

Il diritto di voto alla fermata del “binario elettronico”

di

Massimo Farina *

SOMMARIO: 1. L'*e-voting* come postulato della democrazia elettronica. – 2. Prime riflessioni sulla proposta di riforma in tema di *e-vote* – 3. Il voto elettronico al binario della sicurezza - 4. Prima dell' "E – stonia", l' "I- talia"- 5. Conclusioni

1. L'*e-voting* come postulato della società moderna.

L'evoluzione tecnologica ha da sempre costituito un privilegiato veicolo di rimeditazione della società, proponendosi come strumento di libertà e di controllo¹ capace di scuotere gli impianti democratici tradizionali e l'ossatura istituzionale. Non sorprende, pertanto, come la giustapposizione delle più recenti innovazioni – come i Big Data, la Blockchain e l'Intelligenza Artificiale – alla massiccia migrazione transfrontaliera della popolazione mondiale abbia rinvigorito il dibattito sul ricorso a modalità di votazione elettronica². Calato nella coeva era digitale, il voto elettronico³

* Ricercatore presso l'Università degli Studi di Cagliari, docente di "Diritto dell'Informatica e delle Nuove Tecnologie" e di "Informatica Forense" - coordinatore del laboratorio ICT4Law&Forensics - DIEE/UdR CNIT, University of Cagliari – e-mail: m.farina@unica.it.

¹ S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma, 2004, VI.

² Il dibattito in materia trae origine nell'Ottocento, con le prime sperimentazioni volte alla meccanicizzazione delle votazioni. Il primo brevetto di una macchina per votare risale al 1875 ad opera dell'inglese H.W. Spratt. Sul punto si veda M. SCHIRRIPA, *Il voto elettronico: strumento di partecipazione ed efficienza o pericoloso marchingegno da evitare?*, in *Rassegna Parlamentare*, 2019, fasc. 1, 37-51. Per tutti, B. BARBER., *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 1984. Sul punto è stato osservato che le nuove tecnologie sono considerate un *tertium genus*, che si colloca tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa: P. COSTANZO, *La democrazia elettronica (note minime sulla cd. e-democracy)*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2003, 469-471. Per approfondimenti, cfr. G. SARTORI, *Democrazia. Cosa è*, Milano, 1993, 84-87.

³ L'utilizzo di nuove tecnologie all'interno dei processi elettorali è sempre più esteso e ormai non vi è praticamente Paese in cui sistemi informatici non vengano utilizzati almeno per la registrazione degli aventi diritto al voto e per il calcolo dei risultati elettorali. In alcuni Paesi i sistemi elettronici vengono impiegati anche per votare e per il conteggio dei voti, sostituendo o affiancando i sistemi di voto tradizionali (scheda cartacea, matita copiativa, conteggio manuale).

rappresenta la sintesi di differenti processi – come la *representative democracy*⁴ e la *e-democracy*⁵-, protesi a garantire la natura ed i valori delle democrazie rappresentative⁶. Nel complesso, il voto elettronico ristagna concentricamente nel coacervo normativo della Digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, di cui al Codice dell'Amministrazione Digitale (nel prosieguo, "CAD")⁷. Le successive rimediazioni⁸ hanno attribuito notevole impulso all'implementazione dei nuovi strumenti di partecipazione: l'agire pubblico è innovato anzitutto sul piano normativo ed organizzativo⁹, creando nuovi paradigmi imperniati sull'impiego dell'ICT come strumento essenziale per assicurare maggiore trasparenza e razionalizzazione della vita istituzionale pubblica (*E-government* ed *Open government*); al contempo, la digitalizzazione imprime innovazioni di matrice culturale, saldando un nuovo rapporto tra società ed istituzioni, basato sulla fiducia e sul dialogo¹⁰.

Talvolta si parla di voto elettronico anche in riferimento a quelle procedure di voto che vedono automatizzata solo la fase dello scrutinio e non anche quella dell'espressione del voto da parte dell'elettore, ma in questi casi è più corretto parlare semplicemente di "scrutinio elettronico". In argomento si segnala: L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2011/1, 63 ss.; A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, 2005, 180.

⁴ Sul punto cfr. R. MICHAEL ALVAREZ E T. E. HALL, *Electronic Elections: The Perils and Promises of Digital Democracy*, Princeton, Princeton University Press, 2008.

⁵ A. AVENTAGGIATO, *Il voto elettronico*, in *Rivista elettronica di diritto economia, management*, n. 2/2013, Lecce.

⁶ M. SPANU, *La gestione elettronica delle operazioni di votazione e di scrutinio*, in *Nuova rass.*, 1986, 353; S. CORRADO, *Andremo alle urne con il voto elettronico? Alcune considerazioni in margine ad un recente convegno*, in *Stato civ. it.*, 1987, 300. In particolare, esso è espressione della cosiddetta democrazia elettronica consultiva, basata sulla biunivoca comunicazione tra istituzioni e cittadini, che intervengono attivamente nella definizione e nella soluzione di questioni di rilevanza pubblica. Sull'argomento, si vedano: P. COSTANZO, *La "democrazia digitale" (istruzioni per l'uso)*, in *Diritto Pubblico*, 1/2019, 71-88.

⁷ Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82, "Codice dell'Amministrazione Digitale". Per approfondimenti sul ruolo dell'ICT nel processo di Digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, cfr. L. SERGIO, *Il voto elettronico nel processo di cambiamento organizzativo degli enti locali*, in *Astrid* n. 15/2017.

⁸ Decreto Legislativo 26 agosto 2016, n. 179, «Modifiche ed integrazioni al Codice dell'Amministrazione Digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».

⁹ Cfr. E. DI MARIA, S. MICELLI, *Le frontiere dell'E-government cittadinanza elettronica e riorganizzazione dei servizi in rete*, Milano 2004.

¹⁰ G. FIORENTINI, *Amministrazione pubblica e Cittadino. Le relazioni di scambio*, Milano 1990.

L'estrema complessità ontologica del fenomeno si riverbera così sul piano assiologico¹¹: il voto elettronico, da mero strumento di semplificazione¹², assurge a corollario dello stato moderno, in cui la sovranità popolare è intrisa e corroborata da strumenti sempre più pregnanti di democrazia partecipativa, diretta e deliberativa. Tali modelli implicano l'accessibilità a servizi più aderenti ai bisogni dei cittadini, erogati da un'amministrazione pubblica più efficiente (*e-government*), ma richiedono anche nuove forme di partecipazione alla vita delle istituzioni politiche (*e-democracy*), che tengano conto della trasformazione in atto nelle relazioni fra attori pubblici e privati¹³.

Il CAD codifica agli articoli 3, 8 e 9 le nuove dinamiche intercorrenti tra società ed istituzioni, ispirate a canoni crescenti di partecipazione ed efficienza dell'azione amministrativa, sulla scia dei principi generali fissati dalla legge n. 241 del 1990. In particolare, l'articolo 8 prevede che lo Stato promuova «iniziative volte a favorire l'alfabetizzazione informatica dei cittadini con particolare riguardo alle categorie a rischio di esclusione, anche al fine di favorire l'utilizzo dei servizi telematici delle pubbliche amministrazioni». Per assicurare forme più intense di partecipazione democratica, l'articolo 9 prescrive che lo Stato favorisca «ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili sia individuali che collettivi». Tale norma deve leggersi congiuntamente con l'articolo 3, rubricato "Diritto all'uso delle tecnologie", che riconosce per la prima volta il diritto all'uso delle tecnologie nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni centrali e con i gestori di pubblici servizi statali¹⁴.

Le procedure di voto per i cittadini italiani residenti all'estero costituiscono un interessante campo di analisi per indagare l'impiego delle nuove tecnologie, come strumento che favorisce la partecipazione¹⁵. Le potenzialità sottese all'impiego della

¹¹ J. K. KAMPEN, E K. SNIJKERS, *E-democracy. A critical evaluation of the ultimate e-dream*, in *Social Science Computer Review*, n. 4, vol. 21, 2003, 491 e ss; L. COTINO HUESO, *Libertades, democracia y gobierno electrónicos*, Granada, 2006.

¹² A.G. OROFINO, *L'e-vote*, in *Diritto&Diritti*, luglio 2003, 1.

¹³ In tal senso F. TODINI, *E-democracy: da "senso@lternato" alla rete territoriale regionale. Il caso della Regione Umbria*, in *Parlamenti regionali. SET./DIC.*, 2003, 56 e ss.

¹⁴ M. PIETRANGELO, *Il diritto all'uso delle tecnologie nei rapporti con la pubblica amministrazione: luci ed ombre*, in *Informatica e diritto*, XXXI annata, Vol. XIV, 2005, n. 1-2, 73-87.

¹⁵ L. TRUCCO, *Le nuove tecnologie salveranno il voto all'estero degli italiani?*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, 134 ss..

tecnologia per le operazioni di voto costituiscono il fulcro della proposta di legge AC 779/2018¹⁶, recante “Disposizioni per favorire il diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero mediante l'introduzione del voto elettronico”¹⁷, cui ha fatto seguito il recente Disegno di legge del Senato n. 1233 del 4 giugno 2019. In particolare, l'articolo 12 del Disegno di legge mira a introdurre misure tecnologiche per la gestione delle procedure di voto, quale strumento capace di assicurare maggiori garanzie di trasparenza e di semplificazione delle operazioni di voto (come ad esempio gli errori involontari che invalidano l'espressione della volontà dell'elettore) e di scrutinio (annullando i margini di interpretazione delle schede nulle ed automatizzando lo spoglio dei voti espressi senza la necessità di verifica di ogni singolo voto).

Il legislatore nazionale ha maturato profonda propensione all'impiego della tecnologia per tali peculiari operazioni di voto: si rammenta, in particolare, il decreto-legge 30 maggio 2012, n. 67, convertito in legge 23 luglio 2012, n. 118, che nel rinviare il rinnovo dei Comitati degli italiani all'estero¹⁸, aveva previsto l'emanazione, da parte del Governo, di un Regolamento (ad oggi non ancora pubblicato) che stabilisse modalità di votazione e scrutinio con espresso riferimento anche all'utilizzo di tecnologia informatica¹⁹.

L'attuale proposta di riforma, in realtà, costituisce un'utile occasione per sviluppare ulteriori considerazioni. In effetti, sebbene il *nomen iuris* individui un preciso ambito

¹⁶ Proposta di legge “Longo”: *Disposizioni per favorire il diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero mediante l'introduzione del voto elettronico* (799), consultabile all'indirizzo <https://www.camera.it/leg18/126?tab=&leg=18&idDocumento=799&sede=&tipo=>

¹⁷ Proposta di legge C. 799 Presentata il 27 giugno 2018, *Disposizioni per favorire il diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero mediante l'introduzione del voto elettronico*, consultabile all'indirizzo <https://www.camera.it/leg18/126?tab=&leg=18&idDocumento=799&sede=&tipo=>.

¹⁸ Si tratta dei cosiddetti *Comites*, ossia i comitati degli italiani all'estero istituiti con la legge 23 ottobre 2003, n. 286, in ogni circoscrizione consolare ove risiedono almeno tremila cittadini italiani. Il ruolo dei *Comites* è quello di contribuire ad individuare le esigenze di sviluppo sociale, culturale e civile della loro comunità di riferimento, di promuovere iniziative dedicate ai giovani, alle pari opportunità, all'assistenza sociale e scolastica, alla formazione professionale e al tempo libero. Le elezioni per il rinnovo dei Comitati degli italiani all'estero sono state inizialmente previste per la primavera del 2020 ma con il Decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Milleproroghe), all'art. 14, comma 3, ne è stato previsto il rinvio di un poco più di un anno (tra il 15 aprile e il 31 dicembre 2021).

¹⁹ L'art. 1 del decreto-legge 30 maggio 2012, n. 67 si riferisce alle operazioni di voto compiute «mediante la disponibilità di postazioni di accesso per gli elettori che non dispongono di un personal computer ovvero che si trovano in Paesi in cui la trasmissione cifrata dei dati è interdetta o impossibile».

applicativo, essa rappresenta il primo approdo di un più ampio disegno di riforma, teso alla implementazione, su scala nazionale, del voto elettronico. Simili intenti assumono un peso ulteriore, se calati nell'attuale contesto storico, in cui l'emergenza sanitaria ha spinto taluni Stati a sospendere le votazioni in corso (come nel caso dell'Italia), ovvero a far prevalere il diritto all'esercizio del voto rispetto al diritto alla salute e all'incolumità personale (si pensi alle recenti elezioni in Francia).

Tali accadimenti inducono a riflettere se l'implementazione del voto elettronico possa estendersi anche su scala nazionale, per costituire non solo un mezzo di *enforcement* della democrazia diretta, ma soprattutto uno strumento capace di assicurare l'esercizio del diritto di voto per tutte quelle fasce di popolazione impossibilitate a recarsi nei seggi elettorali. Alla luce delle più recenti esperienze sovranazionali e dalle sperimentazioni regionali, il fenomeno implica una rinnovata sinergia tra scienze tecniche e giuridiche, per indagarne la tenuta giuridico – costituzionale e i rischi connessi²⁰; al contempo, richiede nuove ponderazioni tra i molteplici vantaggi sottesi²¹ al processo decisionale elettronico²² – in termini di risparmi di spesa, maggiore accessibilità al voto – e la tutela della sicurezza, privacy e trasparenza. Si procederà, pertanto, ad illustrare gli intenti di riforma del voto dei cittadini italiani all'estero, per comprendere se le soluzioni proposte possano essere estese anche a tutte le votazioni su scala nazionale. L'esame delle esperienze maturate in Europa, inoltre, permetterà di evidenziare tutte le principali criticità connesse all'utilizzo del voto elettronico,

²⁰ A. AGOSTA, F. LANCHESTER, A. SPREAFICO (a cura di), *Elezioni e automazione*, Milano, 1989; E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, 2001, n. 46, 7 ss.; P. COSTANZO, *La democrazia elettronica (note minime sulla cd. e-democracy)*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, fasc. 3, 2003, 465 ss.; A. GRATTERI, *Il valore del voto. cit.*; A.G. OROFINO, *L'espressione elettronica del suffragio*, in *Diritto dell'Internet*, 2006, 201 ss.; L. CUOCOLO, *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, 255 ss.; A. SARAIS, *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, Bologna, 2008; P. CARLOTTO, *Il voto elettronico nelle democrazie contemporanee*, Padova, 2015; M. RUBECCHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, 2016.

²¹ Tra i tanti, A. GRATTERI, *Il valore del voto. cit.*; A.G. OROFINO, *L'espressione elettronica del suffragio*, in *Diritto dell'Internet*, 2006, 201 ss.; L. CUOCOLO, *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, 255 ss.; A. SARAIS, *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, Bologna, 2008; L. TRUCCO, *Il voto. cit.*, 47 ss.; M. ROSPI, *Internet e diritto di voto*, in M. NISTICÒ, P. PASSAGLIA (a cura di), *Internet e Costituzione*, 2014, 263 ss.; G. GOMETZ, *Democrazia elettronica. Teorie e tecniche*, Pisa, 2017.

²² Così, nella Risoluzione del Parlamento Europeo del 16 marzo 2017 sulla e-democrazia nell'Unione europea: potenziale e sfide (2016/2008(INI)).

rivelando al contempo come il nostro paese risulti particolarmente avanzato nella sperimentazione di modalità alternative di voto.

2. Prime riflessioni sulla proposta di riforma in tema di e-vote

La proposta di legge sul voto elettronico si incardina in uno scenario tecnico e storico - giuridico estremamente complesso.

Dal punto di vista tecnico, l'automazione si dimostra strumento versatile, idoneo ad incidere non solo sulla procedura di voto *tout court*, ma anche su singoli segmenti della stessa²³, come ausilio per l'elaborazione, la gestione e aggiornamento delle liste elettorali, ovvero per il conteggio dei voti espressi²⁴.

L'automazione permette tanto la dematerializzazione dei procedimenti elettorali, quanto la dislocazione territoriale delle procedure di espressione della preferenza elettorale²⁵. In tali casi, l'esercizio del diritto di voto può concretizzarsi nell'impiego di dispositivi elettronici a registrazione diretta (DRE)²⁶ installati nel proprio seggio elettorale²⁷, ovvero in terminali ubicati all'interno di qualsiasi seggio elettorale,

²³ In argomento si vedano, tra i tanti, A. G. OROFINO, *L'E-vote*, in *Diritto & diritti*, luglio 2003, <http://www.diritto.it/materiali/tecnologie/orofino.html>; A. BERNI, *E-voting: il punto della situazione*, 2007, in http://cctld.it/Internetvoting/html/berni_01.html; L. CUOCOLO, *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, fasc. 1, 257. A. SARAIS, *Democrazia e tecnologia. Il voto elettronico*, Bologna, 2008, 21.

²⁴ Ne sono un esempio le esperienze italiane sulla base dell'articolo 2 del decreto-legge 3 gennaio 2006, n. 1, che ha come titolo: *Rilevazione informatizzata dello scrutinio delle elezioni politiche del 2006*. In occasione delle sperimentazioni di scrutinio informatico di quegli anni (2004 e 2006) i risultati dei singoli seggi venivano riportati su schede di memoria e aggregati successivamente.

²⁵ Per gli ulteriori dettagli di tale classificazione, si veda A. SARAIS, *Democrazia e tecnologia. Il voto elettronico*, Bologna, 2008, 23-25. Per ulteriori classificazioni, basate sul luogo di ubicazione delle macchine per votare, si veda anche A. OROFINO, *L'E-vote*, cit.

²⁶ DRE (*Direct Recording Electronic*), scanner ottici (per la lettura di schede cartacee) e apparecchi per votare la scheda solo soltanto uno dei tre fattori che possono essere presi in considerazione per questo tipo di classificazione. Gli altri due sono: la tecnologia utilizzata e l'interfaccia votante. La prima, si può riferire all'acquisizione del voto e alla sua tabulazione, alla produzione di schede su richiesta o alla tenuta di registri elettorali elettronici. L'interfaccia votante, invece, può essere costituita da *touch screen*, pulsanti, alimentazione a scheda singola o a scheda multipla, riconoscimento vocale oppure sistema di riconoscimento attraverso il respiro (*sip-and-puff*) utilizzabile, ad esempio, da persone affette da paralisi.

²⁷ Sui sistemi di voto elettronici all'interno di seggi, e sulle relative possibili classificazioni, si veda J. FRANKLIN, J. MYERS, *Interpreting Babel: Classifying electronic voting systems*, in *Proceedings of the 5th International Conference on Electronic Voting 2012*, Bonn, 2012, 244-256.

connessi²⁸ in rete a tutti i seggi, così da permettere lo scrutinio nel seggio di residenza²⁹. La dislocazione territoriale può inoltre tradursi nella possibilità di votare in ambienti non presidiati da pubblici ufficiali, siano essi pubblici (ad esempio all'interno di uffici postali, stazioni ferroviarie, uffici pubblici, centri commerciali) o privati (denominate *home voting* o *remote-voting*)³⁰.

Sul punto, le proposte di riforma auspicano l'impiego della tecnologia non solo per la determinazione del sistema di voto, ma anche per la fase di scrutinio, al fine di impedire la contraffazione o l'annullamento delle preferenze espresse, ovvero di parte della documentazione elettorale; in particolare, sono state individuate come idonee modalità esplicative del diritto di voto la blockchain³¹ e i sistemi di voto da remoto. Tale scelta si pone in linea rispetto agli indirizzi manifestati sin dal 2004 dal Consiglio d'Europa³², in controtendenza rispetto alle precedenti previsioni normative, essenzialmente circoscritte alle votazioni *in loco* e per corrispondenza.

Da un punto di vista storico – giuridico, invece, gli intenti riformatori si inseriscono in un panorama costellato da numerosi tentativi di innovare le modalità di voto dei cittadini residenti all'estero³³, al fine di agevolarne l'espressione³⁴.

²⁸ I computer utilizzati per l'espressione del voto possono essere collegati a una rete chiusa (intranet) oppure aperta (internet).

²⁹ Si veda in proposito il *Report of National Workshop of Internet Voting*, pubblicato a cura dell'Internet Policy Institute, disponibile in <http://news.findlaw.com/hdocs/docs/election2000/nsfe-voterprt.pdf>

³⁰ Parlare di *internet voting* non equivale necessariamente a parlare di voto non presidiato, poiché è possibile utilizzare dispositivi che utilizzano la rete anche all'interno dei seggi elettorali e quindi di luoghi presidiati, anche se questa ipotesi non è frequente.

³¹ G. GOMETZ GIANMARCO, M.T. FOLARIN, *Voto elettronico presidiato e "blockchain"*, in *Regioni pratica*, 2018, fasc. 51, 317-328

³² Cfr. sul punto la Raccomandazione del Consiglio d'Europa CM/Rec(2017)5, consultabile all'indirizzo https://www.coe.int/it/web/portal/news-2017/-/asset_publisher/StEVosr24HJ2/content/council-of-europe-adopts-new-recommendation-on-standards-for-e-voting?. Il Consiglio d'Europa ha aderito ad una definizione precisa di voto elettronico, consistente nell'uso «di mezzi elettronici ai fini del voto e del conteggio, in ambienti controllati o non controllati. Include le macchine per il voto elettronico nei seggi elettorali, l'uso di scanner ottici per registrare e / o contare i voti, nonché il voto elettronico a distanza».

³³Dalla seconda legislatura fino alla nota riforma dell'articolo 48 Cost., operata dalla legge costituzionale n.1 del 17 gennaio 2000. Per approfondimenti, cfr. F. LANCHESTER, *L'innovazione costituzionale dilatoria e il voto degli italiani all'estero*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, 123.

³⁴ E. GROSSO, *Legge costituzionale 17 gennaio 2000, n.1*, in BRANCA GIUSEPPE (a cura di), *Commentario della Costituzione, Leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1994 -2005*, Bologna-Roma, 2006, 221.

Simile apertura è stata auspicata anche a livello nazionale, per incentivare una più ampia partecipazione al voto³⁵ e conseguire vantaggi soprattutto per coloro che si trovano impossibilitati a recarsi di persona al seggio per qualunque grave impedimento³⁶, ovvero perché fuori sede. In tali casi, tuttavia, occorre preliminarmente valutare la fattibilità tecnico – giuridica. Risulta pertanto utile procedere ad alcune considerazioni preliminari.

Il legislatore nazionale, per un verso, ha previsto modalità di voto più elastiche per peculiari fasce di elettorato, ad esempio nei casi di comprovate ragioni di salute³⁷ (come nel caso di malati e disabili³⁸)³⁹, di esigenze lavorative (si pensi ai militari), ovvero residenziali (nel caso di cittadini residenti all'estero). Nel garantire l'effettività del principio di uguaglianza sostanziale, l'ordinamento ha in tali casi provveduto alla rimozione di quegli ostacoli limitativi del suffragio universale, codificando peculiari modalità di voto – alternative al seggio –, che consolidano il sistema del "doppio binario" già sperimentato alla fine dell'Ottocento⁴⁰.

Simili regimi alternativi, per altro verso, devono ritenersi eccezionali e, pertanto, inidonei a stemperare il rigore dell'ordinamento costituzionale che, nell'esigere il

³⁵ P. COSTANZO, *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 1/2011, 42 ss.

³⁶ Ciò vale anche per gli impedimenti dovuti a disabilità. Le nuove tecnologie, infatti, potrebbero essere d'aiuto per fornire assistenza e consentire la manifestazione del voto in autonomia e senza l'assistenza di alcuno. Ciò è previsto anche nella Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità del 2006, mediante la quale gli Stati aderenti si sono impegnati a proteggere il diritto delle persone con disabilità a votare tramite scrutinio segreto in elezioni e in referendum pubblici «agevolando il ricorso a nuove tecnologie ed ad ausili appropriati». L'Unione europea ha aderito alla suddetta convenzione il 23 dicembre 2010 con codice di condotta 2010/C 340/08 pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 340/11 del 15 dicembre 2010.

³⁷ Per approfondimenti sul voto "domiciliare", cfr. C. D. ZACÀ, *Voto domiciliare: allargata la platea dei beneficiari*, in *Lo Stato civile italiano*, 2010, fasc. 3, 51-52, nonché ID, *Il voto domiciliare: quali prospettive?*, in *Lo Stato civile italiano*, 2007, fasc. 2, 147-148.

³⁸ Per i soggetti portatori di handicap fisici si riconobbe il diritto di esprimere il voto con l'ausilio di un accompagnatore (c.d. "voto assistito", dell'"accompagnatore elettorale"), attraverso gli artt. 51-55, del D.P.R. n. 361 del 1957.

³⁹ Si pensi alla legge 7 maggio 2009, n. 46, che ha esteso (ex art. 1, comma 1) l'esercitabilità del voto domiciliare anche nei casi in cui, pur non essendovi una totale dipendenza dalle apparecchiature elettromedicali, gli elettori risultino comunque "affetti da gravissime infermità, tali che l'allontanamento dall'abitazione in cui dimorano risulti impossibile" (c.d. disabili intrasportabili indipendenti).

⁴⁰ Come evidenziato, in particolare, da L. PALMA, *Del potere elettorale negli Stati liberi*, Milano, 1869, 303.

rispetto della segretezza e della personalità del voto, si dimostra più severo rispetto ad altre coeve Costituzioni⁴¹. In effetti, quantunque il voto elettronico possa agevolare l'ottemperanza di quel dovere civico che la Costituzione delinea all'art. 48, comma 2, al contempo la medesima disposizione predetermina connotati essenziali e stringenti garanzie del diritto in esame, disponendo che «il voto è personale ed eguale, libero e segreto»⁴².

In conclusione, l'utilizzo della tecnologia in ambito elettorale deve necessariamente confrontarsi con i principi costituzionali contemplati all'articolo 48. Eventuali sistemi di voto elettronico dovrebbero dunque essere sviluppati in modo tale da impedire qualsiasi ingerenza o manomissione da parte di *hackers*. Risulterà cruciale garantire, come si osserverà nel prossimo paragrafo, elevati standard di sicurezza, sì da impedire qualunque potenziale alterazione degli esiti delle consultazioni, nonché la violazione dei principi della personalità e segretezza del voto. Alla luce della fattibilità tecnica, inoltre, può risultare utile valutare se il voto elettronico possa inaugurare l'implementazione di un sistema basato sul "doppio binario elettronico", come già sperimentato in altri Paesi ed auspicato dalle Istituzioni sovranazionali⁴³.

3. Il voto elettronico al binario della sicurezza

Per comprendere adeguatamente l'impatto delle nuove tecnologie applicate all'esercizio del diritto di voto occorre osservare come le maggiori criticità si riscontrino in materia di sicurezza, stante l'indiscutibile necessità di garantire la corrispondenza tra l'autentica volontà dei cittadini e i risultati ufficiali della loro

⁴¹ Viene in rilievo, in particolare, l'esperienza francese: la mancata costituzionalizzazione del principio di personalità del voto ha consentito al paese di introdurre il voto per procura, sebbene talune criticità sul rispetto del principio di segretezza del suffragio (ex art. 3, 3° comma Cost.) sarebbero enucleabili. In particolare, l'art. L 71 del *Code électoral* autorizza gli «*électeurs qui établissent que des obligations dûment constatées les placent dans l'impossibilité d'être présents dans leur commune d'inscription le jour du scrutin*» e, dal 1993, «*les électeurs qui ont quitté leur résidence habituelle pour prendre des vacances*». a designare per la tornata di voto, un "mandatario elettorale", che, appunto, fa le loro veci, il giorno del voto.

⁴² Cfr. T. MARTINES, artt. 56-58, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Le Camere*, tomo I, Art. 55-63, Bologna-Roma, 1984, 79 ss., il quale sottolineava che l'art. 48, secondo comma, è una disposizione che impegna il legislatore e l'amministrazione a porre in essere, sotto il profilo tecnico procedimentale, le condizioni necessarie e sufficienti per un voto che abbia le qualità che la norma costituzionale prescrive.

⁴³ Si veda CONSIGLIO D'EUROPA, *Raccomandazione CM/Rec(2017)5 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sugli standard per il voto elettronico*.

consultazione.

Tale garanzia, a sua volta, si scompone lungo due fondamentali direzioni. La prima, di natura *privata*, consiste nell'esigenza di garantire la segretezza e l'anonimità del voto, al fine di esprimere la propria volontà politica al riparo da coercizioni, controlli o comunque da altre interferenze esterne⁴⁴. La seconda, di matrice *pubblica*, mira invece alla fedele rappresentazione della volontà dei cittadini e, di conseguenza, alla tutela della personalità e dell'uguaglianza del voto nelle fasi dell'identificazione dell'elettore, dell'espressione della preferenza, della trasmissione dei dati ed infine dello scrutinio⁴⁵.

L'esigenza di apprestare contestualmente tali garanzie rischia di rendere il voto elettronico fortemente contraddittorio, specialmente nel caso di voto non presidiato, ove il ricorso a dati biometrici assume valore centrale per l'identificazione del votante⁴⁶, ma non impedisce la verifica di potenziali elusioni del requisito della personalità (ad esempio mediante il cosiddetto *carousel voting*)⁴⁷, ovvero di alterazioni dei risultati elettorali.

In tali casi, infatti, il pericolo di attacchi informatici può originare da molteplici fonti vulnerabili, a seconda della particolare modalità di voto presa in considerazione. Un primo fattore di vulnerabilità potrebbe derivare, pertanto, dall'utilizzo di terminali personali dell'elettore, a causa dell'inadeguatezza delle misure di sicurezza predisposte avverso le più comuni minacce informatiche⁴⁸.

Al contempo, inoltre, dal lato istituzionale potrebbero sussistere molteplici pericoli di attacchi informatici avverso i sistemi di voto adottati⁴⁹. I più diffusi⁵⁰ sono il DoS

⁴⁴ E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., 14, secondo cui si versa in una condizione di libertà quando «il comportamento degli elettori [...] non è vulnerato da coazioni fisiche e psicologiche»

⁴⁵ A. LUST, *Online voting: Boon or bane for democracy?*, in *Information Polity*, 2015, vol. 20, no. 4, 314.

⁴⁶ S. AMATO, *Ai confini del corpo*, in S. AMATO, F. CRISTOFARI, S. RACITI, *Biometria. I codici a barre del corpo*, Torino 2013, 2 e ss.

⁴⁷ Si tratta di una frode elettorale che consiste nel consegnare al votante (che è stato correttamente identificato) una scheda già votata, prima del suo ingresso nel seggio, che egli dovrà inserire nell'urna, mentre la scheda ricevuta al seggio, non votata, la consegnerà a colui che gli ha fornito quella già votata. Con questo sistema, chi esprime realmente il voto è una persona diversa dall'avente diritto.

⁴⁸ Si veda J. P. MELLO JR., *Report: malware poisons one-third of world's computers*, luglio 2014, in <https://www.technewsworld.com/story/80707.html>

⁴⁹ Tra i più comuni attacchi, si ricordano: 1) il *man in the middle* (letteralmente "uomo nel mezzo"), che permette a soggetti esterni di ritrasmettere o alterare la comunicazione tra due

(*Denial of Service*) e il DDoS (*Distributed Denial of Service*), che comportano l'interruzione, per un periodo indefinito, dei servizi del server che ospita (*host*) risorse e servizi a beneficio dei sistemi client. In entrambi i casi il server attaccato viene sovraccaricato con richieste superflue, così da impedirgli di soddisfare buona parte (o addirittura tutte) le richieste dei client legittimi: più precisamente, nel caso di attacco DoS le richieste provengono da un'unica fonte, mentre nell'ipotesi di DDoS il traffico verso il server vittima proviene da molte fonti diverse⁵¹, rendendo più complesso fermare l'attacco bloccando una singola fonte.

Peraltro, gli elevati tecnicismi essenziali per apprestare elevati standard di sicurezza minano la verificabilità dei risultati elettorali. Tali criticità si collegano soprattutto al regime del *software* utilizzato: in particolare, in caso di ricorso a software di tipo *open source*, si assicurerebbe maggiore trasparenza circa le modalità operative delle *voting machines*, attraverso la disponibilità del codice sorgente; la *disclosure* del codice sorgente, tuttavia, non garantirebbe l'effettività del controllo individuale, che in tal caso richiederebbe elevate conoscenze tecniche per favorirne l'intelligibilità. Più precisamente, le votazioni di tipo elettronico impedirebbero all'elettore di stabilire la genuinità delle operazioni di scrutinio e di conteggio del proprio voto.

I limitati vantaggi enucleabili dall'automazione delle procedure di voto, dunque, finirebbero per neutralizzare la partecipazione e il controllo pubblico sugli elementi

parti che credono di comunicare in modo diretto e privato tra loro. Quando l'attacco è in atto le parti coinvolte non sono in grado di riconoscere se il loro collegamento sia stato effettivamente compromesso da terzi soggetti. Per approfondire: KASPERSKY.IT, *Che cos' un attacco Man-in-the-Middle?*, aprile 2013, in <https://www.kaspersky.it/blog/che-cose-un-attacco-man-in-the-middle/706/>; 2) lo *spoofing* (da *spoof*, cioè parodia), che impiega diversi metodi di imitazione di messaggi o risorse offerte all'utente mediante messaggio e-mail o, in generale, o altri mezzi di comunicazione (come ad es. il *browser*). Con questo tipo di attacco, l'elettore può essere condotto a credere di utilizzare il sito web ufficiale del sistema di *i-voting*, senza accorgersi di interagire con un sito imitazione. L'attaccante potrebbe impossessarsi abusivamente dei dati di identificazione dell'elettore ed utilizzarli per connettersi al sistema di voto vero e proprio. Per approfondire: AVAST.COM, *Che cos'è lo spoofing?*, in <https://www.avast.com/it-it/c-spoofing>.

⁵⁰ Si veda sul punto: NIS Cooperation Group, *Compendium on Cyber Security of Election Technology*, European Commission – CG Publication, n. 3, luglio 2018, 49.

⁵¹ Si tratta, in particolare di una botnet, costituita da una rete di dispositivi infettati da un software malevolo che consente anche ad un singolo hacker di controllare un numero indefinito di computer. In questo modo si genera un traffico elevato nei confronti del server vittima rendendo molto difficile l'individuazione dell'origine dell'attacco. Per ulteriori dettagli, si veda: KASPERSKY.IT, *Cos'è una Botnet?*, aprile 2013, in <https://www.kaspersky.it/blog/cose-una-botnet/821/>

cruciali del procedimento, rischiando di ingenerare – di converso – un elevato clima di sfiducia nel rapporto tra cittadini ed istituzioni.

Proprio per tali ragioni, volgendo lo sguardo alle esperienze maturate in Europa, la transizione al voto elettronico è stata abbandonata da molti paesi - come la Germania e la Norvegia⁵² - o comunque ha subito significative battute d'arresto in ordinamenti con una consolidata esperienza nell'impiego della votazione elettronica, come nel caso del Belgio⁵³.

La Germania, in particolare, vantava una pluridecennale esperienza nella sperimentazione di forme elettroniche di voto⁵⁴, proponendosi come campo di analisi interessante ai fini della presente indagine, in quanto privo di preclusioni culturali – al pari della Norvegia, ove la segretezza del voto non è tutelata a livello costituzionale⁵⁵– sull'utilizzo di forme di voto *extra – ordinem*. Ciononostante, l'evoluzione tecnica non è stata supportata da corrispondenti ed adeguati presidi di sicurezza, capaci di garantire gli standard di trasparenza e il controllo, elementi imprescindibili di ogni evento elettorale. Per tali motivi la Corte costituzionale tedesca, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di un simile strumento di voto nel 2009⁵⁶, ne ha dichiarato l'incostituzionalità in ragione dell' assenza di "fiducia" che i cittadini potevano riporre in quel sistema: secondo la Corte, tali sistemi violerebbero l'art. 38 della Costituzione

⁵² Il caso più noto è quello della Germania, in cui è stato proprio il Tribunale Costituzionale (Sentenza del 3 marzo 2009 - BVerfG, 2 BvC 3/07) a mettere un freno voto elettronico, che era strutturato sull'utilizzo di un *software* proprietario, non consentiva il controllo sulla correttezza dello scrutinio da parte dei cittadini. In Norvegia, invece, la sperimentazione del voto elettronico è stata sospesa perché ha evidenziato una scarsa fiducia dei cittadini sulla sicurezza del sistema di voto, che ha comportato un conseguente bassa affluenza. Per un'analisi sul sistema di voto elettronico norvegese si veda V. CORTIER, C. WIEDLING, *A Formal Analysis of the Norwegian E-voting Protocol*, in *Journal of Computer Security*, 2017, 25(1), 21-57.

⁵³ Si vedano, tra gli altri, A. SARAIS, *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, Bologna, 2008, 80.

⁵⁴ Sul punto S. SEEDORF, *Germany: The Public Nature of Elections and its Consequences for E-Voting*, in *E-Voting Case Law: A Comparative Analysis*, Farnham, Ashgate, 2015, 23-44; A. GRATTERI, *Germania: Le garanzie minime necessarie per il voto elettronico secondo il Tribunale costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2009.

⁵⁵ A. GRATTERI, *Il valore del voto*, cit..

⁵⁶ Si tratta della sentenza del 3 marzo 2009 del Tribunale Costituzionale tedesco (BVerfG, 2 BvC 3/07), di cui si è già detto in precedenza a proposito della scelta di *software* proprietario per la gestione delle operazioni elettorali. Tale sentenza costituisce la prima importante pronuncia a livello europeo, rilevando deficit di sicurezza nel sistema e stabilendo la necessità di fissare dei requisiti minimi perché il voto elettronico sia compatibile con la carta fondamentale del Paese. Per approfondimenti si veda A. GRATTERI, *Germania: Le garanzie minime necessarie per il voto elettronico secondo il Tribunale costituzionale*, cit..

tedesca (secondo il quale «I deputati del Bundestag tedesco sono eletti con elezioni a suffragio universale, dirette, libere, uguali e segrete»), in quanto idonei a svolgere il controllo pubblico del voto, l'affidabilità e la verificabilità delle elezioni e dell'intero processo elettorale; al contrario, l'e-voting deve comunque assicurare il buon funzionamento e l'imparzialità degli strumenti tecnologici, i quali non possono esaurirsi in una mera archiviazione dei dati elettorali su memoria elettronica.

Per assicurare effettivamente la trasparenza delle operazioni, la Corte ha suggerito di dotare i macchinari elettronici di sistemi in grado di stampare una ricevuta cartacea del voto, visibile al singolo elettore e utilizzabile da questi ai fini di un successivo controllo sulla correttezza delle operazioni.

Ad un più attento esame delle misure prospettate dalla Corte tedesca, si osserva come, in realtà, l'ordinamento nostrano fosse già addivenuto a simili soluzioni. Si tratta, in particolare, di soluzioni già sperimentate con il progetto ProVotE, iniziativa locale della Provincia Autonoma di Trento, relativa alle procedure informatizzate di voto e di registrazione su base locale⁵⁷.

Nel 2003, invero, la provincia autonoma di Trento inserì, all'articolo 84 della legge provinciale sull'elezione del Consiglio Provinciale e del Presidente della Provincia, l'espressa previsione della sperimentazione del voto elettronico, che costituì la base giuridica per l'attuazione del progetto. Le modalità applicative della votazione elettronica ivi sperimentate risultano alquanto peculiari, giacché anticipavano le soluzioni prospettate successivamente dalla Corte tedesca. La macchina di e-voting, infatti, provvedeva a stampare una copia della scheda elettorale votata: questa rimaneva all'interno della macchina, così da assolvere tanto la funzione di controllo – da parte dell'elettore – della correttezza del voto espresso, quanto la segretezza del voto; peraltro, la permanenza del tagliando di voto all'interno della macchina permetteva un eventuale riconteggio.

Il progetto "ProVotE", come si approfondirà nel prossimo paragrafo, si iscrive nell'arco di una variegata casistica, che rivela come l'Italia abbia anticipato anche le più recenti ed innovative sperimentazioni "virtuose" straniere.

⁵⁷ G. FASANELLI, A. VILLAFIORITA, *Voto e nuove tecnologie: l'esperienza del Trentino*, in *EGOV*, n. 3, 2006, Rimini.

4. Prima dell' "E - stonia", l' "I- talia"

Come si è tentato di evidenziare nel corso della trattazione, l'introduzione del voto elettronico nel sistema elettorale di un Paese risulta strettamente collegata al più ampio processo di *e-democracy* e di digitalizzazione della Pubblica amministrazione. Esso induce attente riflessioni, connesse al tipo di ordinamento costituzionale, alla forma di stato e alla prassi della giurisprudenza costituzionale; al contempo, tali osservazioni devono necessariamente relazionarsi con elementi di carattere extra - giuridico, afferenti al contesto informatico, ma altresì agli elementi costituenti lo stato, come il territorio e la popolazione.

Per tali ragioni, può risultare utile procedere ad una comparazione del sistema nostrano con il modello estone⁵⁸. La nazione baltica, invero, ha avviato un intenso processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione, al punto da essere qualificato il paese come il più avanzato esempio di E-government, denominato laconicamente "E-stonia"⁵⁹. Ciò ha permesso il consolidamento dell'e-vote e l'adozione di un sistema di votazione fondato sul "doppio binario", in cui l'elettore può esercitare il proprio voto secondo le tradizionali modalità cartacee, anche dopo aver votato per via elettronica; il successo simili sperimentazioni, del resto, è stato favorito dalle molteplici occasioni elettorali verificatesi nel 2019⁶⁰.

Per assicurare la segretezza, sono state adottate soluzioni tecnologiche consistenti nell'apertura dei seggi al termine del periodo a disposizione per il voto da remoto, per dare la possibilità ad ogni soggetto che abbia votato sotto pressione da parte di terzi di rettificare la propria preferenza liberamente, nella tradizionale cabina elettorale⁶¹.

⁵⁸ A. DRIZA MAURER – J. BARRAT, *E-Voting Case Law. A Comparative Analysis*, London, 2015.

⁵⁹ U. MADISE, P. VINKEL, *A Judicial Approach to Internet Voting in Estonia*, in A. DRIZA MAURER – J. BARRAT, *E-Voting Case Law*, cit., 105-128.

⁶⁰ M. SCHIRRIPA, *Il voto elettronico nell'esperienza europea tra pregi e criticità*, in *Federalismi.it* n. 6/2020, 238 ss.

⁶¹ L'Estonia ha predisposto un sistema di *early voting* supportato dalla successiva apertura dei seggi, che dà la possibilità all'elettore di rivotare dopo aver votato *on line*, annullando così il primo voto, che potrebbe essere frutto di condizionamenti da parte di terzi, e conteggiando solo quello espresso al seggio. Tutti i dettagli delle procedure elettorali sono consultabili al link <https://www.valimised.ee>; in argomento, si veda anche M. SOLVAK E K. VASSIL, *E-voting in Estonia: Technological Diffusion and Other Developments Over Ten Years (2005-2015)*, Tartu, 2016. Si veda anche la Sentenza n. 3-4-1-13-05 del 1° settembre 2005 della Suprema Corte dell'Estonia che ha ritenuto costituzionalmente legittimo (relativamente alla garanzia di segretezza e di

Ciononostante, una più attenta disamina dimostra che il successo di tale esperienza debba essere ricondotto ad una serie di precondizioni favorevoli, anzitutto di matrice territoriale. In effetti, l'Estonia si caratterizza per una minore densità abitativa rispetto all'Italia (pari a circa un milione di abitanti), che di certo ne ha favorito l'impiego generalizzato, su scala nazionale. In ogni caso, il successo del doppio binario concerne l'impiego del voto elettronico come "mezzo", risultando di converso inidoneo ad assolvere una funzione partecipativa, non avendo apportato alcun significativo incremento del numero dei votanti.

Prima delle sperimentazioni estoni, l'esperienza italiana in materia si era di gran lunga rivelata di particolare interesse sin dagli anni Ottanta, divisa tra manifestazioni di entusiasmo per i benefici conseguibili sul piano della qualità stessa della democrazia⁶², e obiezioni circa i pericoli di manipolazione che ne sarebbero derivati con il controllo dei sistemi⁶³. Essa ha rappresentato la sintesi di una perdurante tensione tra conservatorismo ed innovazione, nonché tra statualismo e regionalismo.

Le più compiute sperimentazioni di voto elettronico, come già evidenziato in precedenza, risalgono ad appena un decennio fa⁶⁴, in concomitanza con i primi passi evolutivi nel processo di Digitalizzazione della Pubblica Amministrazione⁶⁵. In tali casi, si sono registrate iniziative a vocazione squisitamente locale⁶⁶, ascritte nel solco

libertà) il voto elettronico non presidiato (via internet) che prevede la possibilità di votare più volte, ove viene considerato valido solo l'ultimo voto espresso.

⁶² Cui si possono ascrivere, tra i molti, e sia pure con una infinità di sfumature e distinguo, L. K. GROSSMAN, *The Electronic Republic. Reshaping Democracy in the Information Age*, New York 1995.

⁶³ Cfr., per tutti, E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., 2.

⁶⁴ Per una breve panoramica delle prime Voci in argomento, si veda E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., 7., che ricorda, innanzitutto, le iniziative legislative di Adolfo Battaglia e Carlo Fusaro. Per una rassegna delle varie sperimentazioni italiane, a partire dagli anni '80, si vedano: M. SPANU, *La gestione elettronica*, cit., 355 ss.; P. CARLOTTO, *Il voto elettronico in Italia: sperimentazioni e difficoltà*, in *Nuova rass.*, 2012, 88 ss.; P. ROSSANO, *Teledemocrazia: il voto elettronico*, in *Rass. parlam.*, 1994, 100

ss.; P. GAY, *E-voting*, in A. CELOTTO – G. PISTORIO (a cura di), *Le nuove "sfide" della democrazia diretta*, Napoli, 2012, 121 ss.; L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2011/1, 63 ss..

⁶⁵ Si tratta del referendum sull'unione dei comuni di Campolongo al Torre e Tapogliano in Friuli-Venezia Giulia, svolto sulla base della Legge Regionale n. 18 del 27 luglio 2007 che attribuisce al Presidente della Giunta regionale il potere di definire le modalità di voto (cartaceo o elettronico) con il decreto di indizione del referendum.

⁶⁶ Approvazione della legge 23 febbraio 2015, n. 3, da parte del Consiglio regionale della Lombardia che aveva previsto il ricorso al voto elettronico in occasione dello svolgimento dei

interstiziale del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni⁶⁷.

Nel novero delle sperimentazioni su base nazionale, si rammenta invece il progetto proposto dall'Unione europea E-Poll⁶⁸, teso alla realizzazione di un sistema di votazione presidiata, consentendo al cittadino di votare liberamente da un qualsiasi seggio elettronico dislocato sul territorio nazionale. L'esperienza su base nazionale, pertanto, ha anticipato il virtuosismo estone, allineandosi ai coevi approdi dell'ordinamento belga.

Lo sperimentalismo in atto si è intersecato, a livello regionale, con le riforme costituzionali del 2001, che, nel ridelineare gli assetti autonomistici delle regioni a statuto speciale, ha costituito un valido incentivo allo sperimentalismo⁶⁹ e all'implementazione del già esaminato progetto Pro-vote. Tale esperienza dimostra che l'ordinamento nazionale italiano vanta un consolidato sperimentalismo nella predisposizione di misure tecnico applicative tese a garantire la trasparenza delle votazioni, in netto anticipo rispetto alle soluzioni indicate dalla Corte tedesca nel 2009.

Tra le iniziative di matrice regionale, invece, si ricorda la legge emanata dalla Lombardia (L.R. n. 3 del 23 febbraio 2015), che ha predisposto il quadro normativo per l'introduzione del voto elettronico per i referendum consultivi regionali e per quelli relativi alla fusione di comuni, sollevando critiche ed obiezioni. In particolare, le ultime votazioni referendarie del 2017 sul regionalismo differenziato⁷⁰ hanno messo in luce le maggiori criticità del quadro normativo congeniato, connesse alla fissazione dei criteri volti a guidare l'attività discrezionale del Presidente della Giunta nell'adozione di

referendum consultivi e la contestuale decisione di svolgere un referendum consultivo su forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, co. 33, della Costituzione. Il testo del quesito formulato dal Consiglio regionale era il seguente: «Volete voi che la Regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma della Costituzione?». In argomento si veda. A GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, in *Forum quad. cost.*, 2015, 15 ss., il quale evidenzia le criticità del testo legislativo.

⁶⁷ M. COSULICH, *Il sistema elettorale del consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, 2008, 36.

⁶⁸ Per approfondimenti sul sistema E-Poll cfr. E. BETTINELLI, *Il "Sistema E-Poll" nello spazio elettorale europeo: dalla prospettiva al progetto*, in *Il Politico*, Vol. 68, No. 1 Gennaio-Aprile 2003, 39-63.

⁶⁹ Legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2

⁷⁰ Per un approfondimento sul tema per tutti cfr. P. CIARLO, M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *Istituzioni del federalismo*, 2008, fasc. 1, 67-74.

sistemi di voto. Hanno destato criticità, in particolare, le attribuzioni al solo Presidente della Giunta di poter procedere ad una valutazione della maggiore economicità dei sistemi elettronici rispetto a quelli tradizionali, al pari della scelta di poter introdurre modalità differenziate di voto sul territorio regionale. Il dato normativo si confronta con un profondo insuccesso dell'iniziativa in esame: l'assenza di una strategia comune per la realizzazione di un sistema di votazione elettronica destinato a durare nel tempo non ha apportato alcun beneficio in termini di maggiore partecipazione ed affluenza, richiedendo di converso ingenti spese per la predisposizione della strumentazione più adeguata.

Anche in questo caso, permangono comunque dubbi sulla tutela della sicurezza e della trasparenza del sistema, a cui si aggiungono le criticità connesse al rispetto dell'economicità della scelta politica, e all'aggravamento – in ragione del rilascio della ricevuta cartacea – dell'intera procedura. Tali evidenze consentono di trarre utili spunti per procedere a delle considerazioni conclusive.

5. Conclusioni

Il voto elettronico rappresenta un tema complesso e variegato, che presenta molteplici vantaggi ma altrettanti rischi. Le questioni di sicurezza, come osservato, costituiscono il punto di criticità tecnica più elevato, che impedisce una pacifica transizione ai meccanismi elettronici: ciò è tanto più evidente nelle votazioni elettroniche non presidiate, ove la compromissione della sicurezza – nella duplice dimensione pubblica e privata – ha disincentivato sperimentazioni a livello locale, nazionale e altresì sovranazionali.

Le esperienze degli altri paesi, inoltre, consentono di addivenire ad ulteriori conclusioni. In primo luogo, esse dimostrano come l'Italia abbia una consolidata esperienza in materia, sebbene presenti infrastrutture giuridiche che non assicurerebbero una pacifica convivenza con le forme più avanzate di voto: il voto elettronico può certamente trovare ampio spazio nell'ambito delle votazioni dei cittadini italiani residenti all'estero, in ragione della maggiore apertura dell'ordinamento nei confronti di peculiari frange della popolazione; risulta più arduo, invece, prospettare una simile omologazione su base nazionale.

L'insuccesso del voto elettronico in Italia deve essere calato nello specifico assetto

costituzionale e fenomenico. La contestualizzazione e la verifica delle caratteristiche tecnico giuridiche dei modelli europei più avanzati in materia ha permesso, difatti, di circoscrivere il successo del modello estone entro i propri e circoscritti ambiti territoriali, dimostrando che non è possibile procedere ad un'aprioristica valutazione delle esperienze straniere senza una previa valutazione del contesto fenomenico e della cultura costituzionale.

Le esperienze straniere, inoltre, evidenziano che la mancata codifica di principi come la personalità, ovvero la segretezza del voto, costituiscano i fattori abilitanti l'introduzione di modalità alternative di votazione: ne sono validi esempi, rispettivamente, la Francia e la Norvegia. Anche in tali casi, tuttavia, l'esigenza di garantire gli standard di sicurezza per evitare la compromissione dei risultati elettorali ha, come visto, disincentivato il ricorso a tali sistemi.

In ultima istanza, lo sperimentalismo nazionale consente di evidenziare talune criticità e di rassegnare alcune conclusioni sugli insuccessi registrati. In effetti, l'implementazione di tali strumenti su base nazionale – e non soltanto in base alle singole iniziative a carattere regionale – richiederebbe una precisa interlocuzione tra Digitalizzazione delle Pubbliche Amministrazioni e sistemi di votazione; tale coordinamento, risulta alquanto arduo. L'esperienza maturata nell'ambito della digitalizzazione dell'agire pubblico dimostra un profondo divario digitale, nonché una forte diversità delle singole realtà amministrative coinvolte⁷¹.

Per tali ragioni, si ritiene che simili strumenti non risultano idonei a sostituire integralmente le procedure tradizionali di voto. Di converso, l'instaurazione di un "doppio binario elettronico" si concilia sicuramente per favorire quelle porzioni di popolazione già soggette a regimi derogatori. In questo senso, se l'introduzione del "doppio binario" investisse soltanto porzioni di elettorato, ovvero ipotesi particolari di votazione, l'impiego degli strumenti elettronici potrebbe continuare ad essere adoperato nell'ambito di procedure di referendum consultivo, ex art. 133, comma 2,

⁷¹ R. BARRESI, *Gli istituti di partecipazione, tra pubblico e privato, nell'ordinamento locale* (la L. 142 del 8 giugno 1990 alla luce dei principi della L. 241 del 7 agosto 1990), in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1994, fasc. 10-11, pt. 2, 1156-1180; E. CASETTA, *Brevi osservazioni sugli istituti di partecipazione previsti dalla legge sulle autonomie locali*, in *Diritto e società*, 1992, fasc. 3, 475-490.

Cost, al fine di procedere ad eventuali variazioni territoriali⁷².

In questo caso, le caratteristiche del tipo di referendum - volto a far emergere l'opinione popolare in merito ad una determinata questione, senza che ciò vincoli automaticamente l'attività dei governanti - consentono l'affievolimento di tutte le suesposte criticità tecniche, in favore di una maggiore opportunità di coinvolgimento della popolazione⁷³. Per i casi di voto elettronico presidiato, l'utilizzo di macchine DRE, possibilmente complete di VVPAT⁷⁴, se dotate di adeguate misure di sicurezza e in presenza di personale di seggio competente e adeguatamente formato, potrebbero se non altro velocizzare le procedure di spoglio, azzerare la percentuale di schede nulle e consentire a soggetti disabili di votare in autonomia, senza l'assistenza di alcun accompagnatore.

Se poi il sistema comprendesse anche l'identificazione elettronica dell'elettore - e quindi la predisposizione di registri elettorali elettronici-, ulteriore vantaggio sarebbe quello di poter votare da seggi diversi da quello assegnato, che faciliterebbe l'esercizio del diritto di voto per quegli elettori che il giorno delle elezioni non si trovano nella loro città di residenza per i più svariati motivi (tra i tanti, di studio o di lavoro).

Inoltre, l'intera procedura ed utilizzo del voto elettronico potrebbe essere oggetto di sindacato giurisdizionale da parte del giudice amministrativo: come affermato dalla giurisprudenza costituzionale⁷⁵, in linea generale, il giudice amministrativo - in deroga al principio che esclude la sindacabilità nel processo amministrativo degli atti interni al procedimento legislativo - può sindacare la legittimità del referendum consultivo ex

⁷² S. TROILO, *Referendum consultivo regionale e innovazione costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, fasc. 1, 189-192.

⁷³ S. TROILO, *Fra tradizione e innovazione: la partecipazione popolare tramite consultazioni e referendum consultivi, a livello regionale e locale*, in *federalismi.it* n. 2/2016, 23 e ss.

⁷⁴ Il sistema *Voter Verified Paper Audit Trail* (VVPAT) associa alle macchine DRE un dispositivo che consente di stampare una ricevuta del voto, inaccessibile, che viene depositata poi dalla macchina all'interno di un'urna. La ricevuta serve sia perché l'elettore possa verificare la corrispondenza tra la preferenza espressa sulla macchina con quella effettivamente stampata, sia per un eventuale riconteggio dei voti. Il sistema DRE accompagnato dalla tecnologia VVPAT è quindi in grado di memorizzare contemporaneamente il voto su supporti fisici ed elettronici.

⁷⁵ *Ex multis*, cfr. Corte costituzionale, sentenza 12 gennaio 2018, n. 2, consultabile all'indirizzo www.cortecostituzionale.it; per approfondimenti D. NOCILLA, *Il Consiglio di Stato sbaglia strada e la Corte costituzionale puntualizza*, Nota a C. Cost. 12 gennaio 2018, n. 2, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2018, fasc. 1, 26-36; ID, *La corte prosegue sulla strada della sent. n. 2 del 2018 e di concreta applicazione al principio affermato della sent. n. 42 del 2017*, Nota a sent. C. Cost. 22 novembre 2018 n. 210, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2018, fasc. 6, 2512-2516.

art. 133, comma 2, Cost., quale atto del procedimento che conduce alla legge di variazione circoscrizionale.

In realtà, se si interpretasse estensivamente il principio di diritto enucleato dalla Corte costituzionale, anche il provvedimento con il quale l'ente ha predisposto l'attuazione di un sistema di consultazione e votazione di tipo elettronico potrebbe rientrare nel novero degli "atti infraprocedimentali" indicati dalla Corte; di conseguenza, esso potrebbe essere a sua volta oggetto di sindacato giurisdizionale. Ciò attribuirebbe un'ulteriore garanzia e vantaggio, perché consentirebbe, in sede giurisdizionale, di poter sindacare la legittimità del provvedimento di adozione del sistema elettronico, incentivando contemporaneamente la massima espressione della volontà popolare.

dirittifondamentali.it