

Il dibattito sul voto elettronico tra utilità tecnologiche e perplessità giuridiche: un contemperamento complesso

Vincenzo Desantis*

1. *Il dibattito sul voto elettronico: un'introduzione*

L'avanzamento tecnologico coinvolge, ormai, quasi ogni aspetto della quotidianità e, probabilmente, influirà sempre di più anche sul nostro modo di essere cittadini. Il contributo di partecipazione democratica che si esprime attraverso il voto non sembra fare eccezione a questo stato di cose. e l'ampio dibattito relativo all'introduzione di strumenti di raccolta automatizzata delle preferenze elettorali, variamente ricomprendibili entro l'espressione e-voting, sembra testimoniarlo. Dal punto di vista tecnologico, la modernizzazione del processo elettorale è stata ipotizzata (e, in alcuni casi, messa in pratica) attraverso varie proposte, spaziandosi dall'introduzione di sistemi di lettura ottica delle schede elettorali, alle macchine a voto assistito con registrazione delle preferenze su supporti di memorizzazione dei dati¹. In tempi più recenti, gli approdi della ricerca tecnologica ci hanno consegnato strumenti ancora più avanzati di quelli appena evocati e tra di essi sembrerebbero essercene alcuni sufficienti a "riavviare" la discussione sui problemi di sostenibilità costituzionale che sono stati, fin da subito, evidenziati nel dibattito in materia di voto elettronico.

Fin dai suoi albori, la discussione relativa all'opportunità di dotarsi di un sistema di voto elettronico si è, infatti, affiancata all'emersione di svariate perplessità, tutte opportunamente avanzate rispetto all'adozione

* Assegnista di ricerca in Diritto pubblico presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento

¹ Tra gli altri, aprono, in certa misura, il dibattito in tema A. SARAI, *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, Bologna, 2008; D. PITTEI, *Democrazia elettronica*, Bari, 2007; A. AGOSTA – F. LANCHESTER – A. SPREAFICO, *Elezioni e Automazione. Tutela della regolarità del voto e prospettive di innovazione tecnologica*, Milano, 1989; A. GRATTEI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, 2005; A. DI GIOVINE, *Democrazia elettronica: alcune riflessioni*, in *Diritto e società*, 3, 1995, p. 399.

di tecniche di raccolta del voto che, perché in parte “inedite” o molto poco “rodiate”, potrebbero non prestare le medesime garanzie offerte dalle forme di voto “tradizionali”². Nel corso del tempo, la consapevolezza delle difficoltà insite nell’assemblare un sistema di voto capace di replicare le garanzie di quello espresso, fisicamente, presso i seggi elettorali, ha scoraggiato o, almeno, rallentato l’approdo ordinamentale delle forme di e-voting elaborate dall’avanzamento tecnologico e dagli studi degli esperti della materia³.

Almeno con riferimento alla dimensione nazionale, la presa d’atto che ancora non esistano sistemi tecnologici capaci di riprodurre elettronicamente gli stessi livelli di libertà e segretezza che offre, oggi, la cabina elettorale dei seggi presidiati, rappresenta, nonostante le crescenti rassicurazioni tecnologiche in materia di e-voting, uno spettro con il quale ogni slancio entusiastico per l’introduzione voto elettronico sembra doversi confrontare.

La probabile mancanza di idonei contemperamenti in materia di garanzie del voto, anche e soprattutto come da intendersi ex art. 48 Cost., atteggiandosi alla stregua di un inestirpabile “peccato originale” connaturato a ogni “traduzione tecnologica” del voto, sembrerebbe escludere che sia possibile introdurre un voto elettronico “italiano” o, quantomeno, suggerire l’idea che una sua introduzione sia, in assoluto, impossibile senza attenuare le garanzie con le quali questo fondamentale diritto e dovere civico è stato configurato⁴.

² Per “tradizionali” si intendono le forme di voto che, almeno nel nostro sistema, consistono nella raccolta dei voti ad opera del personale degli uffici sezionali o, ancora, attraverso lo schema dei c.d. seggi *volanti*, quelli, cioè, costituiti da formazioni del personale di seggio che si recano a raccogliere i voti presso gli elettori impossibilitati a raggiungere l’ufficio sezionale.

³ In tema, E. CATERINA – M. GIANNELLI, *Il voto ai tempi del blockchain: per una rinnovata valutazione costituzionale del voto elettronico*, in *Rivista AIC*, 4, 2021; M. ROSINI, *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali, prime riflessioni sulle difficoltà di implementazione dell’e-voting nell’ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista AIC*, 1, 2021 A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 marzo 2015.

⁴ Sul punto, v. M. ARMANNI, *Personale, uguale, libero e segreto. Il diritto di voto nell’ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 2018; E. GROSSO, *Articolo 48*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, 969, p. 23; F. LANCHESTER, *Voto (diritto di): a) diritto pubblico* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLVI, Milano, 1993, p. 1107. Per una rassegna della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di

Il corretto svolgimento di quella che potremmo definire la più importante delle funzioni pubbliche⁵ di uno Stato democratico richiede, d'altronde, che il “terreno elettorale” sia uno di quelli sui quali il margine per ideare e predisporre delle soluzioni in deroga, capaci cioè di attenuare il rigore dei principi che dominano la materia, sia minimo (se non proprio assente), ma lo scoramento derivante dalla consapevolezza di disporre di poche soluzioni e di “maneggiare” una materia molto delicata (e per molti aspetti espressamente rimessa alla definizione legislativa⁶), può, forse, conoscere un parziale temperamento, per almeno due ordini di ragioni. La prima è che persino il diritto di voto, rigidamente garantito nei suoi caratteri dal combinato del testo costituzionale e della sua interpretazione, è già oggetto di profondi contemperamenti “al ribasso”. È il caso del voto degli italiani all'estero⁷, che, realizzando una deroga all'ordinario sistema di raccolta dei voti per le elezioni politiche⁸, ha, infatti, consegnato all'ordinamento una disciplina che sembra forzare in modo estre-

diritto di voto cfr., tra gli altri, sentt. 11 luglio 1961, n. 96; 10 luglio 1968, n. 39; 12 aprile 1973, n. 4, e, infine, ord. n. 63/2018.

⁵ Sulla ricostruzione del procedimento elettorale come manifestazione della funzione pubblica si è principalmente debitori all'intervento del Prof. D. Florenzano, tenuto alla tavola rotonda del Convegno *Prospettive di superamento del voto tradizionale: un'analisi comparata*, svoltosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento, il 29 marzo e il 1° aprile 2023. In tema v., anche, G. VASINO, *La tutela della segretezza del voto: profili ricostruttivi e problematiche attuali*, in *Nomos*, 1, 2020; M. RUBECCHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive ricostruttive*, Giappichelli, Torino, 2016.

⁶ Per una ricostruzione sul tema delle riserve di legge in materia elettorale v. R. IBRIDO, *Le riserve di legge in materia elettorale nel quadro comparato: quali indicazioni per il caso italiano*, in *Federalismi.it*, 28, 2021, p. 76.

⁷ Fin dai suoi albori, la disciplina sul voto degli italiani all'estero ha fatto discutere di sé. Per un contributo critico quasi coevo alla sua entrata in vigore, si rinvia a F. CAPORILLI, *Ancora sul voto degli italiani all'estero: quando l'incostituzionalità non è dichiarabile* e a T.E. FROSINI, *Una nota sull'elettorato (passivo) degli italiani all'estero*, entrambi su *Forum di Quaderni costituzionali*. In punto v. anche G. TARLI BARBIERI, *Il voto degli italiani all'estero: una riforma sbagliata*, in R. D'ALMONTE, A. CHIARAMONTE, *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 140. In vista del superamento della disciplina si rinvia, soprattutto, agli spunti critici di M. COSULICH, *Audizione parlamentare nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle modalità applicative, ai fini della verifica elettorale, della legge 27 dicembre 2001, n. 459 “Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero” – Giunta delle elezioni della Camera dei deputati*, 27 aprile 2022, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2022, 7 giugno 2022.

⁸ Lo realizza, come è noto, anche rispetto alle consultazioni referendarie di interesse nazionale.

mamente significativo l'impianto delle garanzie costituzionali in punto di personalità, libertà, eguaglianza e segretezza del voto⁹.

In secondo luogo, le pur giuste perplessità manifestate rispetto all'introduzione di sistemi di voto elettronico¹⁰, se, da un lato, colgono alcuni dei rischi ai quali si andrebbe incontro nella fase di introduzione di nuovi sistemi, sembrano, d'altra parte, trascurare che il voto elettronico potrebbe rivelarsi una risorsa per attenuare o risolvere altri annosi problemi. Ci si riferisce, in primis, alla nota questione del voto dei fuori sede¹¹, sistematicamente frustrati nell'esercizio di un diritto costituzionale, e ai quali, nonostante le varie iniziative affacciate sul punto¹², non è (quasi)¹³ mai stato consentito di poter partecipare alle elezioni in un luogo diverso da quello di residenza. L'introduzione di un sistema di voto elettronico sufficientemente garantito e accessibile, pensato per gli elettori che, per comprovate ragioni, siano impossibilitati a raggiungere i seggi elettorali, potrebbe assolvere a un'importante funzione di riconoscimento del diritto in sé e, forse, ridurre il crescente astensionismo elettorale.

⁹ Per quanto riguarda il profilo della compressione dell'eguaglianza del voto si v. M. COSULICH, *Much Ado About Nothing, ovvero dell'inutile compressione dell'eguaglianza del voto nella vigente legislazione elettorale parlamentare*, in *Nomos*, I, 2021; ID., *Il tramonto dell'eguaglianza (del voto). Considerazioni critiche sulla legge n. 165 del 2017*, in *Crit. dir.*, 2, 2017, p. 30.

¹⁰ Per una ricostruzione a tutto campo del voto elettronico, v., tra gli altri, A. RANDAZZO, *Voto elettronico e Costituzione (note sparse su una questione ad oggi controversa)*, in *MediaLaws – Rivista di diritto dei media*, 2, 2022; M.B. ROSPI, *Internet e diritto di voto*, in M. NISTICO, P. PASSAGLIA (a cura di), *Internet e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 263; G. DI CIOLLO, *Voto elettronico: rilievi giuridici e tecnici. Teorizzazione di un modello sperimentale di votazione mediante uso della tecnologia blockchain*, in *Jei – Jus e Internet*, 23 novembre 2017.

¹¹ Sul punto, v., ad esempio, A. DE NICOLA, *Il voto fuori dal Comune di residenza: alcune riflessioni a partire dal recente Libro bianco sull'astensionismo elettorale*, in *Osservatorio costituzionale*, 6, 2022, p. 42; ID., *Gli elettori "fuori sede" possono attendere*, in *LaCostituzione.info*: www.lacostituzione.info/index.php/2022/07/26/gli-elettori-fuori-sede-possono-attendere/

¹² Per le iniziative relative all'adeguamento legislativo della situazione degli elettori fuori sede v., da ultimo, la discussione avvenuta lo scorso 22 maggio 2023, sulla proposta di legge A.C. 115-A (Madia) e delle abbinata proposte di legge Magi e Della Vedova; Grippo e Pastorella; Zannella ed altri; Pavanelli (A.C. 88-424-769-907).

¹³ Il quasi fra parentesi allude all'*escamotage* di inserire tra i rappresentanti di lista alcuni degli elettori fuori sede per aggirare la rigidità del principio di territorialità e consentire loro di votare nel luogo di domicilio.

Non solo, un voto elettronico regolamentato nell'uso e nell'accesso, e riservato, *cum grano salis*, a particolari categorie e gruppi sociali¹⁴, oltre a realizzare una possibile estensione della partecipazione elettorale in favore di chi, diversamente, non parteciperebbe alla consultazione elettorale, potrebbe servire fini di inclusione sociale. Si pensi alla condizione nella quale versano gli elettori a ridotta capacità motoria o, ancora, a coloro che, per svariate ragioni, necessitano di essere accompagnati al seggio elettorale il giorno del voto¹⁵: un sistema di voto elettronico opportunamente congegnato potrebbe facilitare la partecipazione di questi elettori. Con ogni probabilità, considerazioni come queste tradiscono una sincera predisposizione all'accoglimento di punti di vista che non escludano, a priori, l'introduzione di forme di voto "alternative", tecnologicamente nuove (e, per quanto possibile, adeguatamente sicure). Ogni slancio in questo senso sarebbe, però, certamente ingenuo se non avesse cura di considerare, con estrema attenzione, i pericoli che l'approdo a forme di voto come quelle che si descriveranno può determinare, ingenerando gravi conseguenze. In questo scritto si cercherà, perciò, di porre in dialogo i due "arsenali" di argomentazioni configurabili rispetto alle ipotesi di introduzione e non introduzione di un sistema di voto elettronico e di tracciare un bilancio che consenta di comprendere se l'approdo al voto elettronico sia (almeno per il momento) una strada ancora impraticabile. Più in particolare, date le premesse appena illustrate, il limitato fine di questo scritto sarà vagliare la sostenibilità di un ipotetico modello di voto elettronico e svolgere riflessioni capaci di attagliarsi, in via trasversale, ad ognuna delle consultazioni elettorali di orbita pubblicistica (le elezioni europee, le politiche, le amministrative e le referendarie), concedendosi qualche escursione sulla dimensione regionale (e, in particolare, sulla sperimentazione lombarda del voto elettronico presidiato) e sulle prospettive *de iure condendo* che riguardano, oggi, la materia.

¹⁴ Tra cui, con i dovuti accorgimenti, potrebbero includersi anche gli stessi elettori all'estero. Su questo e altri profili si consenta di rinviare a V. DESANTIS, "Sviamenti" della cittadinanza e voto degli italiani all'estero. Tre percorsi di riflessione, in *Diritto pubblico*, 1, 2023, p. 263.

¹⁵ Sul voto assistito si rinvia, tra gli altri, allo scritto di F. DALLA BALLA, *Come vota il civilmente incapace? Un caso concreto, due soluzioni apparenti, una proposta interpretativa*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2014: www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2014/10/dalla_balla.pdf

2. *Riflessioni sul voto elettronico presidiato*

Conviene, preliminarmente, rimarcare che il dibattito sull'introduzione dei sistemi di voto elettronico non si è alimentato solo in ragione dei notevoli progressi tecnologici. È avviso di chi scrive che una non indifferente componente di "fascino" per la sperimentazione di nuove forme di raccolta del voto derivi anche dalla presa di coscienza che nemmeno i sistemi di voto già "battuti" siano approdi sempre soddisfacenti. L'evolvere dei tempi e, a volte, anche quello dell'ingegno criminale ci hanno, d'altronde, mostrato che nemmeno il voto presidiato, espresso all'interno della cabina elettorale di un ufficio sezionale, alla presenza delle autorità, possa ritenersi immune da frodi¹⁶.

L'esperienza rivela, peraltro, che siano spesso anche altre le complicazioni che possono registrarsi nella sequenza elettorale "fisica", prima fra tutte quella legata all'interpretazione dei segni apposti sulle schede elettorali. Il superamento di alcune di queste complicazioni sembra aver dato, almeno inizialmente, man forte alla concreta possibilità che si introducessero sistemi automatizzati di raccolta del voto¹⁷. Man mano che andavano perfezionandosi le tecnologie connesse alla scansione ottica delle schede elettorali o, ancora, quelle che consentono l'espressione del voto attraverso l'impiego di macchine, sono affiorate, un po' ovunque nel mondo, modalità di voto alternative, oggi diffuse in molte esperienze nazionali¹⁸.

¹⁶ In tema, è fin troppo facile evocare l'introduzione del *tagliando antifrode*: un accorgimento, introdotto con la l.n. 165 del 3 novembre 2017, necessario a evitare la sostituzione della scheda elettorale con la c.d. *scheda ballerina*: una scheda precedentemente vidimata e pre-compilata, da inserire nell'urna.

¹⁷ Come è noto, in altra epoca ci sono stati altri tentativi di superamento del voto *su carta*. Potremmo citare, a tal fine, il voto espresso attraverso palle di ottone, pulsanti, gettoni, schede perforate. Solo in un secondo momento si è giunti al voto con le macchine automatizzate. Sul punto v., ad esempio, A. KUMAR – T. BEGUM, *Electronic voting machine – A review*, in *International Conference on Patter Recognition, Informatics and Medical Engineering*, 21-23 marzo 2012; A.M. KELLER - A. URKEN, *Privacy Issues in an electronic voting machine*, in *Proceedings of the 2004 ACM workshop on Privacy in the electronic society*, Ottobre 2004, p. 33.

¹⁸ Sullo stato del voto con *voting machines* in orbita comparata si rinvia, tra gli altri, a M. SCHIRRIPIA, *Le nuove frontiere del diritto di voto. Uno studio di diritto comparato*, Padova, Cedam, 2022; S. CURRERI – C. MARCHESE, *Il "voto telematico no presencial" nell'esperienza delle assemblee rappresentative spagnole: le Cortes Generales e i Parlamenti delle Comunità autonome*; C. MARCHESE, *Il voto elettronico nelle esperienze latinoamericane: il modello brasiliano e quello venezuelano*; P. VIOLA, *Il voto elettronico in India, Nepal, Bangladesh e Pakistan: profili giuridici e interrogati-*

La diffusione delle macchine del voto, pur non essendo immune da pericoli di malfunzionamento (i dispositivi impiegati per la scansione delle schede elettorali o, ancora, quelli per l'espressione diretta del voto potrebbero, come qualunque altro supporto di raccolta dei voti, essere l'oggetto di malfunzionamenti e manomissioni¹⁹), sembrerebbe presentare sufficienti garanzie dal punto di vista dei caratteri del diritto di voto *ex art. 48 Cost.* e, più in generale, candidarsi a ricoprire, già nel dibattito a proposito dell'opportunità di introdurre forme di voto elettronico, un ruolo meno "avversabile" di quello, di solito, riservato ad altre forme di voto elettronico disponibili, come quelle che prevedono l'espressione del voto a distanza, in spazi non presidiati. Anche nell'immaginario collettivo, l'*e-voting* presidiato con *voting machines*, sia nella sua variante a scansione ottica di schede cartacee, sia nella sua, più evoluta, versione con macchine del voto, sembra essere percepito come più tollerabile dell'*e-voting* che si svolge a distanza, servendosi della trasmissione delle informazioni per mezzo della rete *internet*.

Anche rispetto a queste varianti non è da escludersi che possano registrarsi sopravvalutazioni e scetticismi, e nemmeno può ignorarsi l'annoso tema del *digital divide*²⁰: un elemento che ha l'attitudine di ostacolare il pieno utilizzo di soluzioni tecnologiche.

L'odierna evoluzione delle dinamiche sociali, diretta "a vele spiegate" verso una piena e trasversale digitalizzazione dei processi di cittadinanza²¹, potrebbe, però, anche suggerire l'idea che questo problema assumerà

vi di teoria generale, tutti in *Federalismi.it*, n. 6/2020 (*Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive, anche nel tempo del coronavirus*).

¹⁹ E questo è, d'altronde, quello che è accaduto in molti casi, i quali hanno fatto registrare inceppamenti e altre difficoltà. Al riguardo v., per tutti, L. NORDEN, *Voting system failures: a database solution*, Brennan Center for Justice, New York University School of Law: www.brennan-center.org/sites/default/files/2019-08/Report_Voting_Machine_Failures_Database-Solution.pdf

²⁰ In argomento, v. J. VAN DIJK, *The Digital Divide*, Cambridge, 2020; ID., *A theory of the digital divide*, I ed., Londra, 2013; M. WARSCHAUER, *Digital Divide*, in *Encyclopedia of Library and Information Sciences*, III ed., Boca Raton, Florida, 2015.

²¹ Ci si riferisce, tra le altre cose, all'introduzione di soluzioni tecnologiche per gli aspetti quotidiani. Tra gli esempi più immediati possono annoverarsi le funzionalità attivabili con la nuova Carta d'identità elettronica o, ancora, la generazione del Green Pass. In generale, v. F. CLEMENTI, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus)*, in *Federalismi.it*, 6, 2020, p. 215.

un carattere “recessivo” o trascurabile, specie se rapportato ad alcuni dei vantaggi connessi all’utilizzo delle più avanzate forme di *e-voting*. Indagando, infatti, il versante delle possibili utilità del voto elettronico, si può notare che, fin dai suoi albori, seppur con qualche incidente di percorso, la predisposizione di macchine, prima per la sola raccolta, poi anche per l’espressione del voto, si è rivelata uno strumento promettente, almeno da cinque punti di vista. In primo luogo (1), sia la scansione delle schede elettorali disposta per mezzo di lettori ottici, sia le macchine del voto che consentono l’espressione diretta dei suffragi semplificano i problemi di conteggio delle schede elettorali e dei voti. L’utilizzo di macchinari, tendenzialmente infallibili dal punto di vista matematico (e, in ogni caso, decisamente meno fallibili dell’uomo nell’esecuzione dei calcoli), consentirebbe di ridurre gli errori nella fase di conteggio delle schede, quelli nella fase di conteggio dei voti, e, soprattutto, velocizzerebbe sia la fase di spoglio e scrutinio degli stessi, sia quella di elaborazione dei risultati. In secondo luogo (2), una transizione (anche solo parziale) alla raccolta elettronica dei voti presterebbe maggiori garanzie nell’ipotesi di riconteggio dei voti, posto che la tendenziale infallibilità delle macchine nel conteggio darebbe, verosimilmente, luogo a risultati ripetibili. In questo modo, i risultati del riconteggio, molto più difficilmente di quanto accade quando si procede al riconteggio “umano”²², eviterebbero scostamenti tra il risultato di un calcolo e l’altro, rafforzando la fiducia degli elettori sul corretto svolgimento della tornata elettorale. Ancora (3), la predisposizione di un sistema di raccolta elettronica dei voti ridurrebbe le ipotesi di dubbi in fase di interpretazione delle manifestazioni di voto²³: l’appalto della “lettura” delle schede a macchine tarate secondo le caratteristiche dell’elezione, oltre che secondo i requisiti di legge, ridurrebbe il margine di apprezzamento del personale di seggio nell’attribuzione dei voti a liste e candidati. Certo, una volta prese in considerazione entrambe le forme di *e-voting* finora prospettate (quella

²² La possibilità che si registrino risultati differenti in fase di riconteggio non è affatto improbabile. Si è verificata, alle ultime elezioni politiche del 2022, con l’elezione di Umberto Bossi e di altri parlamentari alla Camera dei Deputati.

²³ Manifestazioni impresse, rispettivamente, sulle schede cartacee scansionate o tradotte in opzioni selezionabili a partire dall’interfaccia grafica della piattaforma digitale di voto.

dell'*e-voting* “scansionato” e quella interamente rimessa alla macchina), sembrerebbe opportuno operare dei distinguo. Con riferimento alla prima modalità, l’affidamento di una parte della sequenza elettorale alle macchine, se da un lato consente di superare le incertezze interpretative derivanti dall’apposizione di segni sulle schede e di risolversi in un meccanismo di “scarico” delle responsabilità del personale di sezione, dall’altro lato potrebbe realizzare un trasferimento del momento decisivo sulla macchina e, indirettamente, sui soggetti che ne abbiano impostato il funzionamento. La circostanza in oggetto merita attenzione, al fine di evitare il rischio di derive che, attraverso la fase di settaggio della macchina, possano influenzare la costruzione dei risultati. Riguardo, invece, alla seconda modalità, il problema dell’attribuzione di senso ai segni apposti potrebbe essere, in radice, eliminato. Se si consente all’elettore di selezionare le sue opzioni di voto o, al contrario, di non selezionarne alcuna (lasciando, cioè, la scheda elettorale in bianco), il novero dei casi-limite (quelli, cioè, dei segni non chiaramente apposti o non del tutto intelligibili) sarebbe eliso in radice, perché le informazioni registrate dalla macchina sarebbero o chiare o assenti.

In quarto luogo (4), risulta, forse, fin troppo evidente che un passaggio alla seconda modalità di voto con le macchine risolverebbe, tra le altre cose, anche le possibili criticità dovute alla conservazione delle schede (oltre che di tutto il materiale documentale). Allo stato, dopo ogni consultazione elettorale, le schede elettorali sono conservate dalle amministrazioni per un periodo non superiore a cinque anni, esaurito il quale le stesse sono distrutte²⁴. Rivolgersi a un sistema di voto elettronico che si avvalga delle macchine avrebbe, probabilmente, anche il vantaggio di rendere fruibili le prove di corretto espletamento della funzione elettorale per un tempo più lungo. I dati relativi alle elezioni, anziché essere sparsi tra le schede che contengono i suffragi e i documenti che ne danno conto, potrebbero essere aggregati in forma elettronica e custoditi su appositi supporti.

Da ultimo (5), un aspetto, forse, interessante può essere rappresentato dalle utilità di ordine economico che un passaggio opportunamente

²⁴ Sul punto, si consenta di rinviare alla ricostruzione contenuta in: www.agi.it/cronaca/schede_elettorali_macero-5553472/news/2019-05-27/.

sorvegliato al voto con le macchine potrebbe determinare. Non è affatto dimostrato che l'approdo a un sistema di voto automatizzato, con conseguente riduzione della stampa delle schede elettorali potrebbe, in ogni caso, realizzare una contrazione della spesa pubblica connessa all'elezione. Le macchine per realizzare il passaggio all'e-voting (e, prima ancora, le tecnologie per svilupparle) avrebbero, probabilmente, costi elevati; è ipotizzabile che, oltre alle spese per l'approvvigionamento delle macchine, sia necessario stanziare altre risorse per le manutenzioni necessarie; almeno nel primo periodo di un eventuale fase di approdo a forme di voto elettronico, le macchine affiancherebbero, senza sostituirle, le modalità di voto "tradizionali". Sul versante opposto sembra, però, necessario prendere in considerazione anche l'ipotesi per cui, a seguito di un proficuo "rodaggio" del nuovo, ipotetico, sistema di voto, ad amministrazioni già attrezzate a fronteggiarlo (perché già munite di macchine), la spesa pubblica pro elezione sia epurata di alcuni costi. In uno scenario nel quale il voto elettronico abbia dato buona prova di sé, non sarebbe, infatti, necessario né acquistare grandi quantità di macchinari, né stampare enormi quantità di schede, né corrispondere grandi somme al personale dei seggi, che sarebbe ridicibile.

Se queste e altre possibili positività rappresentino elementi sufficienti a segnare, presto o tardi, un passaggio o, quantomeno, un'introduzione di sistemi di raccolta, espressione, conteggio e raccolta automatizzata del voto, è un interrogativo non da poco.

A fronte della perdurante attualità del dibattito²⁵, che ha conosciuto una significativa riviviscenza a seguito della recente emergenza pandemica²⁶, deve, però, segnalarsi che, sebbene la tecnologia per realizzare il voto attraverso le macchine esista, ormai, da quasi una ventina d'anni e sia

²⁵ Tra i contributi più recenti, oltre a quelli già richiamati, v. P. BOUCHER – S. NASCIMENTO – M. KRITIKOS, *Come la tecnologia blockchain può cambiarci la vita*, Scientific Foresight Unit (STOA), European Parliamentary Research Service, 2017.

²⁶ Al riguardo E. LONGO, *Europa e democrazia elettronica*, in A. PAJNO – L. VIOLANTE, *Biopolitica, pandemia e democrazia. Rule of law nella società digitale*, Vol. I, *Problemi di governo*, Bologna, 2021, p. 233; N. LUPO, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e "finestra di opportunità"*; V. LIPPOLIS, *Il rapporto Parlamento-Governo nel tempo della pandemia*, tutti in *Il Filangeri*, Quaderno 2020, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, Napoli, 2020; G. TARLI BARBIERI, *Il "diritto elettorale dell'emergenza" tra decretazione d'urgenza e linee guida*, in *Corti supreme e salute*, 1/2021, 187 ss.

andata, nel tempo, sempre più perfezionandosi, gli entusiasmi per l'impiego di queste forme di voto sembrerebbero essersi parecchio raffreddati. Quanto detto sembrerebbe, in primo luogo, avvenuto in ragione del fatto che, nella congiuntura attuale, il disinteresse per la dimensione elettorale, comprovato da crescenti e allarmanti dati sull'astensionismo²⁷, potrebbe, in molti casi, accompagnarsi a un diffuso scetticismo sul funzionamento e l'affidabilità delle macchine di voto, a volte peggiorato dall'incapacità di utilizzare lo strumento tecnologico.

Su questo e altri profili, l'esperienza del voto presidiato con voting machine condotto dalla Regione Lombardia, nell'ambito del referendum consultivo sull'autonomia, offre preziosi contributi al nostro dibattito. L'esperienza appena menzionata, oltre a mostrarsi interessante per il fatto di esemplificare in modo significativo quale sia l'effettivo margine decisorio delle Regioni in punto di organizzazione delle tornate elettorali, costituisce, infatti, il primo e compiuto episodio di regolamentazione "nazionale" di sistemi di voto diversi da quelli battuti²⁸. Il referendum lombardo costituirà, con ogni probabilità, la base giuridica ed esperienziale intorno a cui congegnare, nel prossimo futuro, la disciplina del voto tecnologico.

Anzi, in questo senso, la regolazione del voto elettronico presidiato dell'esperienza lombarda potrebbe supportare un *assist* anche verso la regolazione di forme di *internet voting*, *i-voting*, già allo studio. La disponibilità di tecnologie dotate di un grado di affidabilità informatica

²⁷ In aggiunta ai riferimenti bibliografici già indicati, per uno studio focalizzato sull'astensionismo relativo al voto dall'estero, si rinvia al recente contributo di S. BATTISTON, *L'astensionismo elettorale nella Circonscrizione estero: le ragioni del non voto*, in D. LICATA (a cura di), *Rapporto Italiani nel Mondo 2022: Speciale Rappresentanza*, Fondazione Migrantes, p. 126.

²⁸ In particolare, il regolamento che disciplinava lo svolgimento del referendum consultivo: [ancilombardia.it/documenti/6860-Regolamento%20Regionale%20n.%203%20del%2010%20febbraio%202016.pdf](https://www.ancilombardia.it/documenti/6860-Regolamento%20Regionale%20n.%203%20del%2010%20febbraio%202016.pdf), precorrendo la risoluzione delle questioni che potrebbero, prossimamente, affacciarsi al futuro regolatore giuridico della tornata elettorale, non manca di considerare ogni aspetto meritevole di definizione (il testo normativo spazia dall'approntamento di definizioni, art. 2, alla fissazione dei requisiti tecnici per il sistema di voto, art. 6). Allo stesso tempo, la disciplina di governo dell'elezione, rinviando, in modo necessitato, al contenuto di documenti che descrivono il concreto funzionamento delle macchine, realizza, in modo in parte inevitabile, una di quelle ibridazioni della normazione tra fonti e norme tecniche che rischiano di spostare l'individuazione delle regole cogenti dal piano dell'*hard law* a quello, *soft*, di linee guida e altri strumenti. Ma su questo, si consenta di rinviare a: V. DESANTIS, *Covid-19: il dialogo di hard e soft law e le trasformazioni della normazione*, in *Questa Rivista*, n.s. 2020, p. 107.

senza precedenti e, in alcuni casi, più evolute di *blockchain* e *smart contract* ha, infatti, prepotentemente realizzato il deragliamento del dibattito sull'*e-voting* dal voto presidiato con le macchine al voto esercitabile in spazi non presidiati, e trasmesso via internet: una sorta di versione IT del voto postale.

Come è noto, alcuni Paesi hanno accolto con favore questa possibilità, mentre altre realtà, meditando sulla stratificazione dei problemi che potrebbero derivare dall'espressione del voto a distanza, sembrerebbero dell'avviso di dover ritardare l'appuntamento con la transizione tecnologica. Negli ultimi anni, il nostro Paese si sta meritoriamente smarcando dalla rosa dei secondi e, superata la traumatica ondata di scetticismi che ha riguardato l'esperienza della nota piattaforma Rousseau²⁹, ha avviato, anche sul piano istituzionale, lo studio e la sperimentazione di avvertiti strumenti di democrazia elettronica che, oggi, si interrogano sui rischi e sulle criticità relativi alle forme avanzate di voto a distanza, come quelle basate su avanzati sistemi di cyber-security e sulla generazione di codici sorgente³⁰.

3. *Riflessioni in materia di internet voting, i-voting*

Forse è opportuno iniziare la disamina di questa parte del lavoro avendo in mente la formula con la quale l'art. 48 Cost. descrive le quattro fondamentali caratteristiche che il diritto di voto presenta nel sistema costituzionale italiano³¹. Le quattro aggettivazioni che accompagnano la descrizione del diritto di voto nell'esordio della disposizione, anche in ragione del combinato con le altre previsioni costituzionali e con l'interpretazione che il Giudice costituzionale ha, nel tempo, dato delle

²⁹ Sul punto si v., tra gli altri, la ricostruzione di P. VILLASCHI, *Voto e partecipazione nel sistema "Roussaeu": di quale democrazia stiamo parlando?*, in *Rivista AIC*, 1, 2020, p. 589.

³⁰ Per questo ed altri profili si fa riferimento alla Relazione finale – Scheda dei requisiti denominata *Portale voto elettronico*, realizzata dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale, che si diffonde, appunto sulle criticità e sulle vulnerabilità – perlopiù informatiche – di un sistema di voto elettronico con presidi di sicurezza IT. I profili a maggiore "ricaduta giuridica" esaminati in questo documento saranno oggetto di trattazione nel prosieguo di questo scritto.

³¹ Per un'accurata ricostruzione dottrinale delle posizioni e dei caratteri individuabili con riferimento al diritto di voto si rinvia, tra gli altri, L. Rossi, *Natura giuridica del diritto elettorale politico*, in Id., *Scritti vari di diritto pubblico*, VI, Milano, 1941.

regole in tema di elettorato attivo, danno, oggi, forma a un sistema di garanzie piuttosto rigoroso, a buon diritto descritto come più rigido di quelli in uso presso altri sistemi³².

Quanto appena detto sembra, invero, un dato che non sfugge neanche all'esperienza comune, visto che appartiene, ormai, anche alle conoscenze della sfera dei non giuristi il fatto che, nel nostro Paese, non sia possibile esprimere il voto in almeno alcune delle forme in cui è, invece, possibile farlo in altre realtà statali. Rovesciando la prospettiva appena descritta, ne risulta, in altri termini, che, eccettuate le viste e annunciate sperimentazioni, anche di livello nazionale³³, il nostro sistema giuridico ammette solo l'espressione del voto nelle sue modalità "tradizionali"³⁴. L'orientamento restrittivo in punto di modalità di espressione del voto, e, segnatamente, il fatto che nel nostro sistema non siano, ad esempio, permessi né il c.d. voto anticipato³⁵, né il c.d. voto per procura³⁶, se, da un lato, è indubbia garanzia di affidabilità per ciò che concerne lo svolgimento delle elezioni, dall'altro limita, a volte piuttosto fortemente, la partecipazione elettorale.

³² L. CUOCOLO, *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2008, p. 255.

³³ Oltre che ai disegni ed alle proposte di legge in materia di voto elettronico, depositate sia nel corso della presente legislatura che in quella precedente, esempi dell'interesse nazionale per il voto elettronico possono essere, oltre alle campagne di finanziamento delle ricerche in materia, sia l'avvio della raccolta digitale delle firme per i referendum, sia, ancora, la sperimentazione con il voto elettronico per l'elezione del 3 dicembre 2021 dei COMITES (i Comitati degli italiani all'estero). Per maggiori informazioni sul punto si rinvia a: temi.camera.it/leg18/temi/voto-elettronico-e-digitalizzazione-del-procedimento-elettorale.html

³⁴ Da questi possono, inoltre, affrancarsi i casi, limitati e "in deroga", del voto espresso attraverso i c.d. seggi volanti o negli uffici sezionali allestiti all'interno di strutture sanitarie o penitenziarie con determinate caratteristiche. Alcune delle fattispecie descritte si fanno, sovente, ricadere entro la dizione di *voto assistito*.

³⁵ Per una bibliografia essenziale sul voto anticipato, v. R.M. STEIN, *Early Voting*, in *The Public Opinion Quarterly*, vol. 61, 1/1998, p. 57; P. GRONKE, E. GALANES-ROSENBAUM, P. MILLER, *Early Voting and Turnout*, in *PS: Political Science & Politics*, vol. 40, n. 4/2007, p. 639; R.M. STEIN, P.A. GARCIA-MONET, *Voting Early but not Often*, in *Social Science Quarterly*, vol. 78, 3/1997, p. 657.

³⁶ Sul voto per procura cfr., B. COULMONT, *In absentia. Le vote par procuration, une participation électorale à distance?*, in *Revue Française de Science Politique*, 3/2020, vol 70, p. 485; ID., A. CHARPENTIER, J. GOMBIN, *Un homme, deux voix. Le vote par procuration, La Vie des idées*, 11 febbraio 2014, qui disponibile: www.laviedesidees.fr/Un-homme-deux-voix-le-vote-par.html

Per tali ragioni, simmetricamente rispetto a quanto si è cercato di fare nella prima parte di questo scritto, in questa parte del lavoro si vaglierà, rispetto a ciascuna delle quattro matrici menzionate, quali siano i profili di forza e debolezza che l'introduzione di una forma di *internet voting*, quale naturale evoluzione digitale del voto elettronico, possa presentare.

3.1 *La personalità del voto al tempo delle identità digitali: cenni*

In primo luogo, bisogna domandarsi se un'eventuale introduzione del voto elettronico, attraverso la rete, offra adeguate garanzie in termini di personalità del voto, per tale dovendosi intendere la riconducibilità della volontà contenuta nell'espressione di voto al titolare dell'avente diritto. Come si è già avuto modo di accennare, le garanzie costituzionali in punto di diritto di voto accordano massima rilevanza al requisito della personalità del voto, escludendo, ad esempio, che lo stesso possa essere espresso su delega, attraverso un rappresentante, perché, a consentire il contrario, non si avrebbero sufficienti garanzie in ordine alla provenienza del voto. Il rappresentante potrebbe, infatti, esprimere il voto in modo difforme rispetto alle indicazioni pervenutegli dal rappresentato: eventualità che, nel nostro sistema, impone che sia, in ogni caso, il titolare del diritto a esercitarlo, anche quando impedimenti fisici, temporanei o permanenti, ne rendano difficoltosa l'espressione. In questo caso, la stessa è resa possibile grazie all'assistenza loro offerta da accompagnatori, la cui presenza è prevista e disciplinata dalla legge³⁷.

Ora, un sistema di *i-voting* dovrebbe poter replicare, nelle sue forme tecnologiche, le medesime o equivalenti garanzie da questo stesso punto di vista. L'operazione in parola non sembra, però, affatto semplice, per una serie di ragioni.

Innanzitutto, la traslazione della personalità del voto sul versante elettronico sembra richiedere che le operazioni di identificazione telematica

³⁷ Cfr. la l. 5 febbraio 2003, n. 17 (*Nuove norme per l'esercizio del diritto di voto da parte degli elettori affetti da gravi infermità*). Il riferimento corre, in particolare, a quegli elettori che partecipino, assistiti, ma personalmente, al momento di espressione del voto, senza che l'esecuzione sia affidata ad altri. Quanto appena detto vale sia per gli elettori riguardati da impedimenti che si recano personalmente presso gli uffici sezionali, dove sono assistiti da degli accompagnatori, sia per gli elettori che esprimono il proprio voto presso il proprio domicilio o in spazi diversi da quelli in cui sono allestiti gli uffici sezionali e che votano grazie all'istituzione dei c.d. seggi volanti.

dell'elettore presentino un grado di affidamento assimilabile a quello che si può sperimentare effettuando un riconoscimento attraverso il raffronto fisico tra l'elettore, presentatosi al seggio, e la sua immagine, impressa su un documento di identità. Ad oggi la buona prova che la diffusione di sistemi di identità digitale, come SPID o CIE, sembrano dare consente di argomentare che il loro utilizzo, già previsto rispetto all'attivazione di molte funzionalità e servizi della pubblica amministrazione, possa, un domani, utilizzarsi anche per esprimere il proprio voto. Laddove, poi, non sia ritenuto sufficiente rimettersi solo ed esclusivamente alla prova dell'autenticazione fornita dai livelli di base di questi servizi, è possibile prevedere che l'accesso alle eventuali piattaforme di voto elettronico, da effettuarsi con identità digitale, sia corredato dalla rilevazione di parametri biometrici. Non solo, è notizia più o meno recente che l'Unione europea abbia avviato gli accorgimenti necessari a istituire un sistema di identità digitale valido al livello europeo³⁸.

Certo, la predisposizione di sistemi di riconoscimento che si avvalgano dell'utilizzo di supporti tecnologici è un'evenienza che getta qualche timore in ordine alla protezione dei dati personali dell'elettore. E questo è tanto più vero in un'epoca nella quale la sensibilità dell'opinione pubblica sul tema risulta spiccata. Ipotizzare l'introduzione di un sistema di *i-voting* che si affianchi, poi, ai sistemi "tradizionali", senza sostituirli, e che abbia l'attitudine di consentire a una sola parte dell'elettorato (quella che voterebbe elettronicamente) di votare in modo diverso, ipoteticamente anche visualizzando sullo schermo dei dispositivi di voto schede elettorali con contrassegni e candidati diversi (perché relativi alla circoscrizione di riferimento dell'elettore), potrebbe aumentare i rischi di riconducibilità del voto espresso al singolo elettore e minare la segretezza del suffragio³⁹, uno strumento la cui introduzione è adombrata dal

³⁸ Si fa riferimento in particolare all'European Digital Identity Wallet: un documento elettronico che dovrebbe poter essere generato per ogni cittadino europeo (o per ogni soggetto giuridico operante entro gli Stati membri) e che faciliterebbe le procedure di identificazione per l'accesso a servizi digitali delle amministrazioni: commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-digital-identity_it.

³⁹ Argomenti come questi sono, senz'altro, pessimistici e sembrano incidere sul dibattito fino a un certo punto, perché apparentemente in contrasto rispetto alle tendenze in atto. Il riferimento corre, naturalmente, oltre che al dibattito e alle sperimentazioni cui si fa riferimento in questo scritto (elezioni dei rappresentanti dei COMITES, nota n. 42, disegni di legge sulle trasfor-

noto libro bianco sull'astensionismo elettorale⁴⁰ e che potrebbe sostituire tecnologicamente la tessera elettorale.

Se la volontà politica intenderà assegnare agli avanzati strumenti tecnologici oggi disponibili funzioni ulteriori rispetto a quelle prospettate dal possibile impiego dell'*election pass* è *questione che sarà possibile esaminare nel prossimo futuro*.

3.2 *Qualche appunto in materia di i-voting ed eguaglianza*

Per esigenze di completezza, una parte della rassegna qui dedicata alla sostenibilità costituzionale di un sistema di voto elettronico che funzioni attraverso *i-voting* sarà incentrata sul vaglio di possibili vulnus che un eventuale passaggio alle forme di voto elettronico potrebbe arrecare al valore dell'eguaglianza del voto.

Se si ipotizza che il sistema di voto elettronico da introdurre sia disciplinato in modo da replicare telematicamente gli attuali meccanismi di raccolta, lo stesso non dovrebbe porre particolari problemi dal punto di vista dell'eguaglianza dei voti. Per esemplificare, l'introduzione di un sistema di voto elettronico da affiancare alla raccolta tradizionale del voto e nel quale i voti espressi dagli utenti che userebbero la piattaforma confluiscono nel conteggio dei voti della propria circoscrizione di riferimento, individuata in base alla residenza, non dovrebbe realizzare distorsioni in punto di eguaglianza del voto.

Anzi, a ben guardare, l'implementazione di un efficiente sistema di raccolta del voto a distanza, se sostenibile dal punto di vista delle altre garanzie richieste in punto di voto, potrebbe, addirittura, realizzare il superamento di alcune parziali "storture" che, proprio in materia di eguaglianza, si registrano, oggi, sia rispetto alle speciali ipotesi nelle quali alcune categorie di elettori sono ammesse a votare in seggi diversi da

mazioni elettorali, nota n. 11) all'*election pass*. Sul punto cfr. *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*, l'e-book redatto dalla Commissione di esperti con compiti di studio e consulenza.

⁴⁰ Per alcune riflessioni sull'astensionismo, v. A. RUGGERI, *L'astensionismo elettorale e la forma a-democratica di Stato (nota minima su una spinosa ed irrisolta questione)*, in *Consulta Online*, 19 ottobre 2021; C. GHINI, *Alcune particolarità dell'astensionismo in Italia*, in M. CACIAGLI, (a cura di), *Il voto di chi non vota. L'astensionismo elettorale in Italia e in Europa*, Edizioni di Comunità, Milano, 1983, p. 205.

quello di residenza, sia, e soprattutto, rispetto all'ipotesi dei cittadini (non necessariamente residenti all'estero) che votino, per posta, dall'estero. Con riguardo alla prima ipotesi, ci si intende riferire alle categorie di elettori a cui è consentito votare in deroga al principio di territorialità (come, ad esempio, i naviganti e gli aviatori)⁴¹. Questi elettori, essendo ammissibili a votare in sovrannumero rispetto agli elettori delle sezioni in cui si trovano a votare, possono, seppure in misura minima (e, invero, quasi trascurabile) incidere sulla composizione del risultato elettorale all'interno delle circoscrizioni in cui siano ammessi a votare e alterare, per la loro parte, il rapporto tra numero di elettori della sezione e valore in uscita del voto (il valore del singolo voto espresso nella circoscrizione può subire, in altri termini, un'alterazione minima perché il seggio messo a elezione in quella circoscrizione dovrà essere aggiudicato in base a un numero maggiorato di elettori). Attraverso un sistema di voto elettronico che, invece, assegna i voti espressi dagli elettori che votano via internet e a distanza alle circoscrizioni di loro riferimento potrebbe mantenersi saldo il rapporto tra aventi diritto al voto e suo valore in uscita.

Ora, quanto appena detto rispetto alla categoria degli elettori ammessi a derogare, entro i confini nazionali, il principio di territorialità del voto è, forse, eccessivo se si ha riguardo al concreto impatto che l'eccezione di cui gli stessi si avvalgono può determinare, ma questo discorso si comprende, forse, meglio avendo riguardo a un'altra situazione che deroga, per definizione, il valore eguale del voto: quella del voto degli italiani all'estero. Come è noto, i voti degli italiani che votino dall'estero, siano essi cittadini con residenza fissata al di fuori del territorio nazionale⁴² o cittadini che, per i motivi previsti dalla legge⁴³, siano ammessi a votare via posta trovandosi all'estero senza risiedervi, esprimono un voto che

⁴¹ Al riguardo, cfr. l'art. 50, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, che ha modificato la l. 16 maggio 1956, n. 493, e che disciplina le particolari modalità di voto cui possono accedere naviganti, aviatori e personale di seggio.

⁴² Ovviamente solo quelli residenti in Paesi dai quali sia possibile votare per corrispondenza.

⁴³ Allo stato, l'art. 4-bis della l. n. 459/2001 stabilisce, infatti, che possano «votare per corrispondenza nella circoscrizione Estero, previa opzione valida per un'unica consultazione elettorale, i cittadini italiani che, per motivi di lavoro, studio o cure mediche, si trovano, per un periodo di almeno tre mesi nel quale ricade la data di svolgimento della medesima consultazione elettorale, in un Paese estero in cui non sono anagraficamente residenti (...). Con le stesse modalità possono votare i familiari conviventi con i cittadini di cui al primo periodo».

confluisce nella circoscrizione estero: dal momento che la circoscrizione estero elegge una quota molto ridotta dei parlamentari, chiunque voti via posta, nel nostro sistema, subisce una contrazione del valore del voto decisamente più grave di quella che deriva dall'alterazione dell'originario rapporto tra numero di elettori della circoscrizione e valore del loro voto in rapporto alla circoscrizione di riferimento.

Implementare un sistema di voto elettronico anche per gli elettori che, al momento delle consultazioni elettorali, si trovino all'estero e congegnarlo in modo tale che i voti espressi da questi cittadini siano conteggiati assieme a quelli della loro circoscrizione (o del loro collegio) di riferimento potrebbe risolvere il problema della distorsione dell'eguaglianza del voto e fare sì che queste categorie di elettori, anche se impossibilitate a recarsi agli uffici sezionali per votare in presenza, possano partecipare all'elezione esattamente come se si fossero recati fisicamente alle urne (e, conseguentemente, scegliere liste e candidati abbinati ai collegi del luogo di provenienza).

Certo, la configurazione di un sistema così congegnato potrebbe rivelarsi, per certi aspetti, molto laboriosa, perché prescindere da una circoscrizione estero (o, comunque, da un collettore diversificato per raccogliere i voti dei cittadini che votino nel descritto modo "atipico") richiederebbe che i cittadini dovrebbero visualizzare sulle piattaforme per il voto elettronico le stesse possibilità di scelta che sarebbero disponibili sulle schede elettorali che troverebbero al seggio, se si recassero a votare in presenza (e non, quindi, liste e candidati per la circoscrizione estero). Al netto di questa considerazione, ipotizzando la realizzabilità di un sistema di questo tipo, sembrerebbe, comunque, risultare che, almeno dal punto di vista dell'eguaglianza del voto, *ex art.* 48 Cost., un ricorso al voto elettronico, ridotto ad alcune ipotesi e adeguatamente disciplinato, potrebbe rivelarsi una risorsa per la realizzazione dell'aspirazione costituzionale ai caratteri del diritto di voto e non già un problema⁴⁴. Le

⁴⁴ Le sperimentazioni a cui si è accennato sembrerebbero confermarlo. Per un riscontro sul punto, v. la *Relazione finale* del Portale sul voto elettronico, realizzata dal Ministero degli Esteri e della Cooperazione internazionale, qui disponibile: www.esteri.it/vp-content/uploads/2022/07/MAECI_Portale_Voto_Elettronico_Relazione_Finale.pdf.

perplexità più rilevanti rispetto a una sostenibilità dell'internet voting, dall'angolo visuale del 48 Cost., insistono, infatti, sulle sue altre matrici.

3.3 *Il vero punctum dolens dell'i-voting: la libertà del voto*

Procedendo la disamina puntiforme dei profili di forza e debolezza che l'eventuale introduzione di un sistema di *internet voting* possa presentare rispetto alle tradizionali garanzie costituzionali in materia di voto, è giunto il momento di dedicare qualche riflessione al rapporto più controverso di questa analisi⁴⁵: quello tra la predisposizione di forme di votazione che avvengano in spazi privati e, per definizione, non presidiati, e il profilo della libertà del voto, ossia la capacità di autodeterminazione dell'elettore nella formazione della volontà di voto e nella sua espressione.

Come si può intuire, le principali riserve in ordine all'introduzione di sistemi di voto elettronico insistono, perlopiù, su questo peculiare aspetto, e ciò in quanto tutte le forme di voto a distanza espresse in spazi privati (voto via *internet* incluso), sebbene siano, per molti aspetti, le principali vie ipotizzabili per ridurre una parte dell'astensionismo involontario, oltre che dei mezzi potenzialmente capaci a semplificare l'organizzazione delle tornate elettorali⁴⁶, sono, per definizione, esposte al rischio di compromissioni della volontà degli elettori. In altre parole, l'*i-voting* di ultima generazione consentirebbe all'elettore di esprimere il proprio voto in spazi privati, attraverso un proprio dispositivo, ma lascerebbe inevasi importanti interrogativi sul piano dell'effettiva libertà di espressione del voto, quantomeno per ciò che concerne la libertà dell'elettore al momento di compilazione della scheda elettorale in formato elettronico.

⁴⁵ Per gli aspetti che non sarà possibile esaminare compiutamente in questa sede, si rinvia a: V. DESANTIS, *Le nuove prospettive dell'Internet Voting tra avanzamento tecnologico e sostenibilità giuridica*, in *Rivista AIC*, 4, 2022.

⁴⁶ Ciascun modello che si allontani dal voto non presidiato presupporrebbe, infatti, la predisposizione di seggi o "presidi" per il voto che, per quanto capillarmente distribuiti sul territorio (nazionale e non), difficilmente risolverebbero il problema della distanza che separa gli elettori dai consolati o dagli uffici sezionali dove votare. Per completezza, si riferisce che esistono studi che auspicano che l'organizzazione delle consultazioni elettorali avvenga in queste forme. Al riguardo, si rinvia, tra gli altri, al *White Paper Voto dei cittadini all'estero, meglio farlo tramite seggi: lo studio*, 2015. Sul punto, v. anche la sperimentazione di cui alla nota n. 57.

Il problema è noto e intricato e sembra, allo stato, aggravato dai forti sospetti di manipolazione della volontà dell'elettorato⁴⁷. Nel tempo, sono stati ipotizzati diversi meccanismi atti a salvaguardare la volontà dell'elettore dal rischio di coercizioni, ma l'inevitabile assenza di presidi al momento dell'espressione del voto a distanza attribuisce alle soluzioni proposte un carattere risolutivo solo parziale. Per questa ragione è, probabilmente, sbagliato interrogarsi sull'assimilabilità delle forme di voto elettronico proposto a quelle "tradizionali", dovendosi, piuttosto, riflettere sulla circostanza che i rischi, per certi aspetti ineliminabili, del voto elettronico possano essere solo ridotti in misura sufficiente da realizzare un affiancamento del voto elettronico al voto tradizionale.

Ad oggi esistono, ad esempio, sistemi che consentono all'elettore di avvalersi di un ripensamento a termine del voto elettronico, di modo che lo stesso possa, se sotto coercizione, votare secondo le indicazioni impostegli, salvo poi cambiare l'orientamento di voto espresso e sostituire il primo voto con un nuovo voto, una volta che si trovi libero da condizionamenti di sorta⁴⁸. Questo sistema, già in uso presso alcuni ordinamenti⁴⁹, ha sicuramente aperto la strada a un dibattito di interessante rilievo sui meccanismi di anticoercizione per il voto a distanza. Affinché il voto possa essere "ripensato" e, quindi, sostituito da una nuova manifestazione dello stesso, stavolta espressa nel momento in cui l'elettore si trovi libero da pressioni, è ovviamente necessario che il limite temporale per poter "cambiare idea" sia limitato, cioè circoscritto a un intervallo di tempo che coincida con quello nel quale le autorità che regolano l'elezione abbiano deciso che la volontà elettorale possa lasciarsi in stato di formazione. L'introduzione di un sistema come questo pone, però, anche altri interrogativi, primo fra tutti quello che si chiede se la facoltà

⁴⁷ Sul punto, si pensi, ad esempio, all'introduzione del reato di *Scambio elettorale politico mafioso*. Sul punto si rinvia, tra gli altri, a E. SQUILLACI, *Il nuovo reato di scambio elettorale politico-mafioso: pregi e limiti di una riforma necessaria*, in *Archivio penale*, 3, 2014, p. 753.

⁴⁸ Sulle soluzioni adottate all'estero v., ad esempio a K. GOOS – B. BECKERT – R. LINDNER, *Electronic, Internet-Based Voting*, in R. LINDNER – G. AICHOZLER – L. HENNEN (a cura di), *Electronic Democracy in Europe*, 2016, p. 148.

⁴⁹ Sul funzionamento del voto estone, si rinvia, tra gli altri, a L.G. SCIANNELLA, *Il Remote Internet Voting in prospettiva comparata. Il caso dell'Estonia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2, 2020, p. 451; R.M. ALVAREZ – T.E. HALL – A.H. TRECHSEL, *Internet Voting in Comparative Perspective: The Case of Estonia*, in *Political Science & Politics*, 42(03), 2009, p. 497

di cambiare idea, facoltà che non è riconosciuta agli elettori che votino con le modalità tradizionali, possa presentare qualche controindicazione. Drammatizzando il quadro delle ipotesi configurabili forse ai limiti del possibile, si potrebbe immaginare che un “colpo di mano” condotto a urne aperte e a elezioni in corso non abbia “solo” l’attitudine di condizionare la volontà degli elettori che non abbiano ancora votato, perché potrebbe suscitare un ripensamento anche di quelli che, invece, abbiano già inviato il proprio voto, invertendo una tendenza, a vario titolo, registratasi dall’apertura delle urne. L’ipotesi è, forse, un po’ fantasiosa e cerca di prendere in considerazione evenienze che, in parte, esorbitano dalla dimensione della disciplina dell’espressione del voto⁵⁰.

In un’epoca di rilevazione dell’affluenza alle urne e di *exit poll*⁵¹ sempre più efficienti, non si può, però, escludere che forze, più o meno occulte, interessate all’esito delle elezioni, registrino un *trend* sullo svolgimento della tornata elettorale, dando luogo a un tentativo di sovvertimento del risultato delle urne mentre lo stesso è in corso di formazione: se questo, normalmente, è un rischio possibile “solo” rispetto ai voti ancora da esprimere, in un sistema in cui si può ripensare il voto, bisognerebbe prendere in considerazione che lo stesso possa divenire bifronte, proprio perché capace di rivolgersi ai voti che, in qualche misura, sono già stati inviati⁵². Anche per le ragioni viste, più di recente, una delle proposte ideate per sfuggire alle pressioni che possano essere rivolte agli elettori al momento di espressione del voto è quella di avvalersi di sistemi di anticoercizione idonei a simulare l’avvenuto esercizio del diritto di voto. Inscenare l’avvenuto svolgimento della sequenza di voto quando si sia alla presenza

⁵⁰ Il dibattito potrebbe estendersi ad aspetti come la disciplina della *par condicio* e del silenzio elettorale.

⁵¹ Affinché, anche nel caso di una votazione elettronica, possa essere efficacemente “disinnescata” la carica di condizionamento dispiegabile dalla divulgazione degli *exit poll*, si renderebbe necessario che il momento dal quale gli stessi possano essere diffusi debba essere fissato: dopo la chiusura delle urne fisiche e dopo, soprattutto, lo spirare del termine per “ripensare” e sostituire il primo voto. In tema, v. S. SUDMAN, *Do Exit Polls Influence Voting Behavior?*, in *Public Opinion Quarterly*, vol. 50, 3 1986, p. 331.

⁵² Avendo riguardo al valore della contestualità dell’espressione dei voti si è debitori all’intervento del Prof. G.M. Salerno alla tavola rotonda del Convegno *Prospettive di superamento del voto tradizionale: un’analisi comparata*, svoltosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Trento, il 31 marzo e l’1 aprile 2023.

di aggressori che intendano verificare che si sia votato e in che modo lo si sia fatto potrebbe fungere da meccanismo di difesa rispetto a eventuali pressioni, ma, anche in questo caso potrebbero profilarsi aspetti problematici. In primo luogo, affinché la simulazione risulti credibile, è necessario che l'applicazione di voto dia luogo a una sequenza non distinguibile da quella che avviene per inoltrare il voto conteggiabile, e ciò potrebbe complicare significativamente l'utilizzabilità del dispositivo per gli elettori meno avvezzi ad avvalersi della tecnologia. In aggiunta, consentire il voto simulato e farlo nel più generale contesto di un sistema di voto che si saprebbe consentire una simulazione potrebbe esporre l'elettore scoperto a simulare a gravi conseguenze.

Argomenti come questi sembrerebbero avere l'attitudine di scoraggiare il ricorso generalizzato a forme di voto elettronico. L'apertura, anche preterintenzionale, dei margini entro i quali possono iscriversi le turbative all'espressione del voto (apertura che si realizzerebbe consentendo il voto a distanza) dischiude, del resto, un rischio piuttosto grave: riverberare il vizio registratosi nella fase di raccolta dei voti sulla composizione degli organi costituzionali.

Se, però, è vero che nessuna forma di *internet voting* allo stato esistente sembri superare il vaglio di sostenibilità costituzionale in punto di libertà del voto, lo stesso discorso dovrebbe, *a fortiori*, svolgersi per l'altra e più nota forma di voto a distanza oggi disponibile: quella postale. La traslazione all'*i-voting* della sequenza elettorale, affidata a meccanismi tendenzialmente inattaccabili dal punto di vista della sicurezza informatica, sembrerebbe presentare più rassicurazioni della sua omologa versione postale: e ciò almeno nella misura in cui all'elettore elettronico residuerebbe, o per la presenza del ripensamento a termine del voto o per la presenza di un dispositivo di simulazione del voto che inganni il coercitore⁵³, una possibilità di fuga dalla coercizione che, per quanto potenzialmente ineffettiva, è comunque un presidio di sicurezza che l'elettore postale non ha.

⁵³ Poiché l'uno non esclude l'altro, può anche darsi l'evenienza di un sistema che li accoglia entrambi.

3.4 Segretezza del voto e i-voting

Da ultimo, anche il versante della garanzia di segretezza del voto, se riguardato dal punto di vista di un'elezione con *internet voting* da svolgersi in spazi privati, sembrerebbe uscirne "con le ossa rotte". Dal punto di vista della sostenibilità costituzionale appare, infatti, evidente che qualunque sistema di voto a distanza non possa, neanche con tutti gli accorgimenti del caso, replicare la segretezza di cui l'elettore può beneficiare nella cabina elettorale. Quanto si dice è, *in primis*, vero per la ragione, molto banale, che, non potendosi assicurare un presidio di sicurezza per l'elettore che voti in spazi privati, non si può essere in alcun modo sicuri che l'elettore non stia votando alla presenza di altre persone, le quali vedano in che modo sta compilando la scheda elettorale.

A questo aspetto, che risulta già fortemente messo in crisi dall'evenienza di un voto via *internet* da esprimersi in spazi privati, sembra doversi aggiungere un altro problema: avvenendo l'elezione via internet, non è possibile escludere, in assoluto, che attacchi informatici, condotti contro gli istituzionali raccoglitori telematici del voto, potrebbero, nei casi più gravi, portare a svelare il contenuto dei voti o a manipolarli.

Non essendo possibile intervenire in maniera soddisfacente sotto il profilo della segretezza del voto appena espresso⁵⁴, la segretezza che sembrerebbe potersi assicurare in misura, tutto sommato, più soddisfacente è quella che può garantirsi all'elettore rendendo non più rilevabile la provenienza del voto che ha espresso, una volta che questo sia giunto a destinazione.

Ad oggi, l'anonimizzazione delle schede elettorali tramite *i-voting* elettroniche, una volta trasmesse all'urna, può essere affidata a sofisticati sistemi di cifratura, basati sull'elaborazione di chiavi crittografiche e capaci di dare luogo a elaborazioni complesse, rendendo l'aggressione piuttosto ardua.

Considerazioni come queste non sono, da sole, in grado di rassicurare più di tanto i motivati scetticismi in ordine alla persistenza di rischi legati

⁵⁴ Sul punto v. G. GOMETZ, *Sulla "democrazia liquida". La segretezza del voto tra autonomia politica e bene comune*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 30, 2014, p. 2; L. DE ROBERTIS, *Il diritto alla segretezza del voto telematico*, in *Informatica e diritto*, XXXV, 2/2009, p. 65; R. BORRUSO, R. SCAVIZZI, *Il voto elettronico*, in *Il Nuovo diritto*, 7/8, 2006, p. 729.

alle tornate elettorali *online*. E ciò è tanto più vero se si considera che, spesso, l'elezione dei candidati (quando non proprio la caduta degli esecutivi) dipende da numeri esigui. Partendo, però, dal presupposto, forse troppo poco *naïf*, che nemmeno le elezioni non-elettroniche siano immuni da possibili errori, non è detto che l'introduzione dell'*i-voting*, ipoteticamente limitata a quei soli elettori che, per particolari ragioni, siano oggettivamente impossibilitati a votare altrimenti, sia una soluzione per ampliare la partecipazione elettorale (e garantire l'esercizio di un diritto costituzionale). Le valutazioni della politica, oggi apparentemente infervorata sul punto, decideranno quale bilanciamento operare e se operarlo, ma, per onestà intellettuale, è, forse, il caso di aggiungere, in chiusura, un ulteriore dato a favore dell'introduzione dell'*i-voting*. Il voto elettronico di ultima generazione offre una garanzia in più di quello tradizionale: la verificabilità.

A segretezza invariata, le tecniche crittografiche oggi disponibili sembrerebbero essere in grado di assicurare almeno che il dispositivo dal quale si sia votato non abbia subito adulterazioni e che il voto trasmesso alle bacheche elettorali *online* sia stato effettivamente recepito dal sistema e sarà conteggiato. In altre parole, mentre l'elettore che abbia visto imbucare la propria scheda nell'urna non può essere sicuro che il suo voto sia stato conteggiato, l'elettore elettronico può avere questo riscontro. Quanto si dice può accadere attraverso complessi sistemi di cifratura che, abbinando le identità digitali degli utenti a identità elettroniche pseudonimizzate, generate dal sistema, consentano all'elettore di verificare, in prima persona, che il proprio voto, non visibile nelle opzioni che esprime, e inviato a sistema previa digitazione di un codice segreto, sia stato correttamente preso in carico e, successivamente, conteggiato. La fruttuosa implementazione di un sistema di questo tipo, fermo restando quanto ci si è detti rispetto ai rischi, consentirebbe di operare una verifica interessante e assolverebbe, in modo apprezzabile, a un'altra esigenza meritevole di tutela: la pubblicità delle elezioni, oggi assicurata dall'esistenza di altri istituti.

4. *Un difficile temperamento: cenni conclusivi*

In un'epoca nella quale le spinte per la digitalizzazione sembrano, in qualche misura, costringere la prosecuzione dell'analisi dei pro e dei

contro prospettabili rispetto all'introduzione di un sistema di voto elettronico, il punto di vista del giurista non può che essere uno tra i più problematici.

Il dibattito giuridico sul punto sembrerebbe, oggi, arenarsi a metà del guado e sembra, da un lato, appesantito dall'inverosimiglianza di alcune stime sui progressi che una piena digitalizzazione avrà nel nostro Paese, ancora fortemente arretrato sul fronte tecnologico, e, dall'altro, incoraggiato dalla necessità di predisporre accorgimenti per bilanciare i negativi *record* di astensionismo elettorale registratisi alle elezioni: un fattore che tradisce, secondo i casi, o un profondo disinteresse per la politica o l'incapacità istituzionale di affrontare, a tutto campo, il tema⁵⁵. In questo contesto, un'eventuale introduzione del voto elettronico rischierebbe di venire alla luce già tacciata di essere fallimentare: le non ottime esperienze registratesi in altri sistemi (e, con riguardo alle macchine del voto, anche in Italia), l'annoso tema del *digital divide*, il clima di generale scoramento nel quale si svolgono, a ogni tornata, le elezioni e l'incognita tecnologica rappresentata dal rischio di attacchi informatici (ad opera di infiltrazioni criminali⁵⁶) getterebbero, con ogni probabilità, parecchi sospetti sul ricorso all'*i-voting*.

Ancora una volta, però, il rapporto tra le nuove possibilità, offerte dal progresso scientifico, e la scarsa prontezza del diritto sembra poter essere affrontato anche da un altro punto di vista.

In alcuni casi, un voto elettronico "sicuro" (il più sicuro che si potrebbe, oggi, offrire, in base alla tecnologia) potrebbe, infatti, assolvere all'importante funzione sociale di consentire la partecipazione elettorale di soggetti che, altrimenti, risulterebbero esclusi dall'esercizio del diritto. Il riferimento non corre, semplicemente, a chi non riesca a fare rientro presso il luogo di residenza per votare e si estende, ad esempio, anche

⁵⁵ E ciò a partire dal sistema elettorale e dall'assenza di una disciplina minima sul regime interno delle formazioni politiche, passando per l'annosa questione del voto dei *fuori sede*, qui già evocata e mai risolta. Per una bibliografia essenziale in tema si rinvia ai contributi già citati e a R. Bin, *Il voto dei fuorisede: una vergogna italiana a cui non si intende rimediare*, in *La Costituzione.info*, 1° aprile 2022.

⁵⁶ Tra le altre, è nota, al riguardo, la vicenda della presunta volontà di influenza della Federazione russa su alcune elezioni nazionali. Al riguardo, v. www.wired.it/article/russia-300-milioni-dollari-influenzare-elezioni-in-20-paesi/#:~:text=A%20pochi%20giorni%20dalle%20elezioni,cui%20molti%20in%20Unione%20europea.

a chi, per altre e non meno importanti ragioni, può vedersi, secondo i casi: costretto a chiedere di votare presso un ufficio sezionale diverso da quello abbinatogli, a causa della presenza di barriere architettoniche; costretto ad attivare speciali procedure per poter esercitare il proprio diritto dal luogo del domicilio; costretto a richiedere l'assistenza di altri per esprimere il voto in presenza. L'evolvere dei tempi rivelerà, probabilmente tra non molto, in quale direzione si intenderà sciogliere i nodi sull'opportunità di ricorrervi.

In un'epoca nella quale sempre meno elettori si recano alle urne e in cui l'incisività dei singoli voti appare sempre più decisiva, raccogliere, con il voto elettronico, i suffragi di coloro che vorrebbero partecipare alla consultazione elettorale ma dimostrino di essere impossibilitati a farlo, è, tuttavia, indubbio che favorire la partecipazione elettorale assolverebbe, se non altro, un importante valore sociale. Da un certo punto di vista ci si potrebbe, anzi, domandare se, avuto riguardo alla situazione di molti cittadini, lo Stato non sia, addirittura, *tenuto* a usare la tecnologia disponibile per garantire "la partecipazione di tutti" all'organizzazione politica, economica e sociale⁵⁷.

⁵⁷ Il riferimento corre, ovviamente, all'art. 3 della Costituzione e al principio di eguaglianza. Sul rapporto tra diritto di voto e principio di eguaglianza, si rinvia, tra gli altri, a In argomento, al riguardo, v. E. LONGO, *Eguaglianza e diritto di voto*, in A. PIN, *Il diritto e il dovere dell'uguaglianza: problematiche attuali di un principio risalente*, Napoli, 2015.

The Debate on Electronic Voting Between Technological Benefits and Legal Perplexities: A Complex Balancing Act

Vincenzo Desantis

Fin dai suoi albori, la discussione relativa all'opportunità di dotarsi di un sistema di voto elettronico ha destato svariate perplessità. Tra queste, si registrano, perlopiù, quelle relative all'adozione di tecniche di raccolta elettronica del voto, spesso ritenute più o meno disallineate rispetto alle garanzie offerte dalle forme di voto "tradizionali" e dai caratteri del diritto di voto ex art. 48 Cost. In questo scritto, le argomentazioni configurabili rispetto alle ipotesi di introduzione di un evoluto sistema di voto elettronico (anche dotato di meccanismi di anticoercizione) si misureranno con le persistenti criticità legate a un suo ricorso, allo scopo di comprendere se l'approdo al voto elettronico sia (ancora e almeno per il momento) una strada da ritenersi preclusa, perché in contrasto con i principi e i valori costituzionali che governano, oggi, la materia elettorale.

The discussion on electronic voting systems has always raised various doubts. Among these uncertainties, those relating to implementing electronic vote collection techniques are particularly important because they are considered unsatisfactory concerning the legal guarantees of "traditional" voting forms under art. 48 of the Italian Constitution. This paper will assess the arguments that can be used to introduce an advanced electronic voting system (also equipped with anti-coercion mechanisms) against the persistent critical issues associated with its use. This paper aims to understand whether the introduction of electronic voting is viable or if it is in contrast with the principles and constitutional values concerning electoral procedures.

Parole chiave: voto elettronico; voto via internet; requisiti del voto; meccanismi anticoercizione

Keywords: E-voting; I-voting; Voting Legal Requirements; Anti-coercion Voting Mechanisms