
	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 10 e 11 febbraio 2022 Stefano Cavatorti – Regione Emilia-Romagna Firme e certificati elettorali digitali per le candidature e per le proposte di referendum e leggi d’iniziativa popolare. Sperimentazione del voto elettronico.
---	---	---

**FIRME E CERTIFICATI ELETTORALI DIGITALI PER LE CANDIDATURE
E PER LE PROPOSTE DI REFERENDUM E LEGGI D’INIZIATIVA POPOLARE.
SPERIMENTAZIONE DEL VOTO ELETTRONICO.**

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 10 e 11 febbraio 2022</p> <p>Stefano Cavatorti – Regione Emilia-Romagna</p> <p>Firme e certificati elettorali digitali per le candidature e per le proposte di referendum e leggi d’iniziativa popolare.</p> <p>Sperimentazione del voto elettronico.</p>
---	--	--


Il procedimento elettorale, in particolare quello preparatorio, è ispirato in ogni sua fase a criteri di rigore formale con il fine di dare la massima certezza anzitutto della provenienza degli atti e dei documenti dai soggetti abilitati per legge a produrli. Così dalle sottoscrizioni dei candidati alla designazione dei rappresentanti di lista ogni firma deve essere autenticata. Ciò fa sì che per principio generale al procedimento elettorale non si applichino le norme sulle autocertificazioni e in genere le semplificazioni previste dalle leggi “Bassanini”, se non espressamente previsto (dichiarazioni dei candidati). Ovviamente ne discende che il procedimento è interamente cartaceo.

Le innovazioni tecnologiche, tuttavia si sono ormai talmente inserite nell’attività amministrativa, oltre che nelle attività pratiche, da far ritenere naturale un inserimento di alcuni passaggi informatici. L’adozione dell’identità digitale e della firma digitale hanno costituito un’innovazione del concetto di firma autentica: il legislatore riconosce che una “firma elettronica” ovvero l’inserimento di alcuni caratteri inscindibilmente collegati a un documento informatico certifica la provenienza dell’atto. (V. art.20 CAD: *L'utilizzo del dispositivo di firma elettronica qualificata o digitale si presume riconducibile al titolare di firma elettronica, salvo che questi dia prova contraria.*)

In coerenza con questo orientamento, l’art.38bis del d.l. 77/2021, introdotto dalla legge di conversione n. 108/2021, nel corpo del Titolo II “Transizione digitale” reca la rubrica “semplificazioni in materia di procedimenti elettorali attraverso la diffusione delle comunicazioni digitali con le PPAA”.

L’articolo introduce in realtà innovazioni marginali nel procedimento elettorale preparatorio:

- Deposito dei contrassegni di lista in formato digitale (da tempo informalmente richiesti accanto a quelli cartacei in quanto strumento ordinario di lavoro delle tipografie) per le elezioni politiche, europee e amministrative (comma 1, modifica art.15 co.3 dPR 361/57, comma 2, modifica artt.28 e 32 dPR 570/60). L’applicazione di queste norme alle elezioni regionali discenderà automaticamente dal rinvio dinamico che le leggi elettorali regionali normalmente fanno alla disciplina statale, oppure richiederà un intervento del legislatore regionale qualora non vi sia già un rinvio e si ritenga di adeguare la normativa regionale.
- Designazione dei rappresentanti di lista per posta elettronica. In questo caso la comunicazione della designazione non richiede l’autenticazione della firma, se firmata in forma digitale “o con altro tipo di firma elettronica qualificata”. Anche questa norma si applica a tutti i tipi di elezioni.
- Richiesta dei certificati elettorali dei sottoscrittori di liste, di candidature o di proposte di referendum o di leggi d’iniziativa popolare tramite PEC e rilascio degli stessi in formato digitale, sempre tramite PEC. Il “file” trasmesso dal comune contenente i certificati costituisce copia conforme all’originale e può essere utilizzato nel formato in cui è stato trasmesso dal comune. Tuttavia la legge prevede la possibilità che i certificati siano utilizzati in forma analogica (in pratica stampati) e che in tal caso sia il presentatore ad attestarne la conformità con firma in calce autenticata da un pubblico ufficiale di cui all’art.14 L. 53/90. La norma chiude il cerchio in caso di presentazione

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 10 e 11 febbraio 2022</p> <p>Stefano Cavatorti – Regione Emilia-Romagna</p> <p>Firme e certificati elettorali digitali per le candidature e per le proposte di referendum e leggi d’iniziativa popolare.</p> <p>Sperimentazione del voto elettronico.</p>
---	--	--

cartacea dei documenti. Potrebbe porsi qualche problema nel caso in cui il formato elettronico usato dal comune non fosse compatibile con quelli dell’ente ricevente.

- Possibilità di richiedere, anche via PEC, da parte dei rappresentanti dei partiti i certificati del casellario giudiziale dei candidati ai fini della pubblicazione prevista dai commi 14 e 15 dell’art. 1 l. 3/2019, previa delega degli interessati, da sottoscrivere all’atto dell’accettazione della candidatura.


Tralasciando altre disposizioni dell’articolo non strettamente di interesse della digitalizzazione e rinviando il tema di cui si occupa il comma 10, che ha ampliato le possibilità di sperimentazione del voto elettronico, si può constatare una serie di innovazioni non particolarmente incisive e ben assimilabili dal sistema. L’innovazione dirompente e probabilmente più impegnativa sul piano pratico oltre che giuridico è introdotta dall’art.38 quater: “misure di semplificazione per la raccolta di firme digitali tramite piattaforma o strumentazione elettronica ai fini degli adempimenti di cui agli articoli 7 e 8 della legge 25 maggio 1970, n.352”.

La norma introduce modifiche ai commi 341, 343, 344 della l. 178/2020, ovvero la legge finanziaria per il 2021 che, «al fine di contribuire a rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena inclusione sociale delle persone con disabilità e di garantire loro il diritto alla partecipazione democratica» istituiva un fondo, con la dotazione di 100.000 euro annui, «destinato alla realizzazione di una piattaforma di raccolta delle firme digitali» da utilizzare per raccogliere e autenticare le firme dei disabili.

Tali norme prevedevano la raccolta con modalità informatiche previste dal codice dell’amministrazione digitale e apparivano destinate, anche tenendo conto del modesto stanziamento, a categorie limitate di utenti. A ben vedere però presentavano fin dall’inizio una certa ambiguità, non specificando a quali disabili erano destinate e in realtà non escludendo nessun utilizzo ulteriore.

In realtà, dal punto di vista giuridico l’innovazione fondamentale era già presente al comma 344: “A decorrere dal 1° gennaio 2022 le firme e i dati di cui al secondo comma dell’articolo 8 della legge 25 maggio 1970, n. 352, possono essere raccolti, tramite la piattaforma di cui al comma 341, in forma digitale ovvero tramite strumentazione elettronica con le modalità previste dall’articolo 20, comma 1-bis, del codice dell’amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82. Le firme digitali non sono soggette all’autenticazione di cui al terzo comma dell’articolo 8 della legge 25 maggio 1970, n. 352.” Le firme raccolte in forma elettronica qualificata sono considerate autentiche a tutti gli effetti, anche nel procedimento elettorale, come tutte le istanze e dichiarazioni secondo la previsione dell’art.65 CAD: “Le istanze e le dichiarazioni presentate per via telematica alle pubbliche amministrazioni e ai gestori dei servizi pubblici ai sensi dell’articolo 38, commi 1 e 3, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, sono valide:

- a) se sottoscritte mediante una delle forme di cui all’articolo 20;
- b) ovvero, quando l’istante o il dichiarante è identificato attraverso il sistema pubblico di identità digitale (SPID), la carta di identità elettronica o la carta nazionale dei servizi”

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 10 e 11 febbraio 2022</p> <p>Stefano Cavatorti – Regione Emilia-Romagna</p> <p>Firme e certificati elettorali digitali per le candidature e per le proposte di referendum e leggi d’iniziativa popolare.</p> <p>Sperimentazione del voto elettronico.</p>
---	--	--

Dunque le modifiche introdotte pochi mesi dopo dall’art.38quater citato non fanno che esplicitare le potenzialità della piattaforma: chiariscono che si applica sia al referendum abrogativo ex art.75 Cost che a quello confermativo ex art.138 (il riferimento all’art.132 è chiaramente incongruente) e ai pdl d’iniziativa popolare ex art. 71. Viene indicato come modalità di sottoscrizione l’uso dello SPID (esclusivo) e si specifica la funzione della piattaforma nell’ambito del procedimento preparatorio: dopo l’annuncio in G.U. dell’iniziativa, il testo della proposta viene caricato sulla piattaforma che le attribuisce data certa e la rende disponibile alle sottoscrizioni.

Il successivo comma 343 rimanda a un DPCM la disciplina del funzionamento della piattaforma, in particolare le modalità di accesso nonché le modalità con cui i promotori inviano le firme all’ufficio centrale presso la Cassazione. Non va dimenticato che la raccolta elettronica si può affiancare a quella tradizionale, quindi è previsto che le firme elettroniche siano presentate in Cassazione assieme a quelle cartacee.


Non si dice nulla della presentazione dei certificati elettorali, che servono comunque a garantire che i firmatari siano elettori, perché se la firma è considerata autentica ex lege, l’iscrizione va controllata (non si autocertifica). Si potrebbe ipotizzare che la piattaforma inviasse automaticamente la richiesta di controllo al comune indicato dal sottoscrittore, ma potrebbe essere problematico, non essendo le liste elettorali contenute in *database* nazionale e non avendo i comuni necessariamente sistemi di tenuta delle liste informaticamente omogenei. I certificati vanno richiesti dai promotori e consegnati all’ufficio centrale con le modalità previste anche per le firme cartacee.

La piattaforma prevista dalla legge a quanto risulta non è ancora stata approntata, benché fosse previsto il termine del 31 12 21. L’art. 38quater ha qui introdotto la riforma più discussa, approvata con un emendamento parlamentare con il parere negativo del Governo. Il comma 344 prevedeva, come si è visto, la validità delle firme raccolte attraverso la piattaforma con le modalità di cui all’art. 20 CAD a decorrere dal 1 1 22. La riforma ha ribaltato la funzione della norma. Fino all’operatività della piattaforma, già a decorrere dal 1 7 21, le firme per le proposte in esame possono essere raccolte anche mediante un documento informatico, sottoscritto con firma elettronica qualificata.

La norma descrive abbastanza dettagliatamente il procedimento: in sostanza i promotori devono mettere a disposizione dei sottoscrittori un documento informatico contenente le stesse informazioni previste per i moduli cartacei e in grado di acquisire gli stessi dati previsti dai moduli (generalità e comune di iscrizione elettorale.) e che possa essere sottoscritto digitalmente.

Le firme possono essere raccolte cumulativamente a quelle cartacee. Il deposito deve avvenire nello stesso giorno e in due possibili forme:

- come duplicato informatico ex art. 1, co. 1, i-quinquies) del CAD, ovvero il documento informatico ottenuto mediante la memorizzazione, sullo stesso dispositivo o su dispositivi diversi, della medesima sequenza di valori binari del documento originario,
- come copia analogica di documento informatico (cioè STAMPATI) purché dotati di contrassegno a stampa ex art. 23 co. 2bis CAD, tramite il quale è possibile accedere al

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 10 e 11 febbraio 2022</p> <p>Stefano Cavatorti – Regione Emilia-Romagna</p> <p>Firme e certificati elettorali digitali per le candidature e per le proposte di referendum e leggi d’iniziativa popolare.</p> <p>Sperimentazione del voto elettronico.</p>
---	--	--

documento informatico, ovvero verificare la corrispondenza allo stesso della copia analogica.

Nel sistema del CAD il contrassegno sostituisce a tutti gli effetti l’autenticazione della copia.

Secondo il comma 344 in commento nella stessa forma possono essere depositati i certificati elettorali rilasciati per posta elettronica.

Con questo sistema è stato presentato alla Cassazione il referendum “sulla cannabis” e l’ufficio centrale lo ha dichiarato ammissibile. Quindi il sistema ha funzionato nella pratica.

I commenti di tipo tecnico giuridico reperibili sulla rete si concentrano quasi esclusivamente sugli aspetti di politica legislativa e sulle prospettive di sviluppo costituzionale aperte dalla grande facilità con la quale si possono raccogliere firme: si parla di modifiche alla costituzione materiale, si ipotizzano interventi di riequilibrio ecc. ecc. Sembra quasi essersi scoperto improvvisamente l’impatto che la digitalizzazione dei rapporti tra cittadino e amministrazione può avere sugli equilibri stessi degli istituti della democrazia, spesso sottacendo che si tratta di una evoluzione legislativa che la normativa del CAD prevede come assolutamente dovuta in attuazione dei principi della transizione digitale (art. 9 CAD).


Ciò che invece preme rilevare è che evidentemente la certezza dell’autenticità delle firme sembra sempre meno importante anche laddove sono in gioco i diritti di partecipazione democratica. L’identificazione a mezzo SPID non dà nessuna garanzia dell’identità di chi ha apposto la firma.

IL VOTO ELETTRONICO

Il comma 10 del 38bis dl 77/21 infine estende alle elezioni regionali e amministrative la possibilità di sperimentazione del voto elettronico, già previsto dai commi 627 e 628 della legge finanziaria 2020.

“627. Allo scopo di introdurre in via sperimentale modalità di espressione del voto in via digitale per le elezioni politiche, regionali, amministrative ed europee e per i referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione, è istituito nello stato di previsione del Ministero dell’interno il Fondo per il voto elettronico con uno stanziamento di 1 milione di euro per l’anno 2020.

628. Con decreto del Ministro dell’interno, di concerto con il Ministro per l’innovazione tecnologica e la digitalizzazione, da adottare entro il 30 giugno 2021, sono definite le modalità attuative di utilizzo del Fondo di cui al comma 627 e della relativa sperimentazione limitata a modelli che garantiscano il concreto esercizio del diritto di voto degli italiani all’estero e degli elettori che, per motivi di lavoro, studio o cure mediche, si trovino in un comune di una regione diversa da quella del comune nelle cui liste elettorali risultano iscritti. Le disposizioni del decreto di cui al primo periodo si applicano anche alle elezioni regionali e amministrative, previo il necessario adeguamento da realizzar entro il 31 ottobre 2021 al fine di consentire la sperimentazione per il turno elettorale dell’anno 2022.”

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 10 e 11 febbraio 2022</p> <p>Stefano Cavatorti – Regione Emilia-Romagna</p> <p>Firme e certificati elettorali digitali per le candidature e per le proposte di referendum e leggi d’iniziativa popolare.</p> <p>Sperimentazione del voto elettronico.</p>
---	--	--


La sperimentazione dunque del voto digitale è per ora limitata al voto degli italiani all'estero o a quelli temporaneamente dimoranti al di fuori del comune di iscrizione alle liste elettorali (peraltro categoria difficile da definire).

Cosa si intende per voto elettronico: le indicazioni della legge non lasciano dubbi sul fatto che si debba trattare di voto espresso da remoto, cioè di voto per via telematica e non di semplice sostituzione della scheda cartacea con un'interfaccia elettronico nella cabina. Si richiede infatti qualcosa che consenta di votare a chi non può recarsi al seggio o per sostituire il voto per corrispondenza.

Il decreto del Ministro dell'interno di concerto con Ministro per innovazione tecnologica del 9 luglio 21 (reperibile sul sito Interno.it), recepisce le linee guida predisposte da un gruppo di lavoro interministeriale e prescrive che "il voto elettronico è espresso mediante una web application, a cui l'elettore può accedere con qualsiasi dispositivo digitale collegato alla rete internet e dotato di uno dei browser più diffusi, ovvero mediante l'utilizzo di apposite postazioni elettroniche ubicate al di fuori dei locali adibiti ad Ufficio elettorale di sezione.

Il percorso sperimentale prevede che vi sia una fase di simulazione e una fase di sperimentazione: nella prima viene simulato un evento elettorale in un territorio limitato e individuato e il voto non è vero, nella seconda il voto è vero, alternativo a quello cartaceo, ma coinvolge un territorio limitato. In questa fase l'elettore opta per il voto a distanza e viene quindi generato un attributo che attesta il diritto di voto e, associato all'identità digitale, consente l'espressione del voto. L'identificazione dell'elettore avviene attraverso l'identità digitale (art. 64 co. 2 quater CAD) cioè tramite SPID o carta d'identità elettronica.

Tutti sappiamo che il voto è personale, libero e segreto. Il D.M. esaminato si preoccupa di questi aspetti indicando le caratteristiche che deve avere il sistema: quanto alla libertà, la procedura deve essere chiara, accessibile anche ai disabili, non deve influenzare indirettamente la scelta dell'elettore, consente la scheda bianca ma non quella nulla. Quanto alla segretezza, il sistema "garantisce che le informazioni sui votanti vengano separate da quelle sui voti espressi. Tali informazioni vengono digitalmente "sigillate" e rimangono del tutto indipendenti e separate. I voti sono e rimangono anonimi. "... I voti restano "sigillati" fino al momento dello scrutinio: prima di togliere il sigillo, i voti, privi di ogni tracciatura dell'istante di tempo in cui ciascun suffragio è stato espresso, sono "mescolati". Il carattere immaginifico delle espressioni usate per indicare l'effetto finale di procedure elettroniche non descritte in termini tecnici rende evidente un fatto: la segretezza del voto cartaceo può essere verificata da chiunque segua personalmente le fasi della votazione: chiunque può fare lo scrutatore. Nel voto elettronico non è così. Solo i tecnici informatici possono garantire a monte che il sistema è sicuro. La segretezza è un dato tecnico e non procedimentale. Quanto alla personalità del voto vale quanto si è detto per la raccolta delle firme: l'identità digitale coincide con l'identità personale, quindi non è dato sapere se l'elettore ha votato di persona o se per un qualche motivo abbia delegato il voto consentendo l'uso delle credenziali, tanto in fase di opzione che di votazione. Infine, il decreto si occupa della segretezza in fase di scrutinio, prevedendo che

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 10 e 11 febbraio 2022 Stefano Cavatorti – Regione Emilia-Romagna Firme e certificati elettorali digitali per le candidature e per le proposte di referendum e leggi d’iniziativa popolare. Sperimentazione del voto elettronico.
---	---	---

gli organi preposti procedano alle somme dei voti utilizzando procedure di aggregazione dei voti espressi elettronicamente e in maniera tradizionale in grado di preservare la segretezza del voto. Cioè devono mescolare i voti elettronici e cartacei prima di fare le somme. Infine ci si preoccupa della sicurezza del sistema.

Il D.M. citato è ancora quello adottato quando la norma prevedeva la sperimentazione solo per le elezioni a gestione statale e di livello nazionale. Ora la legge ha esteso la POSSIBILITA' di sperimentazione anche alle elezioni regionali e amministrative. Per le regionali, stante l'autonomia legislativa anche sul procedimento, per quanto poco esercitata, sarà necessaria un'intesa con il Ministero oltre a una normativa regionale che recepisca la sperimentazione.