto⁵.

Costituisce un tipo di firma elettronica qualificata la firma c.d. "digitale", già definita dal Codice dell'Amministrazione Digitale come "basata su un sistema di chiavi crittografiche, una pubblica e una privata, correlate tra loro, che consente al titolare di firma elettronica tramite la chiave privata e a un soggetto terzo tramite la chiave pubblica, rispettivamente, di rendere manifesta e di verificare la provenienza e l'integrità di un documento informatico o di un insieme di documenti informatici" (cfr. art. 1, comma 1, lett. s, CAD).

A differenza delle firme elettroniche semplice ed avanzata, quindi, la firma elettronica qualificata e, in particolare, quella digitale sono identificabili secondo livelli di sicurezza predeterminati ed una tecnologia predefinita. Ne consegue che i documenti sottoscritti con dispositivi in grado di creare una firma elettronica qualificata o digitale possono reputarsi idonei a produrre gli effetti giuridici richiesti per gli atti pubblici o le scritture private di cui all'art. 1350 c.c., comma 1, nn. da 1 a 12.

Ora, ciascun sottoscrittore, in seguito al proprio accesso digitalmente autenticato alla piattaforma, può apporre una firma elettronica qualificata al documento informatico contenente la proposta referendaria o il progetto di cui all'art. 71, comma 2, Cost., servendosi del proprio dispositivo di firma (cfr. art. 38-quater, cit. D.L., modificativo dell'art. 1, comma 344, L. 30 dicembre 2020 n. 178). Una volta raccolte tutte le firme elettroniche, i promotori delle proposte potranno, da ultimo, depositare i documenti sottoscritti presso l'Ufficio centrale per il referendum, in Corte di Cassazione, sotto forma di duplicato informatico (ex art. 1, Comma 1, lett. i-quinquies, CAD) oppure in copia analogica di documento informatico (ex art. 23, comma 2-bis, CAD).

5. Le procedure attivabili attraverso la piattaforma

In definitiva, attraverso la piattaforma telematica e le tecnologie richiamate dall'art. 38-quater del D.L. in questione, diventerà possibile attivare le procedure di referendum abrogativo (art. 75 Cost.), di referendum relativo alle modificazioni territoriali (art. 132 Cost.), di referendum costituzionale (art. 138 Cost.) e di iniziativa legislativa ex art. 71, comma 2, Cost., dei quali si rammentano, appena oltre, in sintesi, ambito e criteri di

applicazione.

Attraverso l'istituto del referendum abrogativo, di cui all'art. 75 Cost., tutti i cittadini che abbiano compiuto i diciotto anni di età sono chiamati a pronunciarsi su un quesito relativo all'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente forza di legge, previa richiesta presentata da almeno cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. Tale strumento di democrazia diretta non è ammesso per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. La proposta soggetta a tale referendum si intende approvata ove abbia partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e sia stata raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

L'art. 132 Cost. introduce lo strumento del referendum anche ai fini della modificazione degli enti territoriali. In particolare, tale norma prevede, al comma 1, la possibilità di disporre, con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, la fusione di Regioni già esistenti o la creazione di nuove Regioni aventi almeno un milione di abitanti, ove ne facciano richiesta tanti Consigli comunali da rappresentare almeno un terzo delle popolazioni interessate e la proposta sia approvata, mediante referendum, dalla maggioranza delle popolazioni medesime.

Al comma 2, l'art. 132 Cost., contempla, invece, la possibilità di disporre, con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, il distacco da una Regione o l'aggregazione ad un'altra Regione di Province e Comuni, con approvazione della maggioranza delle popolazioni delle Province o dei Comuni interessati espressa, per l'appunto, mediante referendum.

Quanto al referendum costituzionale, di cui all'art. 138 Cost., si ricorda che esso estende la partecipazione (eventuale) del popolo al procedimento di formazione di leggi di rango costituzionale, con efficacia oppositiva ovvero confermativa. Nello specifico, ai sensi del comma 2 di tale disposizione, le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali (adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi e approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione) sono sottoposte a referendum quando ne facciano richiesta un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali (e sempreché la legge in questione non venga approvata, nella seconda votazione, con maggioranza di due terzi dei componenti di ciascuna Camera). In tal caso, la legge viene promulgata se, all'esito del referendum, sia stata approvata con la maggioranza dei voti validi.

Infine, l'art. 71, comma 2, Cost. attribuisce al popolo la c.d. "iniziativa delle leggi", ossia

il potere di presentare al Parlamento un progetto di legge strutturato in articoli (potere normalmente appartenente al Governo, a ciascun membro delle Camere, al CNEL – nelle materie di relativa competenza – e ai Consigli regionali), allorquando ne facciano proposta almeno cinquantamila elettori. In questo modo, un progetto di legge (già redatto conformemente ai canoni della legge ordinaria e sottoscritto da almeno cinquantamila elettori iscritti nella lista per l'elezione alla Camera dei Deputati) può essere, così, presentato direttamente dal popolo ad una delle due Camere, e qui discusso e votato, all'esito dell'iter procedurale disciplinato dalla L. 25 maggio 1970 n. 352.

Quanto ai requisiti di sicurezza, al funzionamento e agli interventi in caso di malfunzionamento della piattaforma, lo stesso 38-quater del D.L. rimette al Ministro della Giustizia, sentito il Garante per la Protezione dei Dati Personali, il compito di definire, con proprio decreto, le caratteristiche tecniche, l'architettura generale e i protocolli di salvaguardia della piattaforma medesima, anche al fine di assicurare la tutela dei dati personali degli utenti, in ossequio a quanto impone l'art. 5, Regolamento UE n. 2016/679 (meglio noto come "GDPR").

6. Conclusioni

Come anticipato, la normativa in commento è già entrata in vigore, tuttavia, a mente di quanto rilevato dal citato art. 38-quater, dovrà necessariamente attendersi l'emanazione di un decreto Ministro della Giustizia, volto a conferire alla piattaforma in questione una struttura idonea a garantire una gestione sicura dei dati personali degli utenti, un accesso agevole anche per gli elettori meno avvezzi all'utilizzo di documenti e dispositivi informatici ed un funzionamento efficace, tale da consentire una più vasta partecipazione democratica, favorendo, in particolare, le persone con disabilità o temporaneamente impossibilitate (anche per ragioni legate alla perdurante emergenza sanitaria da covid-19) ad allontanarsi dalla propria abitazione.

Le modifiche apportate in sede di conversione al D.L. n. 77/2021, peraltro, permettono di riscontrare, in seno al Parlamento, la volontà di offrire non solo ai portatori di handicap (ai cui specifici interessi risultava ispirato, ad origine, l'intervento normativo del Governo), ma a tutti gli elettori strumenti tecnologici per sottoscrivere richieste referendarie da remoto: aspetto, questo, da non trascurare se si considera che, sino a questo momento, il Codice dell'Amministrazione Digitale sembrava precludere l'impiego degli strumenti digitali alle attività di consultazione elettorale (cfr. art. 2, comma 6, CAD).

L'atto legislativo in commento pare, dunque, avvalorare il favore del Legislatore per una completa digitalizzazione delle fasi iniziali dei procedimenti referendari⁶. Non resta, a questo punto, che attendere l'attivazione della piattaforma informatica finalizzata alla

raccolta delle sottoscrizioni digitali per appurare se tale manovra possa effettivamente conferire nuovo vigore alle attività di democrazia diretta del nostro Paese.

Note e riferimenti bibliografici

1 Cfr. www.spid.gov.it.

2 Cfr. www.cartaidentita.interno.gov.it.

3 Cfr. www.agid.gov.it.

4 G. FINOCCHIARO, Guida al Diritto, 19 febbraio 2011, n. 8, 68.

5 Cfr. www.agid.gov.it.

6 G. M. SALERNO, Guida al Diritto, 9 ottobre 2021, n. 38, 6-8.

* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:
<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=8012>