

**OSSERVATORIO COSTITUZIONALE**

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 1/2023

Data: 3 febbraio 2023

### ***Digitalizzazione del procedimento pre-elettorale. Il caso della “Lista Cappato”\****

*di Francesca Paruzzo - Assegnista di ricerca nell'Università della Valle d'Aosta*

TITLE: Digitization of the pre-election process. The case of the “Cappato List”

ABSTRACT: Il contributo intende discutere il caso dell'esclusione della lista *Referendum e Democrazia* dalla partecipazione alle ultime elezioni politiche dopo aver raccolto le firme necessarie per le candidature, ai sensi dell'art. 18 bis del DPR n. 361 del 1957, attraverso la firma digitale. Sulla sua esclusione si sono pronunciati i diversi uffici elettorali, circoscrizionali e regionali, nonché l'Ufficio centrale nazionale presso la Corte di Cassazione e il Tribunale di Milano, a seguito di ricorso presentato ai sensi dell'art. 700 cpc. È un caso, tuttavia, che impone una riflessione più ampia e urgente sulla sfida che l'era digitale pone alle nostre democrazie parlamentari, soprattutto quando questa è destinata a coinvolgere rituali, come quelli elettorali, di fondamentale importanza.

The contribution is intended to discuss the case of the exclusion of the *lista Referendum e Democrazia* from participating in the last parliamentary elections after collecting the necessary signatures for candidacies, in accordance with Article 18 bis of Presidential Decree No. 361 of 1957, through digital signature. The various electoral offices, circumscriptional and regional, as well as the Central National Office in the Court of Cassation and the Court of Milan have ruled on his exclusion, following an appeal filed under article 700 cpc. This is a case, however, that calls for a broader and more urgent reflection on the challenge that the digital era presents to our

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

parliamentary democracies, especially where this is bound to involve rituals, such as electoral ones, of fundamental importance.

**KEYWORDS:** Firme digitali; procedimento elettorale; rappresentatività; principio di uguaglianza; Digital signatures; electoral proceedings; representativeness; equality principle

**SOMMARIO:** 1. Premessa. Il caso. – 2. Sottoscrizione delle candidature e minimum di rappresentatività delle forze politiche. La *ratio* della normativa – 3. Tra regole ed eccezione. La criticità dei meccanismi *una tantum* di esenzione. – 4. La sottoscrizione digitale. Uno strumento da utilizzare con cautela

## **1. Premessa. Il caso**

La lista *Referendum e Democrazia*, in occasione delle ultime elezioni politiche tenutesi il 25 settembre 2022, ha provveduto a raccogliere le firme necessarie<sup>1</sup> per la presentazione delle candidature, ai sensi dell'art. 18 bis del D.p.r. n. 361 del 1957, con modalità digitali, servendosi della piattaforma privata già utilizzata per la sottoscrizione delle richieste di referendum per l'“Eutanasia legale” e per la “Cannabis legale”<sup>2</sup>.

Nelle intenzioni dei presentatori della lista, l'uso dello strumento digitale (a parere degli stessi ammissibile, in assenza di specifico intervento legislativo, alla luce di un'interpretazione analogica e costituzionalmente orientata degli artt. 38 *bis* della legge n. 108 del 2021 e 18 *bis* del D.p.r. n. 361 del 1957<sup>3</sup>), avrebbe potuto evitare sia ostacoli “al limite dell'impossibilità materiale” alla raccolta delle firme, sia, soprattutto, “una palese discriminazione tra i partiti dotati di esenzione, che possono fino all'ultimo momento utile modificare simboli, candidati e apparentamenti, e partiti non esentati, i quali invece si vedono preclusa la possibilità di ricerca di candidati e di eventuali

---

<sup>1</sup> Per un totale di 27.512 firme nelle circoscrizioni, per la Camera, Lombardia 1; per il Senato, Emilia Romagna 1 e 2, Lazio 1 e 2, Lombardia 1,2,3, Piemonte 1 e 2, Toscana, Veneto 1 e 2.

<sup>2</sup> Entrambi i quesiti sono stati dichiarati inammissibili dalla Corte costituzionale con le pronunce n. 50 del 2022 e n. 51 del 2022. Nel caso del referendum sulla c.d. *Cannabis legale* sono state raccolte in modalità digitale 607.627 firme; nel caso del referendum sulla c.d. *Eutanasia legale*, sono state raccolte 847.549 firme, di cui 392.233 digitalmente. I dati sono reperibili sul sito dell'associazione Luca Coscioni.

<sup>3</sup> Si veda nota successiva n. 5.

trattative con altre forze politiche", con il conseguente rischio di esclusione dalla competizione elettorale di forze politiche potenzialmente rappresentative<sup>4</sup>.

Le questioni sollevate, che insistono, come si vedrà perlomeno nei suoi tratti essenziali, su un contesto fortemente alterato dal meccanismo delle esenzioni dei partiti dalla raccolta firme e la cui analisi non può essere omessa, impongono, per quanto qui interessa, di non soffermarsi (solo) sul caso specifico, ma di tentare una riflessione più ampia che guardi alla *ratio* sottesa alla disciplina del momento pre-elettorale e che consenta, alla luce di questa, di comprendere se, in che termini e con quali accorgimenti l'introduzione dello "strumento digitale" in tale fase possa realmente dare risposta alle criticità evidenziate dalla lista *Referendum e Democrazia* e garantire al tempo stesso i principi sottesi alla normativa in questione.

Che le firme, così raccolte dalla lista, non potessero essere, a legislazione invariata, considerate ammissibili e che il risultato non potesse che essere l'esclusione della stessa dalla ultima competizione elettorale, si ritiene costituisca un esito scontato.

In questo senso si sono pronunciati sia i diversi uffici elettorali, circoscrizionali e regionali, presso cui le firme in questo modo raccolte sono state depositate<sup>5</sup>, sia l'Ufficio centrale nazionale

---

<sup>4</sup> Così nella conferenza stampa del 29 luglio 2022. Il 25 luglio 2022, Filomena Gallo, Marco Cappato, Marco Perduca e Virginia Fiume già avevano inviato una lettera al Presidente del Consiglio, Mario Draghi, e per conoscenza al Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, segnalando la necessità di intervenire "con urgenza per consentire la sottoscrizione attraverso firma digitale o firma con Spid per la presentazione delle liste di candidati alle elezioni politiche".

<sup>5</sup> I presentatori della Lista hanno accompagnato il deposito con una memoria volta ad argomentare l'ammissibilità di tale raccolta firme fondata sugli artt. 38 *bis* della legge n. 108 del 2021 e 18 *bis* del D.p.r. n. 361 del 1957, nonché su un'interpretazione analogica e costituzionalmente orientata (ai sensi dell'art. 49 e 3 comma 2 della Costituzione) degli stessi e della normativa richiamata. Tali argomentazioni si fondano essenzialmente su 6 punti: 1) gli artt. 18 *bis* e 20 del D.p.r. n. 361 del 1957 non fanno "menzione della possibilità di sottoscrivere le liste digitalmente: tuttavia, neppure esplicitamente escludono una simile facoltà"; 2) "il sistema normativo ha già ammesso in materia di diritti politici il ricorso a una valida sottoscrizione digitale, anche a seguito della condanna subita dal nostro Paese dal Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite (caso *Staderini c. Italia*)"; 3) il c.d. *Rosatellum* (legge n. 165 del 2017) delega, "all'art. 3, comma 7, il Governo, "entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge" a definire "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; 4) l'art. 1 comma 341 della legge finanziaria 178/2020 dispone che "al fine di contribuire a rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena inclusione sociale delle persone con disabilità e di garantire loro il diritto alla partecipazione democratica [...] è istituito un apposito fondo [...] destinato alla realizzazione di una piattaforma di raccolta delle firme digitali da utilizzare per gli adempimenti di cui all'articolo 8 della legge 25 maggio 1970, n. 352"; 5) "l'art. 38 bis della legge n. 108 del 2021, recante Misure di semplificazione per la raccolta di firme digitali attraverso apposita piattaforma, 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"; 6) l'art. 38 quater della medesima legge equipara la validità della firma elettronica

presso la Corte di Cassazione.

Quanto ai primi, ad esempio, l'ufficio elettorale regionale del Piemonte<sup>6</sup>, con motivazione poi ripresa da altri uffici elettorali<sup>7</sup>, ha fondato la propria decisione su due argomenti: in primo luogo, il codice dell'Amministrazione digitale, D.lgs. n. 82 del 2005, richiamato dalla Lista a suffragio dell'ammissibilità delle firme così ottenute, all'art. 2, "espressamente esclude l'applicabilità delle disposizioni del codice stesso alla materia elettorale", tanto che, altrettanto "espressamente", è la l. 165 del 2017 a prevedere, all'art. 3 comma 7, che dovesse essere il Governo (come invero mai ha fatto), "entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge" a definire "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". In secondo luogo, per quanto il d. l. n. 77 del 2021, convertito in l. n. 108 del 2021, abbia introdotto la possibilità di utilizzare la sottoscrizione digitale per referendum e proposte di legge di iniziativa popolare, lo ha fatto limitatamente a tali ipotesi<sup>8</sup>. Tra i vari collegi che si sono pronunciati, solo quello regionale per l'Emilia-Romagna<sup>9</sup> ha riconosciuto che "l'utilizzo del così proposto strumento informatico non sia, in termini assoluti, giuridicamente incompatibile con la normativa speciale in materiale elettorale e con i principi costituzionali a cui anch'essa deve ispirarsi; tuttavia, tale strumento risulta, per fatti concludenti, oggettivamente inidoneo a consentire le verifiche compiutamente da effettuarsi *secundum legem* e nei tempi richiesti dalla legge"<sup>10</sup>.

---

qualificata alla autenticazione. Il testo della memoria è pubblicato sul sito ufficiale della Lista *Referendum e Democrazia*.

<sup>6</sup> Sul cui ricorso si è pronunciato l'Ufficio centrale nazionale della Corte di Cassazione con il provvedimento n. 49 del 2022.

<sup>7</sup> Così l'Ufficio centrale regionale della Corte d'Appello di Firenze (sul cui ricorso si è pronunciato l'Ufficio centrale nazionale della Corte di Cassazione con il provvedimento n. 146 del 2022 per il Senato), l'Ufficio centrale regionale del Lazio (sul cui ricorso si è pronunciato l'Ufficio centrale nazionale della Corte di Cassazione con il provvedimento n. 93 del 2022, per la Camera e n. 92 e 96 del 2022 per il Senato), l'Ufficio centrale regionale Lombardia (sul cui ricorso si è pronunciato l'Ufficio centrale nazionale della Corte di Cassazione con il provvedimento n. 120 del 2022 per il Senato).

<sup>8</sup> In ultimo, secondo tale ufficio elettorale, è da escludersi che vi sia "un effetto diretto di ampliamento di utilizzazione della firma elettronica in base a disposizioni della unione europea né i principi costituzionali citati dal partito possono imporre una interpretazione diversa del complesso normativo", dal momento che la sottoscrizione delle liste con modalità cartacea non limita l'uguaglianza e la partecipazione dei cittadini alla vita politica nazionale.

<sup>9</sup> Sul cui ricorso si è pronunciato l'Ufficio centrale nazionale della Corte di Cassazione con il provvedimento numero 53 del 2022 per il Senato.

<sup>10</sup> In questo caso, l'Ufficio centrale nazionale ha ritenuto che la lista andava ricusata per ragioni diverse da quelle indicate dall'Ufficio circoscrizionale secondo cui "è consentito l'uso della documentazione digitale, ma la presunta macchinosità dell'accesso a tale materiale renderebbe la verifica complessa venendo meno il diritto all'ammissione della lista".

Successivamente, l'Ufficio centrale nazionale presso la Corte di Cassazione si è pronunciato sui ricorsi presentati dalla lista *Referendum e democrazia* avverso le decisioni degli uffici elettorali circoscrizionali e regionali. Nel rigettarli tutti, tale Ufficio ha stabilito come sia “sufficiente considerare solo la questione relativa all’invalidità delle firme”. Si è ribadito, infatti, che “l’equiparazione documento/firma analogico/digitale del codice dell’amministrazione digitale non opera nella materia elettorale” e che è vero che “la specifica normativa elettorale [...] prevede che si possa introdurre con le determinate forme la possibilità di raccolta delle sottoscrizioni con firma elettronica”, ma ciò semplicemente conferma come, in assenza di una disciplina specifica, “l’uso di tali modalità ai fini dell’art. 18 bis del D.p.r. n. 361 del 1957 non sia ammesso”: nei fatti, “leggere la norma che ha introdotto la previsione dell’uso della firma digitale esclusivamente per i referendum/leggi di iniziativa popolare come sperimentazione felicemente conclusa che comporti la modifica normativa nel senso di consentire l’uso della medesima forma anche per la raccolta delle sottoscrizioni in questione, è al di fuori di ogni legittimo ambito di opinabilità”, trattandosi di un’interpretazione “del tutto creativa e non analogica”<sup>11</sup>.

Confermata quindi l’esclusione della lista *Referendum e democrazia* dalla competizione elettorale, a nulla è valso, poi, il ricorso presentato dalla stessa innanzi al Tribunale di Milano ai sensi dell’art. 700 cpc<sup>12</sup>: i ricorrenti, in sede cautelare, infatti, hanno chiesto che venisse dichiarata

---

<sup>11</sup> L’ufficio centrale nazionale, quanto alla normativa comunitaria e alla sua possibilità di imporre “un’interpretazione costituzionalmente orientata, osserva come il parametro, ossia il Regolamento UE/910/2014, in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno, sia richiamato in modo del tutto generico. Basta leggere, si legge nella decisione, “l’art. 2 Ambito di applicazione e le parti del considerando ove si afferma che 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 e tuttavia spetta al diritto 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”. Quindi non vi è alcun parametro sovranazionale che imponga di superare la norma interna (peraltro introducendo incertezza di lettura di disposizioni in una materia alquanto delicata)”. Da ultimo, sull’eventuale questione di legittimità costituzionale da sollevare, l’Uecn si limita a riportare i suoi dubbi sulla propria natura di giudice e su quella di giudizio del procedimento in corso, rilevando poi che il ricorso non avrebbe indicato con precisione le norme da indubbiare e altri elementi per l’esame di rilevanza e non manifesta infondatezza. Per una ricostruzione dell’intera vicenda si veda G. MAESTRI, *Spigolando tra le (tantissime) decisioni di Cassazione sulle candidature*, in *I simboli della discordia*, 13 settembre 2022.

<sup>12</sup> È stata la Corte costituzionale, con sentenza n. 48 del 2021 ad aver individuato per gli atti preparatori alle elezioni la giurisdizione del giudice civile. Il problema dell’esistenza di un vuoto di tutela relativo al contenzioso pre-elettorale (limitatamente peraltro alle sole elezioni di Camera e Senato) è ben noto da tempo in dottrina, e su di esso la Corte costituzionale era già stata chiamata a pronunciarsi, senza mai riuscire a porvi una parola di chiarezza definitiva. Dapprima, con le ordinanze n. 79 e 117 del 2006 e 196 del 2020 che hanno dichiarato però inammissibili i conflitti di

ammissibile la loro partecipazione alle elezioni politiche del 25 settembre 2022 (quanto alle candidature presentate al Senato in Lombardia), ordinando all'Ufficio elettorale lombardo di riammettere la lista; contestualmente, hanno dichiarato di voler instaurare un giudizio di merito, in cui chiedere al giudice di accertare il proprio diritto a presentare liste secondo le modalità già adottate; qualora tale diritto fosse stato accertato, hanno anticipato l'intenzione di formulare una domanda di condanna delle amministrazioni resistenti (Presidenza del Consiglio, Ministeri dell'interno e della giustizia) a risarcire i danni subiti<sup>13</sup>. Anche il Tribunale di Milano, il 21 settembre 2022, con ordinanza che ai fini del presente lavoro risulta di minor interesse dal momento che non si pronuncia sul merito delle questioni sollevate dai ricorrenti, ha confermato l'esclusione della lista: nel farlo, ha però argomentato solo in ordine al "difetto di prova circa la sussistenza e validità delle sottoscrizioni prescritte, anche eventualmente in formato digitale"; il giudice civile, si è affermato in tale ordinanza, non può valutare la possibilità di riammettere la lista "senza il preventivo accertamento della regolarità della presentazione agli Uffici elettorali regionale e centrale, da parte dei ricorrenti, di sottoscrizioni digitali regolari e in numero sufficiente" e ciò, nel caso sottoposto, è risultato carente, non sussistendo neppure l' "apparenza" del diritto che la lista ha inteso far valere<sup>14</sup>.

Difficilmente, si è detto, l'esito sarebbe potuto essere diverso: si è già osservato che il Ministero dell'Interno non ha mai adottato il decreto previsto ai sensi dell'art. 3 comma 7 della l. n. 165 del

---

attribuzione tra poteri proposti; successivamente, attraverso il giudizio di legittimità costituzionale, con la ordinanza n. 512 del 2000 di manifesta inammissibilità e con la sentenza n. 259 del 2009. Così M. ARMANNI, *La garanzia dell'elettorato passivo: Corte costituzionale e Parlamento (ancora) alla ricerca di strumenti adeguati di tutela giurisdizionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 3, 2021.

<sup>13</sup> Così Giovanni Guzzetta nella conferenza stampa della lista *Referendum e Democrazia* successiva al deposito dell'atto presso il Tribunale di Milano del 5 settembre 2022. Quanto alla possibilità di rivolgersi alla Corte costituzionale - in sede di ricorso d'urgenza o di giudizio di merito - per vagliare la legittimità delle norme in materia di raccolta firme (e di non applicabilità del Codice dell'amministrazione digitale alle "consultazioni elettorali"), l'argomento più forte era l'irragionevole disparità di trattamento tra le firme volte alla presentazione delle liste (ancora "costrette" all'analogico-autografo) e quelle a sostegno delle proposte di legge di iniziativa popolare e di *referendum*, dal 2021 possibili anche in formato digitale.

<sup>14</sup> Carmelo Palma ha illustrato il proprio ragionamento su Public Policy, *Lista Cappato, ricorso rigettato: decisione modello "comma 22"*, 21 settembre 2022: "nella sostanza l'argomento circolare del giudice è il seguente, l'Ufficio centrale regionale non ha contato e verificato le firme depositate, ritenendo inammissibile la modalità di raccolta (firme digitali e non autografe), e dunque manca la prova che esse, nel loro numero, fossero pari o superiori a quelle previste dalla legge e fossero tutte di cittadini elettori della circoscrizione regionale; visto che però il presupposto del ricorso della lista *Referendum e Democrazia* circa la validità delle firme digitali è che le firme fossero valide e sufficienti e l'Ufficio elettorale non le ha contate e verificate proprio perché erano digitali manca il presupposto del ricorso!". Non si vede in effetti come i ricorrenti avrebbero potuto dare la dimostrazione richiesta, visto che questa era stata consegnata su supporto informatico, cioè una *pen drive*, una "chiavetta Usb".

2017; allo stesso tempo, contraria all'interpretazione letterale della norma (sufficientemente chiara da potersi individuare in modo univoco il relativo significato<sup>15</sup>) sarebbe stata l'estensione dell'emendamento al d.l. n. 77 del 2021, che ha circoscritto la possibilità di sottoscrizione "anche mediante documento informatico" alle sole ipotesi di referendum e leggi di iniziativa popolare.

In aggiunta, non si può non considerare la portata che avrebbe avuto, in un settore così delicato come la materia elettorale, ritenere ammissibili, in assenza di una disciplina specifica, firme digitali raccolte per il tramite di una piattaforma informatica privata. A tal riguardo, lo stesso Garante Privacy, il 24 marzo 2022<sup>16</sup>, in attesa dell'entrata in funzione, come avvenuto con D.p.c.m. del 26 novembre 2022, di una piattaforma pubblica per la raccolta firme<sup>17</sup>, aveva messo in guardia circa le rilevanti criticità per i diritti e le libertà fondamentali dei cittadini<sup>18</sup> di una sottoscrizione operata attraverso un gestore privato cui è demandato lo sviluppo dell'infrastruttura e il trattamento dei dati dei sottoscrittori. Afferma il Garante, infatti, che il procedimento per la raccolta delle firme necessarie, in quel caso, a referendum e leggi di iniziativa popolare (ma, similmente, per il tema che qui interessa, alla presentazione di liste per le diverse elezioni) è disciplinato da una legge che dà attuazione a precetti costituzionali e che individua soggetti con specifici ruoli, competenze e responsabilità. Il gestore della piattaforma, nella "versione digitale delle procedure per la raccolta delle firme", si troverebbe ad avere un ruolo di "assoluto protagonista giacché tutti i dati e le informazioni necessarie transiterebbero per i suoi sistemi e verrebbero scambiati e conservati sotto la sua responsabilità giuridica e tecnologica", la quale, se non soggetta a controllo, potrebbe minare la solidità dei processi in questione, con ricadute rilevanti anche sul versante democratico e costituzionale.

In ultimo, in nessun conto poteva essere tenuto il richiamo, contenuto nelle diverse memorie presentate dalla lista<sup>19</sup> alla (pretesa) condanna dell'Italia da parte del Comitato dei diritti umani

---

<sup>15</sup> Cass. civ., sez. I, 6 aprile 2001, n. 5128.

<sup>16</sup> Si tratta del parere n. 106 del 24 marzo 2022.

<sup>17</sup> Gestita da Sogei, Società Generale d'Informatica S.p.A, Società di Information Technology posseduta al 100% del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

<sup>18</sup> Lo stesso Garante, già in un parere del 7 marzo 2001, aveva chiarito come la sottoscrizione e la conseguenza raccolta da parte di partiti o associazioni politiche di dati sia atto caratterizzato da un elevato grado di riservatezza. Cfr. GARANTE PRIVACY, *Partiti e movimenti politici – un decalogo per l'utilizzazione dei dati da parte dei partiti e movimenti politici nella propaganda elettorale*, 7 marzo 2001.

<sup>19</sup> Si fa riferimento, in questo caso, sia alle memorie che hanno accompagnato il deposito delle firme presso i diversi uffici, circoscrizionali e regionali, sia a quelle riguardanti il procedimento instaurato innanzi al Tribunale di Milano. Il testo di esse e altri riferimenti a esse possono essere rinvenuti sul sito ufficiale della lista.

dell'Onu a seguito del ricorso presentato da Mario Staderini e Michele De Lucia, i quali, nel 2013, in occasione di una raccolta firme su sei referendum, avevano denunciato all'Onu gli ostacoli incontrati nel raggiungimento delle cinquecentomila firme. Invero, il provvedimento adottato dal Comitato, il 21 gennaio 2020, ai sensi dell'art. 5(4) del Protocollo Opzionale al Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, non menziona mai l'esigenza di ricorrere all'adozione della firma digitale né prescrive alcuna misura come vincolante<sup>20</sup>. Al contrario, in esso, viene sancita la libertà degli Stati membri di adottare il sistema politico che più ritengono congeniale alle proprie esigenze, a patto che, qualora vengano previsti e disciplinati istituti di democrazia diretta, non siano imposte "restrizioni irragionevoli" al loro esercizio (Punto 9.3.). Tra queste "restrizioni irragionevoli" non rientrano le difficoltà, oggetto di denuncia e in qualche modo anche assimilabili al caso in esame, derivanti dal ridotto numero di soggetti su cui i partiti possono fare affidamento (in quel caso, in qualità di autenticatori): altri partiti, disponendo di un più elevato numero di eletti e (potenziali) elettori, risultano agevolati nella raccolta delle sottoscrizioni, ma ciò altro non è che il frutto della ordinaria dinamica elettorale, inevitabile in un sistema democratico, e che, come tale, non può configurarsi come discriminatoria<sup>21</sup>.

È tuttavia evidente che il rilievo di tale vicenda non si possa esaurire nella stessa (e nei suoi esiti), ma sia al contrario funzionale a (cercare di) porre, quantomeno nei loro tratti essenziali, le basi per considerazioni più ampie e urgenti sulla "sfida" che l'era digitale lancia alle nostre democrazie parlamentari, investendo anche, come in questo caso, la disciplina elettorale in ogni sua fase.

## **2. Sottoscrizione delle candidature e *minimun* di rappresentatività delle forze politiche.**

### **La *ratio* della normativa**

In ogni ordinamento democratico, come noto, il momento elettorale ha una rilevanza fondamentale<sup>22</sup>: tali regimi riscontrano infatti la propria peculiarità (anche) nella predisposizione,

---

<sup>20</sup> Per un commento si veda F. PALLANTE, *Referendum digitali e autodelegittimazione del Parlamento*, in Osservatorio AIC, n. 6, 2021.

<sup>21</sup> F. PALLANTE, *Referendum digitali e autodelegittimazione del Parlamento*, cit., 347.

<sup>22</sup> F. LANCHESTER, *Elezioni (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, 1965, 610 secondo cui la democraticità degli ordinamenti costituzionali contemporanei è valutata in base all'estensione massima del diritto di voto; T.



per mezzo di una regolazione giuridica eteronoma capace di “proceduralizzare” l’attività umana che si esprime tramite il voto<sup>23</sup> (ossia, l’ultimo degli atti e delle operazioni funzionali al procedimento elettorale vero e proprio), di meccanismi volti a garantire libere elezioni ripetute periodicamente<sup>24</sup>, a loro volta capaci di realizzare un “dispositivo” di comunicazione tra governati e governanti<sup>25</sup> e di stabilire un valido rapporto elettorale di rappresentanza politica<sup>26</sup>.

Procedimento e organizzazione elettorale hanno quindi, in questo senso, una natura strumentale e prodromica rispetto al risultato<sup>27</sup>, ossia la trasformazione dei voti ottenuti da ciascuna forza politica nei seggi di un’assemblea che sia in grado di riprodurre “quella varietà di opinioni e quel contrasto di interessi”<sup>28</sup> che costituiscono l’essenza della società civile.

Di tale disciplina, la fase pre-elettorale, che qui specificamente interessa, riveste l’essenziale funzione di ridurre la complessità propria degli ordinamenti contemporanei<sup>29</sup>, connessa come è alla crescita della consistenza del corpo elettorale<sup>30</sup>; questa fase, operando delle “selezioni di opportunità”, è infatti strumentale a definire le condizioni di esistenza, formazione e ammissione di liste di candidati, la cui posizione giuridica soggettiva diviene concreta solo in quanto tale disciplina sia rispettata. Se, infatti, l’elettorato attivo è attuale e illimitabile<sup>31</sup>, quello passivo, per quanto

---

MARTINES, *La designazione ai pubblici nella Costituzione italiana*, in *Il Politico*, 1962, 840 ss.; F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, 1107 ss.; F. LANCHESTER, *Votazioni, sistema politico e riforme istituzionali*, Bulzoni, Roma, 1987; S. FURLANI, *Elezioni: Sistemi elettorali (voce)*, in *Enciclopedia giuridica*, 1989, E. BETTINELLI, *All’origine della democrazia dei partiti*, Edizioni di Comunità, Milano, 1982; C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, 856 ss; U. PROSPERETTI, *L’elettorato politico attivo*, Giuffrè, Milano, 1954. L. PRETI, *Diritto elettorale politico*, Giuffrè, Milano, 1957; E. ESPOSITO, *Manuale teorico pratico di diritto elettorale*, Maggioli, 1998; L. TRUCCO, *Fondamenti di diritto e legislazione elettorale*, Giappichelli, Torino, 2010.

<sup>23</sup> F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, cit., 1108.

<sup>24</sup> Secondo Santi Romano “le cariche rappresentative sono sempre temporanee, appunto perché sia possibile che in esse non vengano confermati coloro che, esercitandole, non si siano conformati ai principi e ai criteri che avrebbero dovuto seguire”, S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, Milano, 1942, 167.

<sup>25</sup> C. ESPOSITO, *La rappresentanza istituzionale*, in *Studi giuridici in onore di Santi Romano*, I, Cedam, Padova, 1940. Si veda, su questi temi, il contributo di N. URBINATI, *Lo scettro senza il re*, Donzelli, Roma, 2009.

<sup>26</sup> G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, in *Studi politici*, IV, 1957, 580; altresì E. LAKEMAN, J.D. LAMBERT, *Voting in Democracies*, Londra, 1955.

<sup>27</sup> E. LEHNER, *Le garanzie dei diritti elettorali*, Aracne, Roma, 2012.

<sup>28</sup> J. LOCKE, *I due trattati sul governo*, Vol. II, 8.

<sup>29</sup> F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, cit., 1109.

<sup>30</sup> P. PASSAGLIA, *Un segreto da conservare (riflessioni sulla presumibilità ex ante dei voti espressi)*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1988, 54.

<sup>31</sup> E. GROSSO, *Art. 48*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, 969 ss.

atinga allo stesso modo alla categoria dei diritti fondamentali<sup>32</sup>, presenta al contrario, *ex ante*, caratteri di mera virtualità e astratta possibilità<sup>33</sup>.

Nel nostro ordinamento<sup>34</sup>, la procedura pre-elettorale, comune a tutte le consultazioni<sup>35</sup>, prevede a questo fine che le candidature siano corredate dalla dichiarazione di presentazione da parte di un numero (minimo e massimo) di elettori iscritti nelle liste del collegio di riferimento: a un “agire materiale”, il deposito delle sottoscrizioni nelle forme prescritte, si fa così corrispondere una modificazione della realtà giuridicamente rilevante, che “segna il momento dell’assunzione delle candidature”<sup>36</sup> e, quindi, il venire a esistenza (concreta) dei soggetti passivi del rapporto elettorale, eventualmente destinatari del voto.

Con riferimento alle elezioni politiche, il D.p.r. n. 361 del 1957, il *Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati*, all’art. 18 bis (richiamato dall’art. 9 del D.lgs. n. 533 del 1993, *Testo unico delle leggi recanti norme per l’elezione del Senato della Repubblica*), dispone che “la dichiarazione di presentazione delle liste di candidati per l’attribuzione dei seggi nel collegio plurinominale, con l’indicazione dei candidati della lista nei collegi uninominali compresi nel collegio plurinominale, deve essere sottoscritta da almeno 1.500 e da non più di 2.000 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nel medesimo collegio plurinominale o, in caso di collegio plurinominale compreso in un unico comune, iscritti nelle sezioni elettorali di tale collegio plurinominale. [...] In caso di scioglimento della Camera dei deputati che ne anticipi la scadenza di oltre centoventi giorni, il numero delle sottoscrizioni è ridotto alla metà”<sup>37</sup>.

<sup>32</sup> La sentenza n. 48 del 2021 ha stabilito la piena equiparazione tra diritto di elettorato passivo e diritto di elettorato attivo e la necessità della previsione e dell’approntamento nei riguardi di entrambi, pur nel riconoscimento delle differenze strutturali che li connotano, di un regime di protezione giurisdizionale idoneo ad evitare vuoti di tutela. Già in precedenza l’equiparazione era stata prevista da Corte costituzionale, nn. 235 e 937 del 1988, 571 del 1989, 539 del 1990, 422 del 1995, 141 del 1996, 160 del 1997, 49 del 2003, 288 del 2007, 25 del 2008, ord. n. 291 del 2011.

<sup>33</sup> F. LANCHESTER, *Elezioni (Teoria generale)*, cit., F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, Giuffrè, Milano, 2004, 295 ss.

<sup>34</sup> Per una prospettiva comparata P. PASSAGLIA (a cura di), *Appunto sulla sottoscrizione da parte degli elettori delle candidature*, Corte costituzionale, Servizio studi, Febbraio 2021.

<sup>35</sup> Non solo per il Parlamento nazionale, ma anche per il Parlamento europeo (art. 12 comma 2 della legge 18 del 1979), per i consigli comunali (art. 3 comma 1 della l. 81 del 1993) e regionali (art. 9 della l. 108 del 1968, che pone una disciplina di principio ripresa pressochè da tutte le legislazioni regionali in materia).

<sup>36</sup> F. LANCHESTER, *Elezioni (Teoria generale)*, cit., 643.

<sup>37</sup> La l. 165 del 2017 aveva disposto (con l’art. 6, comma 3) che “per le prime elezioni successive alla data di entrata in vigore della presente legge il numero delle sottoscrizioni per la presentazione di candidature per l’elezione della Camera dei deputati, di cui all’art. 18 bis, comma 1, del Dpr, n. 361 del 1957, come modificato dalla presente legge, è ridotto alla metà”; ciò è avvenuto con le elezioni politiche del 2018.

Si tratta di una disciplina che rinviene la propria *ratio* nell'esigenza di impedire le *frivolous candidatures*, cioè le candidature inconsistenti. La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 83 del 1992<sup>38</sup>, nel ricordare che una medesima normativa era già stata prevista dalla legge regolatrice della elezione dell'Assemblea Costituente<sup>39</sup>, osserva come “nel nostro ordinamento sia ormai un principio generalizzato che in ogni tipo di elezione diretta le candidature debbano essere munite di una sorta di dimostrazione di seria consistenza e di un minimo di consenso attestata dalla sottoscrizione di un determinato numero di elettori”, al fine di garantire la libera e genuina espressione della volontà del corpo elettorale<sup>40</sup>. L'obiettivo è quello di soddisfare un'esigenza, certamente non irragionevole, per cui “la fissazione del numero minimo di sottoscrittori [è] giustificata dalla duplice necessità di garantire, da un lato, una certa base numerica ad una compagine che mira ad assumere elettoralmente un ruolo di rappresentanza politico-amministrativa della comunità e di assicurare, dall'altro, a tale compagine un minimo di credibilità e affidabilità”<sup>41</sup>.

È di nuovo la Corte costituzionale, poi, con la sentenza n. 394 del 2006, per quanto inerente la materia dei c.d. reati elettorali, a enfatizzare la portata della pronuncia n. 83 del 1992, ricordando che il nostro sistema elettorale, caratterizzato, appunto, nella fase pre-elettorale, dalla regola per cui le candidature e le liste di candidati debbono essere presentate da un numero prefissato di elettori, risponde a una esigenza di garanzia dell'ordinato svolgimento delle operazioni elettorali; il bene tutelato, in questo senso, “è di rango particolarmente elevato, anche sul piano della rilevanza costituzionale, in quanto intimamente connesso al principio democratico della rappresentatività popolare”. Diversamente argomentando, un'eccessiva frammentazione dell'offerta politica potrebbe avere ripercussioni sul funzionamento del sistema istituzionale e sulla possibilità per l'elettore di

<sup>38</sup> Avente a oggetto l'art. 30, primo comma del d.P.R.16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali) - in relazione all'art. 12, primo comma, lett. a), della legge 21 marzo 1990, n.53 (Misure urgenti atte a garantire maggiore efficienza al procedimento elettorale) - "nella parte in cui comporta l'eliminazione delle candidature sottoscritte da un numero di elettori superiore a quello massimo prescritto dalla legge". A commento, M. LOPRESTI, *Eccesso di sottoscrizioni e garanzia della libertà di voto (affermazioni di principio ed esigenze del caso concreto)*, in *Giurisprudenza italiana*, 1992, I, 2067 ss.

<sup>39</sup> Con decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74.

<sup>40</sup> E. ROSSI, *I partiti politici*, Laterza, Roma Bari, 2007, 18 afferma che l'obbligo di sottoscrizione è altresì connesso all'adozione di strumenti volti a controllare la discrezionalità dei partiti nella predisposizione delle candidature. Cfr. altresì P. RIDOLA, Partiti politici (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XXXII, Milano, 1982, par. 6.

<sup>41</sup> Corte costituzionale, n. 83 del 1992, che con riferimento al numero massimo di sottoscrizioni, afferma come “è infatti presente, ed è certamente fondata, la preoccupazione per cui, in mancanza di una prescrizione sul numero massimo di sottoscrizioni, potrebbero aprirsi, specie nei piccoli comuni, delle vere e proprie precompetizioni elettorali per assicurarsi il più alto numero di sottoscrittori possibile al fine di dimostrare la forza e l'influenza dell'una o dell'altra lista di candidati, ed esercitare così una indebita pressione psicologica sull'elettorato e in definitiva una forma di condizionamento del voto”.

essere garantito – davanti a una “scheda elettorale connotata da una pletera di contrassegni di lista”<sup>42</sup> – nella libertà, intesa come consapevolezza del voto<sup>43</sup>, di esercizio del suo potere sovrano.

Si tratta di principi, peraltro, confermati anche dalla Corte europea dei diritti dell’uomo<sup>44</sup>, la quale, nel non ravvisare, nei casi sottoposti, alcuna violazione dell’art. 3 del Protocollo addizionale CEDU (relativo al diritto a libere elezioni) da un lato, riconosce al legislatore nazionale di poter disciplinare in senso restrittivo il diritto di elettorato passivo; dall’altro, ritiene non incompatibile con la Convenzione proprio l’obbligo imposto ai partecipanti ad una competizione elettorale di presentare un numero predefinito di sottoscrizioni<sup>45</sup>.

La limitazione che dal rispetto della descritta disciplina deriva alle possibilità di scelta del corpo elettorale, quale “accorgimento tecnico, imposto dall’esigenza organizzativa di ordinare e contenere nel numero le candidature”<sup>46</sup> non è quindi, in questo senso, irragionevole.

È su questa *non* irragionevolezza della normativa generale che però si innestano altresì le ipotesi, susseguitesì nel tempo, di esenzione dalla raccolta di firme necessarie per la presentazione delle candidature e rispetto alle quali la lista *Referendum e Democrazia*, nella conferenza stampa di presentazione della stessa del 29 luglio 2022 richiama l’attenzione, sostenendo, come detto, che l’ammissibilità della sottoscrizione digitale costituirebbe strumento utile per ovviare a “una palese discriminazione tra i partiti dotati di esenzione [...] e partiti non esentati, i quali invece si vedono preclusa la possibilità di ricerca di candidati e di eventuali trattative con altre forze politiche”.

### 3. Tra regole ed eccezione. La criticità dei meccanismi *una tantum* di esenzione

Con riferimento al meccanismo delle esenzioni, per le elezioni politiche, è di nuovo l’art. 18 bis del D.p.r. n. 361 del 1957 a prevedere che “nessuna sottoscrizione è richiesta per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all’inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi. In tali casi, la presentazione della lista deve essere

<sup>42</sup> P. PASSAGLIA, *Un segreto da conservare (riflessioni sulla presumibilità ex ante dei voti espressi)*, cit., 58.

<sup>43</sup> P. PASSAGLIA, *Un segreto da conservare (riflessioni sulla presumibilità ex ante dei voti espressi)*, cit., 58.

<sup>44</sup> Si richiamano al riguardo le pronunce X/Austria del 12 luglio 1976; Asensio Serqueda/Spagna del 9 maggio 1994; Ekoglasnost/Bulgaria del 6 novembre 2012

<sup>45</sup> M. MANCINI, *Tre manifesti a palazzo della consulta, Roma: la Corte traccia la via, del legislatore e dei giudici l’onere di percorrerla (a margine della sentenza n. 48 del 2021)*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2021, 411.

<sup>46</sup> F. LANCHESTER, *Elezioni (teoria generale)*, cit., 631.

sottoscritta dal presidente o dal segretario del partito o gruppo politico”.

In termini generali, nel rapporto tra regola (la raccolta delle sottoscrizioni) ed eccezione (le ipotesi di esonero, a vantaggio di partiti che, per il legislatore, abbiano dimostrato altrimenti la loro consistenza)<sup>47</sup>, le clausole di questo tipo si ritiene possano trovare giustificazione nel non introdurre un aggravio, in contrasto con gli art. 48 e 49 della Costituzione<sup>48</sup>, a carico di forze politiche la cui rappresentatività sia già stata riconosciuta, “verificata ed espressa attraverso precedenti manifestazioni da parte della popolazione”<sup>49</sup>.

Tuttavia, tale disposizione è stata oggetto, negli anni, di molteplici discipline derogatorie, introdotte tramite decretazione di urgenza<sup>50</sup> e operanti *una tantum*<sup>51</sup> in funzione delle diverse tornate elettorali immediatamente successive alla loro entrata in vigore. In molte ipotesi si è trattato di norme che, nella loro concreta applicazione, si sono risolte nel configurare il beneficio dell’esonero indipendentemente da un effettivo collegamento con la rappresentatività del soggetto che ha inteso fruirne<sup>52</sup>, con conseguenze per la garanzia del principio di uguaglianza<sup>53</sup> e con effetti sulla stessa conformazione del sistema partitico, così incentivato a favorire le formazioni a largo insediamento nazionale a discapito di quelle più piccole<sup>54</sup>.

Limitandosi alle ultime elezioni politiche, l’art. 6 bis del d.l. n. 41 del 2022 ha provveduto a estendere l’esonero “anche ai partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in almeno una delle due Camere al 31 dicembre 2021 o che abbiano presentato candidature con proprio contrassegno alle ultime elezioni della Camera dei deputati o alle ultime elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia in almeno due terzi delle circoscrizioni e abbiano ottenuto

---

<sup>47</sup> G. MAESTRI, *Candidature e raccolta firme: più spazi per tutelare i diritti, ma ora nulla cambia Osservazioni su Corte costituzionale, sentenza n. 48 del 2021*, in *Osservatorio AIC*, n. 6, 2021, 443.

<sup>48</sup> D. GIROTTO, *L’art. 49 Cost. nel contenzioso elettorale. Tutela del concorso di partiti e movimenti politici, nell’interesse degli elettori*, cit., 138-139.

<sup>49</sup> Tar Lazio, sez. II, 22.6.2005, n. 5199.

<sup>50</sup> L. TRUCCO, *Dai terremoti del 1968 alla soppressione delle sottoscrizioni nel 2008: l’espansione della decretazione d’urgenza in materia elettorale*, in P. COSTANZO (a cura di), *La decretazione d’urgenza (il caso dei c.d. “decreti sicurezza”)*, Genova, 2008, 14-27, spec. 24.

<sup>51</sup> Per una ricostruzione si veda G. MAESTRI, *Modifiche al procedimento elettorale preparatorio in tema di simboli e sottoscrizioni: spunti problematici de iure condito et condendo*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2015, 23 ss.

<sup>52</sup> D. GIROTTO, *L’art. 49 Cost. nel contenzioso elettorale. Tutela del concorso di partiti e movimenti politici, nell’interesse degli elettori*, cit., 138 ss., che ricorda come il decreto legge n. 24 del 2008, derogando rispetto alla disciplina contenuta nelle leggi per la elezione della Camera dei deputati e del Senato, ha disposto l’esonero dalla presentazione di sottoscrizioni “per le liste rappresentative di partiti o gruppi politici presenti nel Parlamento con almeno due componenti, ovvero presenti con due componenti al Parlamento europeo.

<sup>53</sup> G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell’ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 58.

<sup>54</sup> S. Bartole, *Partiti politici*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X, Torino, 1995, 716.

almeno un seggio assegnato in ragione proporzionale o abbiano concorso alla determinazione della cifra elettorale nazionale di coalizione avendo conseguito, sul piano nazionale, un numero di voti validi superiore all'1 per cento del totale”.

Tale esenzione, collegata a presupposti di fatto irragionevoli – tra tutte, valeva per chi avesse presentato candidature con proprio contrassegno alle ultime elezioni della Camera dei deputati, ma non del Senato – ha rischiato di rendere (e in parte ha reso) quasi “casuale” l’obbligo di raccogliere firme<sup>55</sup>: nelle ultime elezioni, infatti, oltre a *PD*, *Lega*, *Fratelli d’Italia*, *Forza Italia*, *M5S*, rispondevano al requisito di essere costituiti in gruppo parlamentare in almeno una delle due Camere al 31 dicembre 2021, *Italia viva*, *Liberi e uguali e Coraggio Italia*. Quest’ultimo, *Coraggio Italia*, ha conservato l’esonero anche se nel frattempo, il 23 giugno 2022, è stato sciolto il gruppo parlamentare, per il venire meno del requisito numerico, che pure di quell’esonero era il presupposto.

Quanto ai partiti che hanno presentato “candidature con proprio contrassegno alle ultime elezioni della Camera dei deputati o alle ultime elezioni dei membri italiani del Parlamento europeo in almeno due terzi delle circoscrizioni e hanno ottenuto almeno un seggio assegnato con metodo proporzionale”, la disciplina legislativa ha consentito di circoscrivere il beneficio a soli due soggetti, +*Europa e Azione*. La prima, infatti, aveva conseguito un eletto nella circoscrizione estero nel 2018 insieme a *Centro democratico*. Quest’ultimo partito, collegandosi con Luigi di Maio nella lista *Insieme per il futuro*, ha permesso a tale forza politica, di assoluta nuova creazione, l’esenzione dalle firme (salvo poi ottenere lo 0,60% dei voti alle elezioni). La seconda, *Azione*, aveva partecipato, nel 2019, alle elezioni del Parlamento europeo nella lista *Pd-Siamo europei* (quest’ultima, la precedente denominazione di *Azione*<sup>56</sup>). In ultimo, quanto alle forze che “abbiano ottenuto un numero di voti validi superiore all’1% alle elezioni politiche”, esclusivamente “concorrendo alla cifra nazionale di coalizione”, l’esenzione ha riguardato *Noi con l’Italia*, mentre invece ha portato all’esclusione di *Potere al popolo*, che non era coalizzata con nessuno, *La sinistra* e i *Verdi* che, pure, alle elezioni europee avevano ottenuto un numero di voti ben superiore alla soglia dell’1%.

<sup>55</sup> G. AZZARITI, *Elezioni, costituzionalista Azzariti: “Norma raccolta firme contraria a principio di uguaglianza”*, in *Androkonos*, 31 luglio 2022.

<sup>56</sup> Venuta meno l’alleanza con il Partito democratico, *Azione* ha potuto mantenere l’esonero creando una lista unica con *Italia Viva*.

L'estensione irragionevole dell'esonero dalla raccolta firme (dell'eccezione, quindi, non della regola) – nelle ultime elezioni così come in passato – ha quindi comportato, nei fatti, la delimitazione, secondo criteri arbitrari (e come denunciato dalla lista *Referendum e Democrazia*), dell'“offerta politica”<sup>57</sup> e ha comportato l'ammissione di candidature, poi risultate affatto rappresentative di una data frazione del corpo elettorale<sup>58</sup>.

È questo il quadro entro cui si deve collocare la richiesta “di consentire almeno la raccolta delle firme a sostegno delle liste, oltre che in forma cartacea, con autenticazione anche in forma digitale”<sup>59</sup>.

La ricostruzione della disciplina rilevante nella fase pre-elettorale consente infatti di comprendere come l'introduzione dello “strumento digitale” nell'ambito e ai fini descritti non si possa proporre di essere solo una novità dal carattere meramente tecnico e strumentale a facilitare la procedura di raccolta firme<sup>60</sup>, certamente così resa più spedita per *ogni* lista che voglia candidarsi alle elezioni, ma sia destinata a incidere sul piano teorico – e non solo quindi sugli effetti pratici - del processo di assunzione, da parte dei cittadini, “di decisioni di carattere pubblico e di interesse generale”<sup>61</sup>.

#### **4. La sottoscrizione digitale. Uno strumento da utilizzare con cautela**

È certamente vero che l'eventuale introduzione della sottoscrizione digitale non coinvolgerebbe né il momento dell'esercizio del voto da parte dei cittadini, né interverrebbe sul processo deliberativo<sup>62</sup> che da quel voto, nelle assemblee, si determinerebbe, ipotesi, entrambe, su cui non è in questa sede possibile soffermarsi.

Tuttavia, è altrettanto chiaro che rendere *puramente e semplicemente* più veloce il *come*

<sup>57</sup> G. BUONOMO, *Intervento in Forum II*, in P. COSTANZO, A. RUGGERI, L. TRUCCO (a cura di), *Elezioni politiche 2018, come funziona il Rosatellum bis - Il sistema elettorale spiegato dagli Esperti*, Ipsoa, Milano, 22.

<sup>58</sup> D. GIROTTO, *L'art. 49 Cost. nel contenzioso elettorale. Tutela del concorso di partiti e movimenti politici, nell'interesse degli elettori*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA, *La giustizia elettorale, Atti del Seminario svoltosi a Firenze il 16 novembre 2012*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, 137 ss.

<sup>59</sup> Conferenza stampa del 29 luglio 2022 della lista *Referendum e democrazia*.

<sup>60</sup> R. BORRELLO, *Firma digitale e slow democracy*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3, 2021, 2.

<sup>61</sup> N. FIANO, *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?*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 1, 2023, 2.

<sup>62</sup> G. GOMETZ, *La democrazia elettronica. Teoria e tecniche*, Ed. ETS, Pisa, 2017, 6-8.

raccogliere le firme degli elettori, nel numero previsto, da un lato, non è sufficiente a impedire le irragionevoli differenziazioni tra liste introdotte da specifiche discipline, come visto chiamate a operare *una tantum*; dall'altro, rischierebbe di mettere in discussione la salvaguardia della *ratio* cui la disciplina pre-elettorale è preordinata.

Non si nega che la natura degli ordinamenti democratici sia (e non possa che essere) influenzata dalle trasformazioni tecniche che li attraversano e che incidono sia sul livello individuale che su quello collettivo<sup>63</sup>. Là dove però tali trasformazioni siano destinate a coinvolgere riti democratici quali quelli descritti<sup>64</sup> è necessario che ciò avvenga tenendo conto che i sistemi costituzionali sono il risultato di un equilibrio tra elementi differenti che si tengono insieme, in un rapporto di pesi e contrappesi: nel modificarne anche solo uno (in questo caso il *come* della sottoscrizione delle liste di candidati), gli effetti si ripercuotono sull'intero sistema.

L'uso di strumenti digitali nella fase pre-elettorale consentirebbe certamente una mobilitazione telematica molto più agevole di quella richiesta – in termini di impegno e risorse, anche economiche – dalla tradizionale raccolta firme e permetterebbe, come auspicato dalla lista *Referendum e democrazia*, di ottenere, per tutti e in pochi giorni, le adesioni necessarie (e il cui numero, in assenza di riforme complessive, diventerebbe di un tratto irrisorio<sup>65</sup>).

Tuttavia, se non adeguatamente regolamentata in un'ottica più generale, è serio il rischio che tale innovazione finisca altresì per offuscare la funzione propria della disciplina pre-elettorale che è quella, come detto, di evitare le candidature “inconsistenti”, funzione che, come ricordato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 394 del 2006, si pone come “di rango particolarmente elevato [...] in quanto intimamente connesso al principio democratico della rappresentatività popolare”.

Ciascuna delle fasi che compongono l'organizzazione e il procedimento elettorale e che sono propedeutiche all'esercizio del diritto di voto sono, si è detto, strettamente funzionali alla costruzione del rapporto tra governanti e governati; strutturano, cioè, quella teoria della

---

<sup>63</sup> H. JONAS, *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Einaudi, Torino 2009, ma anche A. SCHIAVONE, *Storia e destino*, Einaudi, Torino, 2007 e J. HABERMAS, *Teoria e prassi nella società tecnologica*, Laterza, Roma-Bari, 1969, 183 ss.

<sup>64</sup> G. MAESTRI, *Candidature e raccolta firme: più spazi per tutelare i diritti, ma ora nulla cambia Osservazioni su Corte costituzionale, sentenza n. 48 del 2021*, cit., 453.

<sup>65</sup> Si ricorda, in questo senso, che nel caso del referendum sulla c.d. *Cannabis legale* sono state raccolte in modalità digitale 607.627 firme in meno di una settimana.



rappresentanza che è alla base dell'intero "edificio" statale<sup>66</sup> e che si contraddistingue per una prospettiva dinamica<sup>67</sup> e per rapporti interpersonali, in cui i soggetti e le forze che operano all'interno della società e che aspirano a rivestire un ruolo di rappresentanza "escono (anche) di casa", si confrontano con gli altri e argomentano le proprie posizioni<sup>68</sup>, da un lato, evitando il rischio di un'ossimorica partecipazione a titolo individuale<sup>69</sup> e, dall'altro, determinando un'assunzione di responsabilità (in questo caso, tramite la sottoscrizione) in grado di trasformare la pulsione "isolata" in un momento di condivisione<sup>70</sup>.

Tenendo conto di ciò, l'introduzione (per certi versi inevitabile) nel nostro ordinamento di accorgimenti tecnici, che certamente potrebbero ampliare la partecipazione dei cittadini alla vita democratica, potrà e dovrà allora essere effettuata attraverso la predisposizione di regole che definiscano garanzie, limiti e controlli adeguati a far sì che tali strumenti possano realmente porsi tanto come effettivi amplificatori dei diritti e delle libertà delle persone, quanto come mezzi che, alla luce delle complessive coordinate costituzionali, non sostituiscano ai processi di costruzione della politicità tipica di ogni collettività umana, meccanismi (digitali) ritenuti auspicabili solo perché più semplici e veloci.

---

<sup>66</sup>G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, Il Mulino, Bologna, 1958, 159-160. Si veda anche, più in generale, A. ALGOSTINO, *Democrazia, rappresentanza, partecipazione. Il caso del movimento No Tav*, Napoli, 2011, spec. cap. 2 e 3; F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, Torino, 2020; M. DOGLIANI, *Politica e antipolitica: democrazia di indirizzo versus democrazia di investitura*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Ripensare lo Stato*, Milano, 2003.

<sup>67</sup> F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 22.,

<sup>68</sup> F. PALLANTE, *Referendum digitali e autodelegittimazione del Parlamento*, cit., 352-353, se pur con riferimento alla raccolta di firme digitali per i referendum abrogativi.

<sup>69</sup> F. PALLANTE, *Referendum digitali e autodelegittimazione del Parlamento*, cit., 352-353.

<sup>70</sup> A. FANFANI, *Capitalismo, socialità, partecipazione*, Mursia, Milano, 1976, 205 ss.