



CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO
SERVIZIO LEGISLATIVO

LA C.D. SOTTOSCRIZIONE DIGITALE PER LA RACCOLTA FIRME PER REFERENDUM, PER PROGETTI DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE E PER LA PRESENTAZIONE DELLE LISTE DI CANDIDATI ALLE ELEZIONI

La transazione digitale della modalità di raccolta delle firme per richiedere i referendum e per presentare progetti di legge di iniziativa popolare nonché delle sottoscrizioni per le candidature alle elezioni si è realizzata con una serie di interventi legislativi che mostrano il passaggio graduale al ricorso alla tecnologia per favorire l'esercizio dei diritti fondamentali costituzionalmente garantiti. E' interessante svolgere un'analisi schematica dell'evoluzione normativa da un lato, per i referendum e i progetti di legge di iniziativa popolare, e dall'altro, per le candidature alle elezioni, in quanto le soluzioni adottate si differenziano. Detta analisi prenderà ad oggetto la normativa statale con la relativa giurisprudenza in materia e successivamente la normativa regionale e in particolare quella della Provincia autonoma di Trento.

1. L'EVOLUZIONE NORMATIVA PER I REFERENDUM E PER I PROGETTI DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE A LIVELLO STATALE

L'**evoluzione normativa verso la firma digitale** per i referendum e per le leggi di iniziativa popolare in Italia rappresenta una delle transizioni più significative verso la cosiddetta "**democrazia digitale**". Il percorso si è snodato attraverso **tre fasi principali**: l'obbligo storico della firma autografa, l'accelerazione normativa determinata dalla pandemia e l'attuale operatività della piattaforma pubblica nazionale.

1.1. Il quadro tradizionale (1970 - 2020)

Per oltre cinquant'anni, la disciplina è rimasta ancorata alla **legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo)**¹. Per la raccolta delle firme dei 500.000 elettori necessari per il referendum

¹ Art. 8 della legge 25 maggio 1970, n. 352

La richiesta di referendum viene effettuata con la firma da parte degli elettori dei fogli di cui all'articolo precedente.

Accanto alle firme debbono essere indicati per esteso il nome, cognome, luogo e data di nascita del sottoscrittore e il comune nelle cui liste elettorali questi è iscritto ovvero, per i cittadini italiani residenti all'estero, la loro iscrizione nelle liste elettorali dell'anagrafe unica dei cittadini italiani residenti all'estero.

Le firme stesse debbono essere autenticate da un notaio o da un cancelliere della pretura o del tribunale nella cui circoscrizione è compreso il comune dove è iscritto, nelle liste elettorali, l'elettore la cui firma è autenticata, ovvero dal giudice conciliatore, o dal segretario di detto comune. (...) L'autenticazione deve recare l'indicazione della data in cui avviene e può essere anche collettiva, foglio per foglio; in questo caso, oltre alla data, deve indicare il numero di firme contenute nel foglio.

Il pubblico ufficiale che procede alle autenticazioni dà atto della manifestazione di volontà dell'elettore analfabeta o comunque impedito di apporre la propria firma.

Per le prestazioni del notaio, del cancelliere, del giudice conciliatore e del segretario comunale, sono dovuti gli onorari stabiliti dall'articolo 20, comma quinto, del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e dalla tabella D allegata alla legge 8 giugno 1962, n. 604.

Alla richiesta di referendum debbono essere allegati i certificati, anche collettivi, dei sindaci dei singoli comuni, ai quali appartengono i sottoscrittori, che ne attestano la iscrizione nelle liste elettorali dei comuni medesimi ovvero, per i cittadini italiani residenti all'estero, la loro iscrizione nell'elenco dei cittadini italiani residenti all'estero di cui alla legge in materia di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero. I sindaci debbono rilasciare tali certificati entro 48 ore dalla

abrogativo previsto dall'articolo 75 della Costituzione così come per la richiesta di referendum confermativo di una legge costituzionale di cui all'articolo 138 della Costituzione e di almeno 50.000 firme di elettori per la proposta di progetto di legge popolare ai sensi dell'articolo 71, comma secondo, della Costituzione, la legge n. 352 del 1970 (artt. 4, 7, 8, 27, 49) prevedeva modalità esclusivamente analogiche:

- **firma autografa:** le sottoscrizioni dovevano essere apposte fisicamente su moduli cartacei vidimati;
- **autenticazione:** ogni firma doveva essere autenticata in presenza da un pubblico ufficiale (notaio, cancelliere, segretario comunale, ecc.);
- **certificati elettorali:** i promotori dovevano recuperare fisicamente dai comuni i certificati di iscrizione alle liste elettorali di ogni firmatario.

1.2. La svolta legislativa per la transizione digitale (2020 - 2021)

La vera spinta al cambiamento è arrivata con la necessità di digitalizzare i servizi pubblici, in qualche modo collegata al periodo della pandemia da Covid-19.

Alla base della digitalizzazione della raccolta delle firme per promuovere referendum e leggi di iniziativa popolare è da ricordare in particolare la **decisione del Comitato dei diritti umani dell'ONU del 6 novembre 2019 (caso Staderini e De Lucia contro Italia)**² che ha **condannato l'Italia per la violazione** dell'articolo 25, comma 1, lettera a), da solo e in combinato disposto con l'articolo 2, comma 3, **del Patto sui diritti civili e politici adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1966**³ a causa di alcune restrizioni previste dalla legge n. 325 del 1970 nella raccolta firme cartacea per i referendum di iniziativa popolare con l'obbligo di *"rivedere la propria legislazione al fine di garantire che i requisiti legislativi non impongano restrizioni irragionevoli a nessuna delle modalità di partecipazione diretta dei cittadini previste dalla Costituzione. In particolare, lo Stato-parte dovrebbe prevedere percorsi per i promotori di iniziative referendarie per far autenticare le firme, per raccogliere le firme in spazi dove i cittadini possano essere raggiunti, e per garantire che la popolazione sia sufficientemente informata su tali processi e sulla possibilità di parteciparvi."*

relativa richiesta. I certificati elettorali rilasciati mediante posta elettronica certificata o un servizio elettronico di recapito certificato qualificato, possono essere depositati, unitamente alla richiesta di referendum e al messaggio a cui sono acclusi, come duplicato informatico ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera i-quinquies), del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ovvero come copia analogica di documento informatico se dotati del contrassegno a stampa di cui all'articolo 23, comma 2-bis, del medesimo codice.

² CCPR/C/127/D/2656/2015

³ In particolare l'articolo 25, comma 1, lettera a), del Patto sui diritti civili e politici adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1966 dispone: "1. Ogni cittadino ha il diritto, e deve avere la possibilità, senza alcuna delle discriminazioni menzionate all'articolo 2 e senza restrizioni irragionevoli: a) di partecipare alla direzione degli affari pubblici, personalmente o attraverso rappresentanti liberamente scelti".

La soluzione adottata dallo Stato italiano - così osserva la dottrina ⁴ - sarebbe andata oltre a quanto indicato dal Comitato dei diritti umani dell'ONU, prevedendo, come si descriverà successivamente, l'istituzione di una piattaforma pubblica ad hoc per la raccolta firme.

La svolta legislativa in argomento si è realizzata con:

- **Legge di bilancio 2021 (L. 30 dicembre 2020, n. 178):** ha istituito un fondo per la creazione di una **piattaforma pubblica** per la raccolta delle **firme digitali per le sottoscrizioni relative alle iniziative referendarie**, inizialmente pensata per **agevolare le persone con disabilità** allo scopo "di contribuire a rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena inclusione sociale (...) e di garantire loro il diritto alla partecipazione democratica" (art. 1, commi 341-344). Si prevedeva l'impegno ad assicurare la **realizzazione della piattaforma entro l'anno 2021** (comma 343), nonché la previsione che **dal 1° gennaio 2022 "le firme e i dati** di cui al secondo comma dell'articolo 8 della legge 25 maggio 1970, n. 352, **(potessero) 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. 82⁵. Le firme digitali **non sono soggette all'autenticazione** di cui al terzo comma dell'articolo 8 della legge 25 maggio 1970, n. 352".
- **D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108** (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure): è il pilastro fondamentale per il cambiamento. L'**art. 38-quater, comma 1, lettera a)**, (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) del citato decreto legge n. 77 del 2021:
 - ha esteso, modificando il comma 341 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020, la possibilità di **raccolta delle firme digitali attraverso la piattaforma pubblica a tutti i cittadini** per:
 - **referendum abrogativi** (art. 75 Cost.) e **confermativi** (art. 138 Cost.);

4 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, fascicolo n. 1/2023, pag. 6; F. Pallante, Referendum digitali e autodelegittimazione del Parlamento, in Osservatorio Costituzionale, 6/2021, pag. 348

5 Art. 20, comma 1 bis, decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (codice dell'amministrazione digitale):

"1-bis. Il **documento informatico** soddisfa il requisito della forma scritta e ha l'efficacia prevista dall'articolo 2702 del Codice civile quando vi è apposta una **firma digitale, altro tipo di firma elettronica qualificata** o una firma elettronica avanzata o, comunque, è **formato, previa identificazione informatica del suo autore, attraverso un processo avente i requisiti fissati dall'AgID ai sensi dell'articolo 71** con modalità tali da **garantire la sicurezza, integrità e immutabilità** del documento e, in maniera manifesta e inequivoca, la sua **ricongiungibilità all'autore**. In tutti gli altri casi, l'idoneità del documento informatico a soddisfare il requisito della forma scritta e il suo valore probatorio sono liberamente valutabili in giudizio, in relazione alle caratteristiche di sicurezza, integrità e immutabilità. La data e l'ora di formazione del documento informatico sono opponibili ai terzi se apposte in conformità alle Linee guida."

- **proposte di legge di iniziativa popolare (art. 71 Cost).⁶**

La disciplina originaria della possibilità della **raccolta di firme digitali su piattaforma pubblica**, dove l'istante o il dichiarante è identificato attraverso il sistema pubblico di identità digitale - **SPID**, la carta d'identità elettronica - **CIE** o la carta nazionale dei servizi - **CNS**, **è stata trasformata in una disciplina di carattere generale** allo scopo di garantire facilitazione e snellimento delle procedure in questione⁷.

- ha modificato la **norma transitoria (il comma 344 dell'articolo 1 della l. n. 178 del 2020)** per cui a decorrere **dal 1° luglio 2021** (e non dal 1° gennaio 2022, termine indicato originariamente dalla legge n. 178/2020) **fino all'operatività della piattaforma pubblica**, ai promotori è stata ammessa la raccolta delle firme non solo autografe ma anche mediante documento informatico, sottoscritto con firma elettronica qualificata (che come è noto richiede un intermediario fiduciario), a cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi.

Le firme elettroniche qualificate raccolte **non sono soggette all'autenticazione** prevista dall'articolo 8, terzo comma, della legge n. 352 del 1970⁸.

6 Nuovo comma 341 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178, come sostituito dall'art. 38 quater del dl n. 77 del 2021:

"341. 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, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito un apposito fondo, da trasferire alla Presidenza del Consiglio dei ministri, destinato alla realizzazione di una piattaforma per la **raccolta delle firme degli elettori necessarie per i referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione nonché per i progetti di legge previsti dall'articolo 71, secondo comma, della Costituzione, 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**. La piattaforma mette a disposizione del sottoscrittore, a seconda delle finalità della raccolta delle firme, le specifiche indicazioni prescritte, rispettivamente, dagli articoli 4, 27 e 49 della legge 25 maggio 1970, n. 352. La piattaforma acquisisce, inoltre, il nome, il cognome, il luogo e la data di nascita del sottoscrittore e il comune nelle cui liste elettorali è iscritto ovvero, per i cittadini italiani residenti all'estero, la loro iscrizione nelle liste elettorali dell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero. Gli obblighi previsti dall'articolo 7, commi terzo e quarto, della legge n. 352 del 1970 sono assolti mediante il caricamento nella piattaforma, da parte dei promotori della raccolta, successivamente alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'annuncio di cui all'articolo 7, secondo comma, della stessa legge n. 352 del 1970, della proposta recante, a seconda delle finalità della raccolta delle firme, le specifiche indicazioni previste, rispettivamente, dagli articoli 4, 27 e 49 della citata legge n. 352 del 1970. La piattaforma, acquisita la proposta, le attribuisce data certa mediante uno strumento di validazione temporale elettronica qualificata di cui all'articolo 42 del regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, e, entro due giorni, rende disponibile alla sottoscrizione la proposta di referendum anche ai fini del decorso del termine di cui all'articolo 28 della legge n. 352 del 1970."

7 P. Carnevale, La richiesta di referendum abrogativo dinanzi alle risorse della digitalizzazione. Qualche prima considerazione sulla sottoscrizione per via telematica, in Nomos, 3/2021, pag. 2; 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, fascicolo n. 1/2023, pag. 8.

8 Nuovo comma 344 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178, come sostituito dall'art. 38 quater del dl n. 77 del 2021:

"344. **A decorrere dal 1° luglio 2021 e fino alla data di operatività della piattaforma** di cui al comma 341, le 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 **possono essere raccolte anche mediante documento informatico, sottoscritto con firma elettronica qualificata, a cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi**. I promotori della raccolta predispongono un documento informatico che, a seconda delle finalità della raccolta, reca le specifiche indicazioni previste, rispettivamente, dagli articoli 4, 27 e 49 della legge 25 maggio 1970, n. 352, e consente l'acquisizione del nome, del cognome, del luogo e della data di nascita del sottoscrittore e il comune nelle cui liste elettorali è iscritto ovvero, per i cittadini italiani residenti all'estero, la loro iscrizione nelle liste elettorali dell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero. **Le firme elettroniche qualificate raccolte non sono soggette all'autenticazione prevista dalla legge n. 352 del 1970**. Gli obblighi previsti dall'articolo 7, commi terzo e quarto, della legge n. 352 del 1970 sono assolti mediante la **messa a disposizione da parte dei promotori, successivamente alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'annuncio di cui all'articolo 7, secondo comma, della stessa legge n. 352 del 1970, del documento informatico di cui al secondo periodo, da sottoscrivere con firma elettronica qualificata**. I promotori del referendum depositano le firme raccolte elettronicamente nella stessa data in cui effettuano il deposito di eventuali firme autografe raccolte per il medesimo referendum. Le firme raccolte elettronicamente possono essere depositate presso l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, come duplicato informatico ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera i-quinquies), del codice

La nuova disciplina ha comportato, per la raccolta delle firme e per la relativa autenticazione, l'utilizzo, da parte dei promotori, nelle tornate referendarie di quel periodo, di piattaforme fornite da privati (i cosiddetti *Trust Service Provider*), che tra l'altro prevedono dei corrispettivi. "(...) il sistema in questione non era pubblico e, pertanto, risultava potenzialmente poco incline a rispettare il regime della trasparenza, invero di un certo rilievo quando vengono in gioco istituti di democrazia popolare e, in generale, l'esercizio di diritti costituzionalmente previsti".⁹ Peraltro, è da ricordare, che la completa validazione delle sottoscrizioni elettroniche necessita del certificato elettorale rilasciato da parte dei Comuni nelle cui liste i firmatari sono iscritti¹⁰.

1.3. L'implementazione tecnica e l'operatività della piattaforma pubblica (2022 - 2024)

Dopo la norma primaria che prevedeva la messa a disposizione per la raccolta delle firme della piattaforma pubblica, sono seguiti i **decreti attuativi per definire l'architettura tecnica**:

- **DPCM 9 settembre 2022** (Disciplina della piattaforma per la raccolta delle firme degli elettori necessarie per i referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione): ha stabilito i requisiti di sicurezza, le modalità di funzionamento e l'interoperabilità con l'**ANPR (Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente)**.
- **DPCM 18 luglio 2024** (Attestazione dell'operatività della Piattaforma per la raccolta delle firme espresse nell'ambito dei referendum, di cui all'articolo 1, commi 341 e seguenti, della legge 30 dicembre 2020, n. 178): **ha ufficializzato la piena operatività della Piattaforma nazionale referendum e iniziative popolari**, sviluppata da Sogei e gestita dal Ministero della Giustizia.¹¹

La piattaforma nazionale, **operativa dal 25 luglio 2024**, è un sistema completamente integrato che permette una procedura "paperless":

dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ovvero come copia analogica di documento informatico se dotate del contrassegno a stampa di cui all'articolo 23, comma 2-bis, del medesimo codice

9 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?, cit., pag. 9;

10 F. Pacini, Verso un mutamento costituzionale tecnicamente indotto? Note sulla digitalizzazione delle firme per il referendum, in Quaderni costituzionali, 4/2021, pag. 943, dove si espongono ulteriori perplessità.

11 <https://firmereferendum.giustizia.it/referendum/open>

Caratteristica	Disciplina Attuale
Strumenti di Accesso	Identificazione e autenticazione tramite SPID (sistema pubblico di identità digitale), CIE (Carta d'Identità Elettronica) o CNS (carta nazionale dei servizi).
Certificazione Elettorale	Automatica. Il sistema interroga l'ANPR per verificare che il firmatario sia iscritto alle liste elettorali.
Autenticazione	Non è più necessario il pubblico ufficiale per le firme digitali; l'identità è garantita dal sistema di accesso.
Costi	Gratuito

L'integrazione con l'ANPR ha risolto il principale "collo di bottiglia" burocratico: i comitati promotori non devono più richiedere i certificati cartacei ai singoli comuni, poiché il sistema genera un'attestazione digitale cumulativa valida per la Corte di Cassazione o le Camere.

2. L'EVOLUZIONE NORMATIVA PER LA SOTTOSCRIZIONE DELLE LISTE DEI CANDIDATI PER LE ELEZIONI

L'evoluzione normativa per il ricorso a strumenti digitali per la sottoscrizione delle **liste dei candidati per le elezioni** ha seguito un **binario parallelo, ma più lento e restrittivo** rispetto a quello dei referendum e disegni di legge di iniziativa popolare. Mentre per i referendum e i disegni di iniziativa popolare nazionali la firma digitale è oggi esercitabile sulla piattaforma pubblica dedicata, per il sostegno delle liste dei candidati la **transizione alla firma digitale è stata caratterizzata da aperture parziali, battaglie legali e una recente svolta data dalla sentenza della Corte costituzionale (n. 3 del 2025) e dal legislatore statale.**

In tale ambito l'**ostacolo che si frappone è l'articolo 2, comma 6, del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82**, che esclude la materia elettorale dall'operatività delle disposizioni del codice stesso. La rimozione di detto ostacolo è rimessa - come ben chiarito dalla Corte costituzionale nella citata sentenza - alla discrezionalità del legislatore.¹²

Un **segnale incoraggiante, lanciato dal legislatore verso un'apertura all'impiego della firma digitale per la sottoscrizione di liste di candidati** e rilevato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza citata¹³, è stato l'**articolo 3, comma 7, della legge 3**

¹² C.Cost., sent. n. 3 del 2025, punto 3.2. del Considerato in diritto

¹³ C. cost., sent. n. 3 del 2025, punto 3.1. del Considerato in diritto

novembre 2017, n. 165 (Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali) , che introduce per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, la possibilità - **in via sperimentale - di raccogliere, con modalità digitale, le firme per la presentazione delle candidature e delle liste, demandando a un successivo decreto interministeriale** da adottare entro sei mesi la definizione delle concrete modalità applicative. Tale decreto non è mai stato emanato e la norma è rimasta pertanto inattuata segnando un non passaggio all'innovazione nell'ambito dei diritti di partecipazione democratica.

Le tappe fondamentali dell'evoluzione normativa per la sottoscrizione digitale delle liste dei candidati nelle consultazioni elettorali sono così da ricordare:

2.1. La fase della "Digitalizzazione per i procedimenti elettorali" (2021)

Anche in questo caso rileva quale tappa fondamentale, che ha portato ad un'evoluzione normativa, come per i referendum e i progetti di iniziativa popolare, il già citato **D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108**. L'articolo **38-bis** (Semplificazioni in materia di procedimenti elettorali attraverso la diffusione delle comunicazioni digitali con le pubbliche amministrazioni) del suddetto decreto legge n. 77/2021 ha introdotto innovazioni importanti, ma focalizzate più sui "promotori" che sui "sottoscrittori", in particolare:

- **deposito digitale dei contrassegni:** i simboli delle liste possono essere depositati su supporto digitale (o in triplice esemplare in forma cartacea);
- **PEC per le comunicazioni:** È stata ammessa la trasmissione dell'atto di designazione dei rappresentanti della lista può essere presentato tramite posta elettronica certificata (PEC);
- **firma digitale per i delegati:** le autenticazioni degli atti di designazione dei rappresentanti di lista non sono più necessarie se gli atti sono firmati digitalmente dai delegati di lista o con altro tipo di firma elettronica qualificata dai delegati dalle persone autorizzate dagli stessi delegati con atto firmato digitalmente, a condizione che tali documenti siano trasmessi tramite posta elettronica certificata;
- **certificati elettorali digitali:** è stata estesa alle liste la possibilità di richiedere i certificati di iscrizione alle liste elettorali in formato digitale tramite PEC necessari per la sottoscrizione a sostegno di liste di candidati per le elezioni politiche, europee ed amministrative.

In questa fase, la firma digitale per il *cittadino*, che voleva sostenere una lista non era ancora riconosciuta, creando una disparità rispetto ai referendum.

2.2. Il "Conflitto" (2022-2024)

Durante le **elezioni politiche** del 25 settembre 2022 e le **elezioni europee** del 6-9 giugno 2024, è emerso il **contrasto normativo**. Mentre la legge permetteva di raccogliere 500.000 firme digitali per la richiesta di un referendum nazionali e proposte di iniziativa popolare, nei controlli al deposito delle firme a sostegno delle liste elettorali è stata negata dagli organi preposti la validità delle firme digitali raccolte dai cittadini per la presentazione delle candidature e delle liste elettorali, imponendo il ritorno ai banchetti fisici con autenticatore. Ciò in quanto l'**equiparazione prevista dal Codice dell'amministrazione digitale** (decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82) **tra documento e firma analogica, da una parte, e documento e firma digitale, dall'altra, non opera nella materia elettorale** data la chiara ed esplicita esclusione prevista dall'articolo 2, comma 6, del medesimo codice¹⁴. Si ricorda a tal proposito il caso della lista "*Referendum e Democrazia*" che fu esclusa perché aveva presentato le liste dei candidati con le sottoscrizioni richieste, ma raccolte in forma digitale.

2.3. La svolta: la sentenza della Corte costituzionale n. 3/2025 e D.L. n. 27/2025

Nel **2025**, la Corte costituzionale e il legislatore hanno rimosso il principale ostacolo discriminatorio:

- **Sentenza n. 3/2025 della Corte Costituzionale:** la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 9, terzo comma, della legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale)¹⁵ e 2, comma 6, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale), nella parte in cui non prevedono **per l'elettore, che non sia in grado di apporre una firma autografa per certificata impossibilità derivante da un grave impedimento fisico o perché si trova nelle condizioni per esercitare il voto domiciliare**, la possibilità di sottoscrivere un documento informatico con **firma elettronica qualificata, cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi senza la necessità di autenticazione delle firme prevista dalla legge n. 352 del 1970**, ritenendo che tale modalità soddisfi l'esigenza di avere certezza della provenienza della sottoscrizione dal titolare di quella firma elettronica. La Corte ha sancito che impedire l'uso della tecnologia per chi non può firmare fisicamente viola il principio di uguaglianza e il diritto alla partecipazione politica (articoli 2, 3, 48 e 49 Cost).

¹⁴ Ufficio elettorale centrale nazionale presso la Corte di cassazione, decisioni 26 agosto 2022, n. 49 e n. 53 e decisioni 27 agosto 2022, n. 92 e n. 120

¹⁵ Art. 9, terzo comma, della legge 17 febbraio 1968, n. 108

La **firma degli elettori** deve avvenire su apposito **modulo** recante il contrassegno di lista, il nome e cognome, il luogo e la data di nascita dei candidati, nonché il nome, cognome, luogo e data di nascita del sottoscrittore e deve essere **autenticata** da uno dei soggetti di cui all'articolo 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53; deve essere indicato il comune nelle cui liste l'elettore dichiara di essere iscritto.

Le sopra descritte conclusioni sono precedute da **passaggi interessanti compiuti dalla Corte costituzionale**, che in sintesi si riportano.

In primo luogo il riconoscimento che il **procedimento elettorale preparatorio** (raccolta delle firme) non richiede quel bisogno di segretezza proprio dell'espressione del diritto di voto, con ciò confermando implicitamente che si tratta di due ipotesi tra loro diversificate.

Il **superamento della preclusione determinata dall'articolo 2, comma 6, del CAD**, per cui nelle consultazioni elettorali non è possibile utilizzare le tecnologie digitali, rimane oggetto della **decisione discrezionale del legislatore**, in quanto la materia elettorale è caratterizzata da un alto tasso di politicità.

Peraltro, la discrezionalità del legislatore deve rispondere al **parametro della non manifesta irragionevolezza** e al rispetto delle garanzie specifiche relative alle persone con disabilità.

Infatti, la **procedura imposta dall'articolo 28, quarto comma, secondo e terzo periodo, del d.P.P. n. 570 del 1960** (dichiarazione verbale del sottoscrittore inabile alla firma autografa, alla presenza di due testimoni, innanzi a notaio o segretario comunale o altro impiegato verbalizzata appositamente) **determina una discriminazione** di alcune categorie di persone, in quanto è "lo stesso ordinamento che trasforma, in forza di un suo divieto di una sua previsione, in inabile e bisognosa di assistenza una persona che, invece sarebbe in grado, con propri mezzi, di provvedere a compiere una determinata attività"¹⁶.

In tale quadro la **Corte giunge ad ampliare l'ambito soggettivo di applicazione riconoscendo l'utilizzo della firma digitale** per la sottoscrizione delle liste non solo per le persone che si trovino nelle specifiche condizioni per il voto domiciliare¹⁷ ma anche per tutti i casi in cui "sussista comunque l'impossibilità certificata, per un grave impedimento fisico, di apporre una firma autografa".

L'esigenza di evitare abusi e contraffazioni nella raccolta delle sottoscrizioni necessarie all'ammissione delle liste viene adeguatamente tutelata - secondo la Corte - **anche mediante l'impiego della firma elettronica qualificata a cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi** al pari di quanto già disciplinato dall'articolo 1, comma 344, della l. n. 178 del 2020 in riferimento alla raccolta firme per il referendum e per i progetti di legge di iniziativa popolare, senza necessità della relativa autenticazione.

¹⁶ C.cost., sent. n. 3 del 2025, punto 4.2 del Considerato in diritto

¹⁷ Art. 1, comma 1, del decreto legge 3 gennaio 2006, n. 11 (Disposizioni urgenti per l'esercizio domiciliare del voto per taluni elettori, per la rilevazione informatizzata dello scrutinio e per l'ammissione ai seggi di osservatori OSCE, in occasione delle prossime elezioni politiche):

1. Gli elettori affetti da gravissime infermità, tali che l'allontanamento dall'abitazione in cui dimorano risulti impossibile, anche con l'ausilio dei servizi di cui all'articolo 29 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e gli elettori affetti da gravi infermità che si trovino in condizioni di dipendenza continuativa e vitale da apparecchiature elettromedicali tali da impedirne l'allontanamento dall'abitazione in cui dimorano, sono ammessi al voto nelle predette dimore.

- **Decreto legge 19 marzo 2025, n. 27 (art. 4¹⁸):** il legislatore ha dato seguito alla sentenza della Corte costituzionale, stabilendo che gli elettori impossibilitati ad apporre la firma autografa per **grave impedimento fisico**, così come definito dall'articolo 55, secondo comma, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361¹⁹, o perché si trovi nelle **condizioni per esercitare il voto domiciliare** ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto legge 3 gennaio 2006, n. 1, **possono sottoscrivere le liste dei candidati con le modalità di cui all'articolo 20, comma 1 bis, del CAD (firma elettronica qualificata)**²⁰.

La disciplina specifica che il documento informatico con la relativa sottoscrizione digitale deve essere consegnato su supporto digitale agli uffici competenti alla ricezione delle candidature **unitamente a una certificazione medica che attesti il "grave impedimento fisico" oppure "la condizione per esercitare il voto domiciliare"**. La firma digitale apposta sul documento informatico **non ha bisogno di essere autenticata**, poiché la stessa firma digitale certifica già la **provenienza certa** da quel sottoscrittore, ai sensi dell'**articolo 65, commi 1 e 2, del CAD**²¹.

18 Art. 4. (Sottoscrizione delle liste di candidati da parte degli elettori impossibilitati ad apporre la firma autografa) del decreto legge 19 marzo 2025 n. 27 (Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2025)

1. In occasione delle consultazioni elettorali, la **sottoscrizione delle liste di candidati può essere effettuata 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, dall'elettore che non è in grado di apporre una firma autografa, per certificata impossibilità derivante da un grave impedimento fisico di cui all'articolo 55, secondo comma, del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, o perché si trova nelle condizioni per esercitare il voto domiciliare ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 3 gennaio 2006, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 2006, n. 22.

2. Il documento informatico con la relativa sottoscrizione digitale, generato ai sensi del comma 1, è consegnato su supporto digitale agli uffici preposti alla ricezione delle candidature corredato da certificazione medica attestante il grave impedimento fisico o la condizione per esercitare il voto domiciliare.

19 Articolo 55, secondo comma, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361:

I ciechi, gli amputati delle mani, gli affetti da paralisi o da altro impedimento di analoga gravità esercitano il diritto elettorale con l'aiuto di un elettore della propria famiglia o, in mancanza, di un altro elettore, che sia stato volontariamente scelto come accompagnatore, purché l'uno o l'altro sia iscritto in qualsiasi Comune della Repubblica.

20 Articolo 20, comma 1-bis, del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82

1-bis. Il **documento informatico** soddisfa il requisito della forma scritta e ha l'efficacia prevista dall'articolo 2702 del Codice civile quando vi è apposta una firma digitale, altro tipo di **firma elettronica qualificata** o una firma elettronica avanzata o, comunque, è formato, **previa identificazione informatica del suo autore, attraverso un processo avente i requisiti fissati dall'AgID ai sensi dell'articolo 71 con modalità tali da garantire la sicurezza, integrità e immodificabilità del documento** e, in maniera manifesta e inequivoca, **la sua riconducibilità all'autore**. In tutti gli altri casi, l'idoneità del documento informatico a soddisfare il requisito della forma scritta e il suo valore probatorio sono liberamente valutabili in giudizio, in relazione alle caratteristiche di sicurezza, integrità e immodificabilità. La data e l'ora di formazione del documento informatico sono opponibili ai terzi se apposte in conformità alle Linee guida.

21 Articolo 65, commi 1 e 2, del CAD:

1. **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 d'identità elettronica o la carta nazionale dei servizi;**

b-bis) ovvero formate tramite il punto di accesso telematico per i dispositivi mobili di cui all'articolo 64-bis;

c) ovvero sono sottoscritte e presentate unitamente alla copia del documento d'identità;

c-bis) ovvero se trasmesse dall'istante o dal dichiarante dal proprio domicilio digitale iscritto in uno degli elenchi di cui all'articolo 6-bis, 6-ter o 6-quater ovvero, in assenza di un domicilio digitale iscritto, da un indirizzo elettronico eletto presso un servizio di posta elettronica certificata o un servizio elettronico di recapito certificato qualificato, come definito dal Regolamento eIDAS. In tale ultimo caso, in assenza di un domicilio digitale iscritto, la trasmissione costituisce elezione di domicilio digitale speciale, ai sensi dell'articolo 3-bis, comma 4-quinquies, per gli atti e le comunicazioni a cui è riferita l'istanza o la dichiarazione. Sono fatte salve le disposizioni normative che prevedono l'uso di specifici sistemi di trasmissione telematica nel settore tributario.

2. Le istanze e le dichiarazioni di cui al comma 1 **sono equivalenti** alle istanze e alle dichiarazioni sottoscritte con firma autografa apposta in presenza del dipendente addetto al procedimento.

L'utilizzo della firma digitale per gli elettori impossibilitati ad apporre la firma autografa per la sottoscrizione delle liste è stato ritenuto applicabile **anche per la sottoscrizione della dichiarazione di accettazione della candidatura** da parte delle medesime persone a seguito dell'approvazione di un ordine del giorno che impegnava il Governo in tal senso. A tal proposito si veda la circolare del Ministero dell'interno n. 34/2025.²²

La norma (art. 4 del d.l.) riguarda **ogni tipo di consultazione elettorale**, non solo le elezioni regionali che sono state oggetto della sentenza della Corte costituzionale n. 3 del 2025 e **non le sole elezioni del 2025**.²³

3. DIFFERENZE TRA REFERENDUM E DISEGNI DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE E LISTE ELETTORALI

Ad oggi, nel 2026, la disciplina presenta una **"asimmetria"**. Per la presentazione delle liste dei candidati alle elezioni, la firma digitale per la generalità dei cittadini non è ancora pienamente equiparata a quella referendaria: mentre per un referendum e i disegni di legge di iniziativa popolare è attivata la possibilità di sottoscrivere l'iniziativa sulla piattaforma ministeriale, per le liste elettorali il sistema rimane prevalentemente ancorato alla firma autografa, salvo nel caso di cittadino con certificata impossibilità derivante da un grave impedimento fisico o perché si trova nelle condizioni per esercitare il voto domiciliare.

Ambito	Firma digitale per tutti?	Strumento utilizzato
Referendum / disegni di legge di iniziativa popolare	Sì (Universale)	Piattaforma Nazionale (Giustizia) + SPID/CIE/CSN.
Liste Elettorali	PARZIALE (Disabili)	Firma Elettronica Qualificata (FEQ) con riferimento temporale validamente opponibile ai terzi.
Certificazione Elettorale	Automatica via ANPR	Automatica via ANPR/PEC.

²² <https://dait.interno.gov.it/elezioni/circolari/circolare-dait-n34-del-22-aprile-2025>

²³ Dossier Camera dei Deputati - D.L. 27/2025 – A.C. 2362 - Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2025, 22 aprile 2025, pag. 36 <https://documenti.camera.it/leg19/dossier/Pdf/D25027b.pdf>

4. LA SITUAZIONE A LIVELLO REGIONALE

L'analisi della normativa regionale in materia di firma digitale per la partecipazione popolare (referendum e disegni di legge di iniziativa popolare) e per la sottoscrizione delle liste per le elezioni regionali mostra un **panorama caratterizzato da un lento allineamento alle novità statali**.

Di seguito è svolta un'analisi schematica della situazione regionale da un lato per i referendum e i progetti di legge di iniziativa popolare e dall'altro per le liste di candidati alle elezioni.

4.1. Referendum e disegni di leggi di iniziativa popolare regionale

Come è noto la **competenza regionale** è riconosciuta dall'**articolo 123 della Costituzione** secondo cui lo statuto regionale regola l'esercizio del diritto d'iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione.

Per quanto riguarda gli strumenti di democrazia diretta regionale, a differenza di quanto avviene a livello nazionale, dove esiste una piattaforma centralizzata, a livello regionale la disciplina dipende dai singoli statuti e dalle leggi regionali di attuazione.

La **piattaforma governativa** (operativa dal luglio 2024 e gestita dal Ministero della Giustizia) consente la firma per la richiesta di referendum nazionali e per la presentazione di leggi di iniziativa popolare tramite SPID, CIE o CNS, ma **non è automaticamente estesa o accessibile per i referendum e le leggi di iniziativa popolare di livello regionale**.

Nel corso del primo semestre dell'anno 2026, grazie al supporto della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, su nostra richiesta è stata condotta **a livello tecnico un'indagine** in merito alla legislazione regionale/provinciale, sottoponendo alle assemblee legislative regionali e provinciali i seguenti quesiti.

Alla luce di quanto già previsto a livello statale relativamente alla sottoscrizione con firma digitale delle proposte di referendum e dei progetti di legge di iniziativa popolare statali, si chiede quanto segue:

Il consiglio regionale/provinciale ha approvato una revisione della normativa di riferimento per includere la sottoscrizione digitale? Se sì, in quale ambito (referendum o iniziativa popolare di livello regionale/provinciale)?
--

È in corso o in previsione una convenzione per l'utilizzo della piattaforma nazionale gestita dal Ministero della giustizia?
--

Nel caso di assenza di convenzione con il Ministero della giustizia è stato previsto lo sviluppo di una soluzione ad hoc con le medesime funzionalità per gestire la raccolta firme digitali (es. una piattaforma locale o una soluzione analoga a quanto previsto dall'art. 1 comma 344, della legge n. 178/2020)?

Alla rilevazione hanno risposto purtroppo poche regioni (8 regioni); in particolare: la regione Valle d'Aosta, Trentino Alto-Adige, Veneto, Umbria, Calabria, Piemonte, Lombardia e Marche.

In riferimento a una **disciplina normativa regionale/provinciale in materia di firma digitale** per la richiesta di referendum regionali e per la presentazione di disegni di legge di iniziativa popolare, ad oggi **nessuna regione/provincia autonoma partecipante alla rilevazione risulta aver modificato il proprio ordinamento** in tal senso, per cui le leggi regionali/provinciali vigenti dispongono che la raccolta delle sottoscrizioni, avvenga mediante l'utilizzo di moduli cartacei messi a disposizione dalla Regione/Provincia e che le sottoscrizioni raccolte sono autenticate secondo le modalità previste dall'articolo 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53.

Alcune regioni (**Piemonte e Umbria**) hanno evidenziato di aver avviato, a livello tecnico, una riflessione in merito alla possibilità di impiegare la firma digitale rispetto a detti istituti. In aggiunta la regione Piemonte afferma che nel caso vi fosse la volontà politica di introdurre la sottoscrizione digitale sugli istituti di partecipazione popolare, sul piano tecnico si proporrebbe di valutare la possibilità di una convenzione con il Ministero della giustizia per l'utilizzo della piattaforma già esistente.

Da una ricerca sulle banche dati normative delle altre regioni, che non hanno risposto al questionario, emerge che solo la regione **Lazio** abbia approvato **la legge regionale 24 giugno 2020, n. 4** recante "Disciplina dell'iniziativa legislativa popolare e degli enti locali nonché dei referendum abrogativo, propositivo e consultivo" che include esplicitamente la modalità digitale²⁴. L'articolo 28 subordina all'emanazione di:

- a) una deliberazione dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale, per definire le procedure relative all'iniziativa legislativa popolare e le modalità per la raccolta, anche in forma digitale, delle firme per la sottoscrizione delle citate proposte di legge;
- b) un regolamento della giunta regionale, con il quale definire tra l'altro le procedure relative ai referendum e le modalità per la raccolta, anche in forma digitale, delle firme per la richiesta dei referendum di iniziativa degli elettori.

Con la **deliberazione dell'ufficio di presidenza del Consiglio della regione Lazio n. 108 del 29 novembre 2023 è stata approvato** il "Disciplinare sulle procedure relative all'iniziativa legislativa popolare e degli enti locali e sulle modalità per la raccolta, anche in forma digitale, delle firme per la sottoscrizione delle proposte di legge di iniziativa popolare".

24 Art. 1 (Finalità e oggetto) della legge regionale Lazio 24 giugno 2020, n. 4

1. La presente legge disciplina l'iniziativa legislativa popolare e degli enti locali nonché i referendum, al fine di promuovere una maggiore partecipazione della comunità regionale al processo democratico, favorendo ogni forma di uso delle nuove tecnologie, anche in attuazione dell'articolo 9 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale) e successive modifiche.

2. Ai fini di cui al comma 1, la Regione istituisce il Portale della partecipazione, attraverso il quale i cittadini e gli enti locali possono conoscere gli istituti di democrazia diretta e le forme di partecipazione popolare di cui al Titolo VII dello Statuto e le relative modalità di attivazione. I criteri e le modalità di funzionamento del Portale sono disciplinati con il regolamento di cui all'articolo 28, comma 2.

L'articolo 4 (Raccolta e autenticazione delle firme) del disciplinare consente la **raccolta delle firme per le proposte di legge di iniziativa popolare** mediante:

- a) i **moduli cartacei vidimati** sui quali devono risultare, con riferimento al soggetto che sottoscrive l'iniziativa, la firma, nome e cognome, luogo e data di nascita, comune nelle cui liste elettorali è iscritto; in tal caso un pubblico ufficiale tra quelli indicati all'articolo 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53 (Misure urgenti atte a garantire maggiore efficienza al procedimento elettorale) procede all'autenticazione di ciascuna firma;
- b) **gli strumenti informatici** di seguito indicati:
 - 1) apposita **piattaforma informatica** sulla quale sono messi a disposizione il testo della proposta di legge nonché la relazione illustrativa, con conseguente attribuzione di data certa per l'avvio delle sottoscrizioni;
 - 2) **fino alla data di operatività della piattaforma**, un **documento informatico**, predisposto dai promotori, da sottoscrivere con **firma elettronica qualificata a cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi** e che consente l'acquisizione del nome, del cognome, del luogo e della data di nascita del sottoscrittore e del comune nelle cui liste elettorali è iscritto. Le firme qualificate in questo caso **non sono soggette all'autenticazione**.

I **promotori** debbono infine richiedere all'Ufficio elettorale del comune o dei comuni di residenza dei sottoscrittori la verifica della loro iscrizione nelle rispettive liste elettorali e il conseguente rilascio dei **certificati** comprovanti il possesso del requisito di elettore.

L'articolo 7 (Disposizioni per l'attuazione della raccolta delle firme in modalità digitale) del medesimo disciplinare rinvia, successivamente all'adozione del regolamento che dovrebbe disciplinare le procedure relative ai **referendum** e le modalità per la raccolta, anche in forma digitale, delle firme per la richiesta dei referendum di iniziativa degli elettori, a una **ulteriore deliberazione dell'ufficio di presidenza** per la definizione delle:

- a) disposizioni in merito alle modalità di **funzionamento della piattaforma**;
- b) disposizioni operative relative al **documento informatico con firma elettronica qualificata**.

Il citato regolamento nonché le disposizioni attuative previste dall'articolo 7 del disciplinare **non risultano adottate**.

Con riferimento alla **Provincia autonoma di Bolzano** è da ricordare la presentazione di un **disegno di legge di iniziativa consiliare**²⁵ avente l'obiettivo di facilitare il sostegno alle iniziative popolari e ai referendum provinciali attraverso un sistema on-line di raccolta delle firme digitali. Il passaggio alla discussione articolata è stato **respinto** recentemente in aula in data 11 giugno 2026.

²⁵ Disegno di legge n. 7/23-XVII di iniziativa consiliare "Modifiche alla legge provinciale 3 dicembre 2018, n. 22, "Democrazia diretta, partecipazione e formazione politica": semplificazione della raccolta delle firme e introduzione di un sistema online per la loro consegna"

Diversa sorte ha subito **l'ordine del giorno n. 3** al disegno di legge provinciale n. 65 del 2026 (Modifica della legge provinciale 19 settembre 2017, n. 14, "Disposizioni sull'elezione del Consiglio provinciale, del presidente della Provincia e sulla composizione ed elezione della Giunta provinciale"²⁶, approvato dall'Aula l'8 maggio 2026, diretto a impegnare la Giunta provinciale a:

1. permettere in ogni caso la trasmissione di firme di sostegno in formato elettronico (idealmente attraverso la piattaforma Mycivis - portale dei servizi pubblici dell'Alto Adige utilizzato per numerosi servizi amministrativi);
2. prevedere tale possibilità in particolare per i referendum, le consultazioni popolari e le petizioni, e per la raccolta di firme concernenti la partecipazione dei partiti politici alle elezioni;
3. creare le condizioni giuridiche, tecniche e organizzative necessarie a garantirne un'attuazione sicura, senza barriere e rispettosa della protezione dei dati.

Quanto al **convenzionamento con la piattaforma gestita dal Ministero della Giustizia**, da tempo si è aperto il dibattito sulla sua estensione alle consultazioni locali. **Alcune regioni si sono interessate presso il Ministero per l'utilizzo in riuso** o per la stipula di protocolli d'intesa con il Ministero per permettere ai comitati promotori locali di avviare le procedure per la sottoscrizione di quesiti referendari o disegni di legge di iniziativa popolare di carattere regionale sullo stesso portale, garantendo così l'interoperabilità con l'ANPR. Peraltro, allo stato attuale non risulta che ci siano regioni che hanno finalizzato il convenzionamento o il passaggio in riuso della piattaforma ministeriale. Parallelamente **altre Regioni hanno avviato delle riflessioni interne per la creazione di piattaforme regionali autonome** mediante lo sviluppo di portali propri. Anche in questo caso non risulta che alcuna regione abbia effettivamente realizzato o stia sviluppando una piattaforma ad hoc. **La tendenza prevalente è la convergenza verso il sistema nazionale per ridurre i costi ma soprattutto per la necessità dell'interoperabilità delle banche dati in particolare con quella dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente**. Ciò, anche considerando che l'onere maggiore posto in capo ai proponenti è richiedere e produrre unitamente alle firme raccolte i certificati elettorali di ogni sottoscrittore attestante l'iscrizione alle liste elettorali della regione/provincia autonoma. Inoltre, se consideriamo la disciplina della legge della Provincia autonoma di Trento, come vedremo, il certificato elettorale deve dare anche atto che l'iscrizione alle liste elettorali di un comune della provincia è di almeno un anno.

4.2. Sottoscrizione delle liste elettorali regionali

Dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999, il **novellato art. 122, comma 1, della Costituzione** dispone che il **sistema di elezione** e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità

²⁶ Il ddl 65 del 2026 è divenuto la legge provinciale 24 agosto 2026, n. 11

del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi. La **materia elettorale** è dunque passata alle **Regioni nel rispetto, peraltro, dei principi fondamentali introdotti dalla legge nazionale**. Ciascuna regione quindi ha disciplinato la materia, rimandando molto spesso alla disciplina statale in vigore se non per alcune parti (la legge elettorale 17 febbraio 1968, n. 108), in forza dell'articolo 5 della legge costituzionale citata n. 1 del 1999.²⁷

Considerato l'esito derivante dalla citata sentenza n. 3/2025 della Corte costituzionale, che ha interessato l'articolo 9, terzo comma della legge 108 del 1968 in combinato con l'articolo 2, comma 6, del CAD, sempre nell'ambito dell'**indagine sopra descritta**, condotta a livello tecnico con la collaborazione della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative, alle regioni/province sono stati sottoposti due ulteriori quesiti circa la **previsione in legge regionale** della possibilità di utilizzare la firma elettronica qualificata per i soggetti impossibilitati alla firma autografa. In particolare:

Con riferimento al tema della sottoscrizione con firma digitale delle liste di sostegno dei candidati alle elezioni regionali/provinciali in attuazione a quanto previsto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 3 del 2025, si chiede quanto segue:

Il consiglio regionale/provinciale ha approvato una revisione della normativa di riferimento per prevedere la sottoscrizione digitale da parte degli elettori impossibilitati ad apporre la firma autografa?
--

Come viene data concreta attuazione a quanto previsto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 3 del 2025 (es. una piattaforma locale o una soluzione analoga a quanto previsto dall'art. 1 comma 344 della legge n. 178/2020)?

Anche in questo caso alla rilevazione hanno risposto solo **8 regioni** (la regione Valle d'Aosta, Trentino Alto-Adige, Veneto, Umbria, Calabria, Piemonte, Lombardia e Marche). La maggior parte ha risposto che non sono state adottate disposizioni normative per introdurre la sottoscrizione in forma digitale per il sostegno delle liste di candidati.

Dall'indagine emerge che il consiglio regionale della **Regione Trentino Alto-Adige** ha approvato nel 2025 (art. 1, comma 1, lettera b), della legge regionale 21 luglio 2025, n. 5) la modifica del Codice degli enti locali della regione TAA (l.r. 2/2018) inserendo l'articolo 235 bis, che prevede la **sottoscrizione "digitale" delle liste di candidati alla carica di consigliere comunale da parte degli elettori impossibilitati ad apporre la firma**

27 Art. 5, comma 1, legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1

1. Fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del primo comma dell'articolo 122 della Costituzione, come sostituito dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, l'elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali.

autografa²⁸. La soluzione adottata **ricalca il contenuto dell'articolo 4 del decreto legge n. 27 del 2025** per cui la sottoscrizione del documento informatico può essere effettuata con le modalità disciplinate dall'articolo 20, comma 1 bis, del CAD. Il documento deve essere accompagnato dalla **certificazione medica** attestante il grave impedimento fisico o la condizione per esercitare il voto domiciliare.

Peraltro, la **Regione non ritiene di attivare una piattaforma regionale autonoma ma attende l'interoperabilità con i sistemi informatici e le banche dati del Ministero dell'Interno** (ANPR e liste elettorali) (si veda l'interrogazione 145 del 18.07.2025 e successiva risposta del 14.08.2025).

La **regione Piemonte** comunica che sono in corso **approfondimenti tecnico-giuridici** da sottoporre alla parte politica in merito alla necessità di provvedere a una revisione della legge elettorale o se sia direttamente applicabile la previsione dell'articolo 4 del DL 27/2025. Afferma inoltre che, a prescindere dalla scelta che sarà ritenuta opportuna (revisione legislativa o diretta applicazione della normativa statale), **le firme digitali dei soggetti disabili che dovessero essere apposte secondo le modalità di cui all'articolo 20, comma 1-bis, del CAD, dovranno comunque essere ammesse come previsto dall'articolo 4 del decreto legge n. 27 del 2025.**

Da una ricerca sulle banche dati normative delle altre regioni, che non hanno risposta alla rilevazione, si evidenzia che con l'articolo 1 della l.r. 6 giugno 2025, n. 28 la **regione Toscana** ha inserito, l'art. 4-bis nella l.r. 23/12/2004, n. 74, recante "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale". Tale disposizione riguarda esclusivamente i casi in cui sussista l'impossibilità certificata di apporre una firma autografa per un grave impedimento fisico o nei casi in cui sussista la condizione per esercitare il voto domiciliare ²⁹.

28 Articolo 235-bis della L.R. TAA n. 1 del 2018 (Sottoscrizione delle liste di candidati da parte degli elettori impossibilitati ad apporre la firma autografa)

1. La sottoscrizione delle liste di candidati di cui all'articolo 235, comma 1, può essere effettuata 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, dall'elettore che non è in grado di apporre una firma autografa, per certificata impossibilità derivante da un grave impedimento fisico di cui all'articolo 55, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), e successive modificazioni o perché si trova nelle condizioni per esercitare il voto domiciliare ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 3 gennaio 2006, n. 1 (Disposizioni urgenti per l'esercizio domiciliare del voto per taluni elettori, per la rilevazione informatizzata dello scrutinio e per l'ammissione ai seggi di osservatori OSCE, in occasione delle prossime elezioni politiche), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 2006, n. 22.

2. Il documento informatico con la relativa sottoscrizione digitale, generato ai sensi del comma 1, è consegnato su supporto digitale agli uffici preposti alla ricezione delle candidature corredato della certificazione medica attestante il grave impedimento fisico o la condizione per esercitare il voto domiciliare.

29 Art. 4 bis - Sottoscrizione digitale - L.R. Toscana n. 74 del 2004

1. La Giunta regionale definisce le modalità per consentire la raccolta con modalità digitale delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione delle candidature e delle liste per i casi in cui l'elettore o l'elettore possono esercitare il voto domiciliare ai sensi Sito esterno del decreto-legge 3 gennaio 2006, n. 1 (Disposizioni urgenti per l'esercizio domiciliare del voto per taluni elettori, per la rilevazione informatizzata dello scrutinio e per l'ammissione ai seggi di osservatori OSCE, in occasione delle prossime elezioni politiche), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 2006, n. 22 , e per i casi in cui sussista comunque l'impossibilità certificata, per un grave impedimento fisico, di apporre una firma autografa.

2. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 28, comma 4, secondo e terzo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), sulle modalità di dichiarazione in forma verbale per i presentatori che non sappiano o non siano in grado di sottoscrivere per impedimento fisico.

Da ultimo è da evidenziare che la medesima soluzione è stata da poco approvata dalla **Provincia autonoma di Bolzano con l'articolo 6 della legge provinciale 24 agosto 2026, n. 11**, che ha modificato l'articolo 16 della legge provinciale 19 settembre 2017, n. 14 concernente "Disposizioni sull'elezione del Consiglio provinciale, del presidente della Provincia e sulla composizione ed elezione della Giunta provinciale"³⁰, aggiungendo i commi 2 bis e 2 ter, introduttivi di detta particolare disciplina per i soggetti impossibilitati ad apporre la firma autografa.

Le tre modifiche normative sopra riportate risultano essere ad oggi le uniche note.

4.3. La Provincia autonoma di Trento

Come è noto gli **istituti di partecipazione popolare** sono previsti anche nel nostro ordinamento provinciale. Lo **Statuto speciale**, al pari della Costituzione, stabilisce che l'iniziativa legislativa, cioè la possibilità di presentare un documento potenzialmente idoneo a diventare una legge, spetta anche al popolo e riconosce allo stesso la possibilità di richiedere un referendum.

Le regole che i cittadini iscritti nelle liste elettorali per le elezioni provinciali devono osservare per farsi promotori di un disegno di legge o di un referendum sono stabilite dalla legge provinciale 5 marzo 2003, n. 3 (Disposizioni in materia di referendum propositivo, referendum consultivo, referendum abrogativo e iniziativa popolare delle leggi provinciali) detta "**legge sui referendum provinciali 2003**" approvata con le modalità della legge sulla forma di governo (art. 47, secondo comma, dello statuto). **Il processo in questo momento è cartaceo, con firma autografa, autentica fisica e certificati elettorali cartacei**, come di seguito illustrato.

La **proposta di un disegno di legge** dev'essere accompagnata dalle firme autenticate di duemilacinquecento elettori. Se la proposta riguarda interessi delle minoranze linguistiche ladine, mochene o cimbre le sottoscrizioni necessarie sono ridotte a cinquecento. Possono sottoscrivere la proposta di iniziativa popolare solo i cittadini che sono *iscritti nelle liste elettorali di un comune della provincia e che sono elettori del Consiglio provinciale*.³¹

³⁰ Art. 16, commi 2 bis e 2 ter, della legge provinciale 19 settembre 2017, n. 14

2-bis. La sottoscrizione della dichiarazione di presentazione della lista di candidati di cui al comma 2 può essere effettuata 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, dall'elettore che non è in grado di apporre una firma autografa, per certificata impossibilità derivante da un grave impedimento fisico di cui all'articolo 55, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modifiche, o perché si trova nelle condizioni per esercitare il voto domiciliare ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 3 gennaio 2006, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 2006, n. 22. 10).

2-ter. Il documento informatico con la relativa sottoscrizione digitale, generato ai sensi del comma 2-bis, è consegnato su supporto digitale alla struttura provinciale competente in materia elettorale, corredato della certificazione medica attestante il grave impedimento fisico o la condizione per esercitare il voto domiciliare.

³¹ Art. 12 dello Statuto speciale (Elettorato attivo)

1. Sono elettori del Consiglio provinciale e del Presidente della Provincia i cittadini che hanno compiuto il diciottesimo anno di età entro il giorno stabilito per l'elezione, che non si trovano in alcuna delle condizioni previste nell'articolo 2 del [decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223](#) (Approvazione del testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali) e che, alla data di pubblicazione del manifesto di convocazione dei comizi elettorali, **risiedono nel territorio della provincia di Trento ininterrottamente da almeno un anno** oppure si trovano in una delle condizioni prescritte dall'articolo 25 dello [Statuto speciale](#).

I medesimi requisiti dei sottoscrittori sono previsti anche per la richiesta di **referendum propositivo e per quello abrogativo** per i quali sono necessarie ottomila sottoscrizioni autenticate di elettori provinciali (per questioni o leggi che attengono le minoranze linguistiche il numero delle firme è ridotto a millecinquecento).

Per la raccolta e l'autenticazione delle firme, che deve essere fatta dai soggetti abilitati e secondo le modalità previste dall'articolo 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53, vanno usati gli appositi **moduli cartacei forniti e vidimati** dal Consiglio provinciale.

La **certificazione elettorale** si fa in calce allo stesso modulo oppure si può usare un diverso modulo sempre fornito e vidimato dal Consiglio (certificazione elettorale collettiva), oppure si possono acquisire certificati elettorali (singoli o collettivi) predisposti dai comuni interessati.

Per quanto riguarda la **dichiarazione di presentazione di ciascuna lista di candidati alla carica di consigliere provinciale** deve essere sottoscritta da non meno di cinquecento e non più di settecentocinquanta elettori, che hanno diritto di votare nei comuni della provincia di Trento per l'elezione del Consiglio provinciale. La raccolta e l'autenticazione delle firme, che deve essere fatta dai soggetti abilitati e secondo le modalità previste dall'articolo 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53, è in **forma cartacea**.

5. BREVI CONCLUSIONI

Alla luce del quadro sopra descritto è lasciato quindi alla **discrezionalità del legislatore adeguare l'ordinamento alle mutate esigenze dovute all'evolversi delle tecnologie** e al rilievo assunto dalle stesse nell'ambito della pubblica amministrazione che è obbligata in base alla disciplina contenuta nel CAD ad utilizzare con le modalità più appropriate le nuove tecnologie.

La **Corte costituzionale ha dato dei segnali particolari** nella sentenza n. 3 del 2025 con riferimento alla sottoscrizione delle liste di candidati dando un'indicazione peraltro senza sostituirsi, se non in parte, al legislatore (in quanto non ha dichiarato tout court l'incostituzionalità delle disposizioni che non consentono in via generale l'uso della firma elettronica per la sottoscrizione delle candidature) e ha riconosciuto, in via incidentale nella disamina della sua decisione, una effettiva evoluzione verso l'introduzione degli strumenti digitali per la raccolta delle firme necessarie per i progetti di legge di iniziativa popolare e per i referendum abrogativi. Ciò, sia con riferimento al regime transitorio previsto dall'articolo 38 quater, comma 1, lettera c) del decreto legge n. 77 del 2020, sia con riferimento all'istituzione della piattaforma pubblica.

Sandra Perini