



Rivista N°: 1/2021
DATA PUBBLICAZIONE: 22/12/2020

AUTORE: Monica Rosini*

IL VOTO ELETTRONICO TRA STANDARD EUROPEI E PRINCIPI COSTITUZIONALI. PRIME RIFLESSIONI SULLE DIFFICOLTÀ DI IMPLEMENTAZIONE DELL'E-VOTING NELL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE ITALIANO

Sommario: 1. Il voto elettronico in Italia: un nuovo inizio? – 2. Gli incerti confini del voto elettronico: definizione e possibili classificazioni. – 3. La natura giuridica del voto elettronico e il potenziale smarrimento della sua dimensione funzionale. – 4. Verso la costruzione di un patrimonio elettorale comune in materia di e-voting. – 5. I principi costituzionali sul voto e gli standard internazionali sull'e-voting tra conflitti (in)sanabili e bilanciamenti alternativi. – 5.1 Universalità del suffragio. – 5.2. Personalità e eguaglianza del voto. – 5.3. Libertà del voto. – 5.4 Segretezza del voto. – 6. Gli ulteriori standard internazionali – 6.1. I principi di trasparenza, affidabilità e sicurezza dei sistemi di e-voting. – 7. Alcune considerazioni conclusive.

1. Il voto elettronico in Italia: un nuovo inizio?

Per quanto la tecnologia digitale abbia profondamente cambiato i paradigmi della comunicazione e delle interazioni sociali, non è riuscita ancora ad imporsi in via generalizzata nelle procedure elettorali. Tale affermazione descrive perfettamente il contesto italiano, ove alla sempre più significativa influenza delle ICT nella vita pubblica¹ e quale mezzo per la semplificazione amministrativa², resistono nelle consultazioni elettorali l'uso della scheda cartacea e le tradizionali modalità di voto. Questo non significa che il voto elettronico e, più in generale, l'automazione di talune fasi della procedura elettorale siano temi nuovi: anche nel nostro

* Ricercatrice a tempo determinato di Diritto pubblico presso la Libera Università di Bolzano/Bozen.

¹ Per tutti: S. RODOTÀ, *La sovranità nel tempo della tecno politica. Democrazia elettronica e democrazia rappresentativa*, in *Politica del diritto*, 1993, 569.

² Un notevole impulso è venuto dal d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, *Codice dell'amministrazione digitale*, che ha riconosciuto alle nuove tecnologie un posto centrale nell'ambito del processo di ammodernamento della p.a.

L'Associazione Italiana Costituzionalisti è iscritta al Registro Operatori della Comunicazione dal 9.10.2013 col n. 23897 La Rivista AIC è registrata presso il Tribunale di Roma col n. 339 del 5.8.2010 — Codice ISSN: 2039-8298 (on-line) Rivista sottoposta a referaggio — Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche Direttore Responsabile: Prof. Gaetano Silvestri — Direttori: Prof. Felice Giuffrè, Prof.ssa Elisabetta Lamarque, Prof. Alberto Lucarelli, Prof. Giovanni Tarli Barbieri

ordinamento ampia e risalente è la riflessione dottrinale³; non poche sono state le sperimentazioni parziali⁴.

La marcia del voto elettronico non si è rivelata trionfante nemmeno al di fuori dei confini nazionali, tant'è che, ad oggi, il voto elettronico a distanza è estensivamente utilizzato soltanto in Estonia e Svizzera⁵, mentre Stati Uniti, Brasile e India ne fanno uso nella modalità *offline* all'interno di luoghi pubblici e sorvegliati⁶.

L'entusiastica adesione alla rivoluzione digitale e alle novità che ne deriverebbero sul piano della partecipazione democratica, e più in generale della qualità stessa della democrazia, è frenata – in misura sempre più rilevante – dalla diffidenza per i rischi di adulterazione del voto che ne potrebbero scaturire. Siffatte preoccupazioni trovano frequente conferma in casi di cronaca, che minano la fiducia dell'opinione pubblica nelle consultazioni elettorali effettuate mediante voto elettronico⁷. Non sorprende, pertanto, che in tempi recenti diversi paesi

³ Già nel 2001, nel suo noto saggio sul tema, E. BETTINELLI (*La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 46, 2002, 5ss.) esordiva negando la novità del tema e richiamando i progetti di legge presentati nel corso della IX legislatura dai deputati Alfonso Battaglia e Carlo Fusaro (A.C. doc. nn. 1895 e 1896, 11 luglio 1984). Per una riflessione più risalente: A. AGOSTA, F. LANCHESTER, A. SPREAFICO, *Elezioni e Automazione. Tutela della regolarità del voto e prospettive di innovazione tecnologica*, Milano, 1989. Più recentemente sul tema, senza pretese di esaustività: A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, 2005; A. SARAI, *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, Bologna, 2008; L. CUOCOLO, *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato*, in *DPCE*, 2008, 255; L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 1, 2011, 47; M. ROSPI, *Internet e diritto di voto*, in M. NISTICÒ, P. PASSAGLIA (a cura di), *Internet e Costituzione*, Torino, 2014, 263; P. CARLOTTO, *Il voto elettronico nelle democrazie contemporanee*, Padova, 2015; M. RUBECHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, 2016; G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica. Presupposti e strumenti*, Milano, 2017; G. GOMETZ, *Democrazia elettronica. Teoria e tecniche*, Pisa, 2017.

⁴ Le prime sperimentazioni risalgono all'ottobre del 2001, quando nel Comune di Avellino fu avviato il progetto *E-poll*, cofinanziato dall'Unione Europea, nell'ambito del programma di ricerca "*Information Society Technologies*". Tra il 2004 e il 2006 ha, poi, avuto luogo la sperimentazione della rilevazione informatizzata dello scrutinio: nelle elezioni europee (l. 8.04.2004, n. 90); nelle elezioni regionali in Liguria (l. 24.03.2005, n. 40); nelle elezioni politiche (l. 29.01.2006, n. 22). Per quanto tale modalità fosse prevista in affiancamento a quella dello scrutinio tradizionale e, in caso di discordanza, fosse prevista la prevalenza dei risultati riportati sulle tabelle di scrutinio cartacee, non mancarono critiche e denunce di brogli (A. GRATTERI, *Il "pallottoliere elettronico", ovvero la rilevazione informatizzata dello scrutinio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 12 febbraio 2006; G. LEGNANTE, P. CORBETTA, *Brogli immaginari e sindrome della cospirazione*, in *il Mulino*, 2007, n. 1, 91). Sulle sperimentazioni: P. CARLOTTO, *Il voto elettronico in Italia: sperimentazioni e difficoltà*, in *Nuova Rassegna*, n. 1, 2012, 83; A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 marzo 2015.

⁵ Peraltro, non senza contestazioni. In Svizzera alcuni cantoni hanno interrotto le sperimentazioni. È stata, inoltre, avviata l'iniziativa popolare federale *Per una democrazia sicura e affidabile (Moratoria sul voto elettronico)*, pubblicata nel Foglio federale del 12.03.2019 e diretta all'inserimento nell'art. 39 del testo costituzionale del seguente capoverso: "L'impiego di procedure di voto elettroniche è vietato" (<https://moratoire-e-vote.ch>). Su questa e altre esperienze europee si veda: M. SCHIRRIPIA, *Il voto elettronico nell'esperienza europea tra pregi e criticità*, in *Federalismi.it*, 2020, 238.

⁶ Per un quadro completo, anche se non aggiornato, si rinvia a: International Institute for Democracy and Electoral Assistance di Stoccolma: *Voting from Abroad - The International IDEA Handbook*, 2007.

⁷ È sufficiente citare le conclusioni del *Senate Intelligence Committee* per cui i sistemi elettorali in tutti e cinquanta gli Stati furono presi di mira dall'*Intelligence* russa nelle elezioni presidenziali del 2016, realizzando «*an unprecedented level of activity against state election infrastructure*». La Commissione «*has seen no evidence that any votes were changed or that any voting machines were manipulated*», tuttavia, «*Russian cyberactors were in a position to delete or change voter data*» nel database elettorale dell'Illinois. Di qui la formulazione di alcune raccomandazioni per le elezioni presidenziali del 2020. Cfr. D.E SANGER, C. EDMONDSON, *Russia Targeted Election Systems in All 50 States, Report Finds*, in *The New York Times*, 25 July 2019 e *Report of the Select Committee on Intelligence United States Senate on Russian active measurers campaigns and interference in the 2016 U.S.*

che avevano intrapreso la via della sperimentazione del voto elettronico abbiano fatto passi indietro alla luce dei rischi di manomissione del voto e della crescente sfiducia dei cittadini⁸. Le maggiori difficoltà riscontrate attengono alla affidabilità e sicurezza del voto, ovvero alla capacità di garantire la corrispondenza tra l'autentica volontà dei cittadini, individualmente e nel loro complesso, e i risultati ufficiali della loro consultazione⁹. Solo sistemi di voto elettronico sicuri, affidabili, efficienti, tecnicamente solidi, aperti a verifiche indipendenti e facilmente accessibili agli elettori, sono in grado di rafforzare la fiducia del pubblico, che costituisce un requisito irrinunciabile per lo svolgimento di elezioni elettroniche¹⁰.

Di non poco conto, quindi, la sfida preannunciata dalla legge di bilancio per il 2020: la legge 27 dicembre 2019, n. 160, all'art. 1, comma 627, ha, difatti, previsto l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'Interno, del Fondo per il voto elettronico e lo stanziamento per l'anno 2020 della somma – invero non molto cospicua – di un milione di euro “allo scopo di introdurre in via sperimentale modalità di espressione del voto in via digitale” per le elezioni politiche ed europee e per i referendum previsti dagli articoli 75 e 138 Cost. Il comma successivo rinvia ad un decreto del Ministro dell'Interno, da adottare di concerto con il Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge, la definizione delle modalità attuative del fondo e della relativa sperimentazione, limitatamente a modelli che garantiscano “il concreto esercizio del diritto di voto degli italiani all'estero e degli elettori che, per motivi di lavoro, studio o cure mediche, si trovino in un comune di una regione diversa da quella del comune nelle cui liste elettorali risultano iscritti”.

Tale previsione si inserisce appieno nel più recente contesto politico-istituzionale, animato da iniziative volte a cogliere e sviluppare le opportunità offerte dalle tecnologie informatiche, anche in ambito elettorale¹¹, oltre ad anticipare possibili risposte alle difficoltà poste dall'emergenza sanitaria da Covid-19 alla celebrazione stessa degli appuntamenti elettorali¹².

Election. Volume I: Russian efforts against election infrastructure with additional views, in: <https://apps.npr.org/documents/document.html?id=6214170-Senate-Intel-Report-On-Election-Interference>.

⁸ È il caso di Germania, Norvegia, Irlanda, Paesi Bassi, Regno Unito, Finlandia e Francia (cfr. A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, cit.).

⁹ G. GOMETZ, M.T. FOLARIN, *Voto elettronico presidiato e blockchain*, in *Ragion Pratica*, n. 51, 2018, 317.

¹⁰ *Recommendation CM/Rec(2017)5 of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting*, 14 giugno 2017, p. 2.

¹¹ A settembre 2018 è stata lanciata dal MISE una *call* che ha portato alla selezione di trenta esperti con diverse professionalità per approfondire le questioni relative all'applicazione della tecnologia *blockchain* e formulare proposte di *policy* sulla strategia nazionale. Inoltre, la legge 11 febbraio 2019, n. 12, di conversione del d.l. 14 dicembre 2018, n. 135 (*Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione*) ha inserito all'art. 8-ter le definizioni di tecnologie basate su registri distribuiti e *smart contract*. L'Agenzia per l'Italia digitale con determinazione n. 116/2019 del 10 maggio 2019 ha istituito un gruppo di lavoro per la predisposizione delle relative linee guida e standard tecnici. Sulle molteplici applicazioni della tecnologia *blockchain*: P. BOUCHER, S. NASCIMENTO, M. KRITIKOS, *Come la tecnologia blockchain può cambiarci la vita*, Scientific Foresight Unit (STOA), European Parliamentary Research Service, 2017 disponibile su [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/581948/EPRS_IDA\(2017\)581948_IT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/581948/EPRS_IDA(2017)581948_IT.pdf).

¹² Da marzo a fine maggio il numero delle elezioni svolte è stato fortemente inferiore rispetto a quello in programma, secondo il calendario pubblicato dall'*International Foundation for Electoral System* (<http://www.electionguide.org/elections/?inst=&cont=&yr=2020>). Cfr. INTERNATIONAL IDEA, *Global overview of COVID-19: Impact on elections* in <https://www.idea.int/newsmedia/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections> e A. DE GUTTRY, *Diritto di voto e pandemia: le norme internazionali e gli interventi degli organismi sovranazionali*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2020.

Quanto al contesto politico-istituzionale può richiamarsi l'ordine del giorno approvato dalla Camera l'11 ottobre 2018, su proposta dell'on. Giuseppe Brescia (M5S), Presidente della Commissione affari costituzionali, che, muovendo dalla premessa che "la rivoluzione informatica basata sulla *blockchain* potrebbe coinvolgere anche le procedure elettorali incoraggiando lo scambio di fiducia *on-line* e favorendo l'esercizio del diritto di voto almeno per alcune categorie di cittadini svantaggiate per ragioni legate alla ridotta mobilità sul territorio nazionale", impegna il Governo ad istituire un "tavolo tecnico di confronto" tra il Ministero dell'Interno, l'Agenzia per l'Italia Digitale, il Garante per la protezione dei dati personali e il Ministero per la Pubblica Amministrazione "per l'adozione di linee guida per la sperimentazione del voto elettronico anche attraverso l'utilizzo della tecnologia *blockchain* in materia di procedimenti elettorali ed espressione del diritto di voto"¹³. Nella stessa direzione possono leggersi anche alcune proposte di legge volte a "mettere in sicurezza" il voto degli italiani all'estero¹⁴.

Questa crescente attenzione verso l'*e-voting* al fine di incoraggiare la partecipazione degli elettori, trova conferma anche a livello di Unione europea, ove, la recente novella dell'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consiglio del 20 settembre 1976, ha inserito l'art. 4-bis che consente agli Stati membri di prevedere il "voto anticipato, per corrispondenza, elettronico e via Internet per le elezioni del Parlamento europeo", imponendo in ogni caso l'adozione di misure adeguate per garantire, in particolare, l'affidabilità dei risultati, la segretezza del voto e la protezione dei dati personali conformemente al diritto dell'Unione applicabile¹⁵. Nel solco del tradizionale approccio alla materia elettorale, la decisione 2018/994 non armonizza le regole sulle modalità di espressione del voto, che rimangono affidate alla discrezionalità degli Stati membri, ma si limita a prendere atto dello *status quo*, caratterizzato da contesti nazionali che già consentono l'uso di sistemi di voto elettronico. Si tratta, quindi, della mera conferma della praticabilità di una simile scelta, a condizione che non si traduca in un sacrificio dei principi del voto democratico e della protezione dei dati personali.

Le modalità di voto che utilizzano la tecnologia digitale e che consentono all'elettore di esprimere la propria preferenza senza recarsi fisicamente al seggio sono poi guardate con crescente interesse nel presente periodo, ove l'emergenza sanitaria e la necessità di

¹³ ODG in Assembla sul P.D.L. 9/00543-A/002 dell'11 ottobre 2018 (A. ROCIOLA, *Il governo ha cominciato a studiare soluzioni per far votare gli italiani online*, in *agi.it*, 12 ottobre 2018). In generale sul tema dell'uso della tecnologia *blockchain* nei procedimenti elettorali: 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; P. BOUCHER, *What if blockchain technology revolutionized voting?*, Scientific Foresight Unit (STOA), European Parliamentary Research Service, 2016, disponibile su http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/581918/EPRS_ATAG%282016%29581918_EN.pdf.

¹⁴ Si vedano i progetti di legge A.C. 1392 (Migliore ed altri) *Modifiche alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, in materia di esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini italiani residenti all'estero*, presentato il 22 novembre 2018 e non ancora assegnato all'esame della commissione competente, e A.S. 1323 (*Modifiche alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, in materia di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero e delega al Governo per l'introduzione del voto elettronico per l'esercizio del diritto di voto all'estero*), presentato il 4 luglio 2019 dal senatore Petrocchi (M5S), assegnato alla I Commissione permanente (Affari costituzionali).

¹⁵ Art. 1 della Decisione (UE, Euratom) 2018/994 del Consiglio del 13 luglio 2018. La decisione, ai sensi dell'art. 223, par. 1, 2° cpv., TFUE, è soggetta all'approvazione degli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali, pertanto entrerà in vigore il primo giorno successivo alla ricezione dell'ultima notifica.

distanziamento sociale hanno imposto il rinvio in molti paesi anche degli appuntamenti elettorali¹⁶. In tale direzione, si è mossa, ad esempio, la Duma russa, introducendo la possibilità del voto elettronico a distanza sia nelle elezioni di organi federali e locali sia nei referendum, nei casi e secondo le modalità stabilite dalla Commissione elettorale della Federazione russa¹⁷. Si tratta di una novità che non ha mancato di sollevare critiche, soprattutto da parte delle forze di opposizione, vuoi per i maggiori rischi di manipolazione del voto, vuoi per la più accentuata difficoltà per osservatori indipendenti di cogliere eventuali irregolarità.

L'emergenza sanitaria si sta, quindi, traducendo in un ulteriore stimolo all'adozione di modalità di voto elettronico: è lo stesso Consiglio d'Europa ad aver recentemente enfatizzato che *“electronic voting or a hybrid version of it – combining different types of supports – could be a very credible way out”*¹⁸. Nell'ordinamento italiano, la possibilità di una sperimentazione è stata timidamente ventilata in riferimento alle consultazioni del 20-21 settembre scorsi, nell'ottica di consentire agli elettori di alcune città, in aggiunta al voto nell'urna tradizionale, di partecipare su base volontaria alla sperimentazione tramite il modello dell'urna digitale o del voto via app¹⁹. Nella seduta della Commissione Affari costituzionali della Camera del 28 maggio il sottosegretario al Ministero dell'Interno, Achille Variati, rispondendo all'interrogazione a risposta immediata sul ritardo nell'emanazione del decreto interministeriale per la sperimentazione del voto elettronico (5-04056 Baldino ed altri), ha sottolineato l'interesse del Ministro ad affrontare con *“sveltezza”* il tema che potrebbe rappresentare una effettiva soluzione in questo periodo pandemico, *“che però deve assicurare tutte quelle garanzie che devono essere pienamente soddisfatte in una materia così delicata qual è quella dell'espressione del voto”*. Proprio a tal fine viene ritenuto pregiudiziale all'adozione del decreto interministeriale previsto dalla legge di bilancio lo svolgimento di adeguati approfondimenti, con particolare riferimento agli aspetti tecnici e di sicurezza informatica, da parte di una apposita commissione costituita da tutti gli attori interessati, che dovrà fornire *“un valido contributo al fine di individuare le imprescindibili garanzie procedimentale volte ad assicurare il diritto di voto che rappresenta il cuore della nostra democrazia”*²⁰.

¹⁶ Si pensi, nel contesto italiano, al rinvio del referendum costituzionale già fissato per il 29 marzo 2020 e al differimento delle elezioni regionali e amministrative previste per il 17 (e il 31) maggio. A ben vedere le misure di distanziamento sarebbero state di ostacolo anche alla raccolta delle firme richieste per la presentazione delle candidature. Cfr.: G. MAESTRI, *Urne rinviate per virus: la soluzione di (inattesi) conflitti tra diritto al voto e diritto alla salute*, in *Biolaw Journal*, n. 2, 2020.

¹⁷ Comunicato del 23.05.2020 della Presidenza russa informa che il Presidente ha firmato la legge federale *On Conducting an Experiment on Organising and Administering Remote Electronic Voting in the City of Federal Significance of Moscow*. Per il comunicato si veda: <http://en.kremlin.ru/acts/news/63388>

¹⁸ Council of Europe, Directorate General for Democracy, *Elections and Covid-19*, 20 marzo 2020, <https://rm.coe.int/election-and-covid-19/16809e20fe>, che non manca di sottolineare come la Raccomandazione (2017)5 sugli standard per l'e-voting *“provides an excellent basis for introducing ad hoc voting arrangements with solid security guarantees whilst fully respecting European election standard”*. Identico suggerimento è contenuto nel documento INTERNATIONAL IDEA, *Elections and COVID-19, Technical Paper 1/2020*, marzo 2020, in <https://www.idea.int/publications/catalogue/elections-and-covid-19?lang=en>.

¹⁹ Cfr. *Voto elettronico, Viminale al lavoro per prima sperimentazione all'election day in autunno*, in *Il Fatto quotidiano*, 28 maggio 2020.

²⁰ Cfr. Camera dei Deputati, XVIII legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, 28 maggio 2020. Il testo integrale dell'interrogazione e della relativa risposta è disponibile in : <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollet-tini/pdf/2020/05/28/leg.18.bol0377.data20200528.com01.pdf>

Il Ministro dell'Interno ha, quindi, recentemente disposto l'istituzione di una commissione, composta da tutti gli attori istituzionali coinvolti nella tematica del voto elettronico, incaricata di definire le Linee guida sulla sperimentazione di modalità di voto e di scrutinio elettronico²¹.

L'annunciata ripresa della marcia del voto elettronico induce ad interrogarsi sulle problematiche connesse alla sua implementazione nel contesto costituzionale italiano, che, com'è noto, si caratterizza per una interpretazione decisamente rigorosa delle garanzie poste dall'art. 48, comma 2, Cost. a salvaguardia della genuina espressione del voto, in quanto presupposto necessario affinché il corpo elettorale riconosca effettiva legittimazione politica ai rappresentanti eletti o alle decisioni assunte²². Questi "standards di democraticità nella formazione e nell'espressione del suffragio"²³, individuati nei principi di personalità, uguaglianza, libertà e segretezza, "vanno osservati in ogni caso in cui il relativo diritto debba essere esercitato [...] anche in caso di elezioni di secondo grado"²⁴. Se, pertanto, è da escludere che l'adozione di modalità di voto caratterizzate dall'uso di tecnologie informatiche faccia venir meno il carattere universale di tale principi, resta da riflettere sulla possibile configurabilità in tali casi di una loro diversa interpretazione e/o di un diverso bilanciamento tra i medesimi. Non può, infatti, aprioristicamente escludersi che in riferimento all'*e-voting* i principi di universalità, personalità, uguaglianza, libertà e segretezza del voto possano essere declinati in maniera non coincidente con quella consolidata per il voto cartaceo. Questa prospettiva sembra trovare indiretta conferma nei contenuti della più recente raccomandazione del Consiglio d'Europa sugli standard dell'*e-voting*, che – a differenza della precedente – non reca più l'invito agli Stati membri a garantire che i sistemi di *e-voting* offrano affidabilità e sicurezza identiche a quelli che non coinvolgono l'uso di dispositivi elettronici²⁵. Tale omissione – lungi dal sottintendere un arretramento in tema di affidabilità o sicurezza – è indice dell'acquisita consapevolezza circa l'impossibilità di applicare gli stessi criteri di valutazione a modalità di voto così diverse e potenzialmente in grado di determinare *vulnera* di dimensioni incomparabili ai principi del voto democratico²⁶.

²¹ Dell'avvenuta istituzione di una "commissione ad hoc sul voto elettronico nella circoscrizione estera", il Ministro ha informato il Parlamento l'11 settembre scorso. Cfr. N. BIONDO, *Metodo Rousseau. Lo sconosciuto comitato governativo che sta pensando come farci votare con il voto elettronico*, in *Linkiesta*, 19 novembre 2020, disponibile al seguente indirizzo: <https://www.linkiesta.it/2020/11/comitato-foia-voto-elettronico-italia-news/>

²² E. GROSSO, *Articolo 48*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, tomo II, Torino, 2006, 969.

²³ F. LANCHESTER, *Voto (diritto di): a) diritto pubblico (voce)*, in *Enc. dir.*, vol. XLVI, Milano, 1993, 1107.

²⁴ Corte cost. 10 luglio 1968, n. 96, punto 3 del *Considerato in diritto*.

²⁵ Più esattamente la Recommendation Rec (2004)11 precisava al punto i.: "E-voting shall be as reliable and secure as democratic elections and referendums which do not involve the use of electronic means". Non così la più recente Recommendation CM/Rec(2017)5.

²⁶ D.W. JONES, *The European 2004 Draft E-Voting Standard: Some critical comments*, in <http://www.cs.uiowa.edu/~jones/voting/coe2004.shtml>, 29 settembre 2004, che considera irragionevole valutare secondo identici canoni l'affidabilità e la sicurezza dei sistemi di voto elettronici e non elettronici, anche per l'incomparabilità dei relativi rischi. In particolare, l'A. contrappone i rischi di "*retail fraud*", connessi all'uso di sistemi di voto tradizionali, a quelli di manipolazione dei risultati complessivi ("*wholesale fraud*"), che potenzialmente possono verificarsi nei sistemi di voto elettronico. Cfr. anche A. DRIZA MAURER, *The European Standards Applicable to Innovative Services in Electoral Processes*, International Conference Innovative Services and Effective Electoral Operations Borjomi, Georgia, 27-28 febbraio 2017.

Ancora più chiare le *Guidelines*, adottate congiuntamente alla predetta raccomandazione, che, nel ribadire che i sistemi di *e-voting* devono essere disegnati ed operare al fine di assicurare costantemente il rispetto dei principi del patrimonio elettorale europeo, sottolineano come possano esserci eccezioni ai principi e restrizioni nella loro implementazione. In un contesto di voto elettronico può essere necessario avere un'applicazione più rigorosa di un principio e più blanda di un altro, nel rispetto dell'obiettivo generale di elezioni e referendum democratici²⁷.

Di qui, la necessità di trovare nuovi e adeguati modi per valutare la conformità ai requisiti costituzionali dei sistemi di voto di tipo elettronico.

La risposta a siffatto interrogativo non può non muovere da una riflessione sulla nozione di voto elettronico e sul suo impatto sul diritto di voto e i suoi tradizionali requisiti, che guardi sia alla più recente giurisprudenza costituzionale in materia, sia agli standard elaborati a livello europeo e internazionale proprio al fine di garantire il rispetto da parte dell'*e-voting* dei principi del patrimonio elettorale comune. Il lavoro si articolerà, quindi, dopo un inquadramento definitorio e teorico delle questioni (parr. 2 e 3), in una parte ricostruttiva degli strumenti giuridici elaborati a livello internazionale con riguardo ai sistemi di *e-voting* (par. 4). A partire dai principi e dagli standard ivi individuati si tenterà, poi, di declinare le garanzie di universalità, personalità, uguaglianza, libertà e segretezza del voto, allorquando sono coinvolte modalità di voto elettronico e, in particolare, quella modalità (*remote electronic voting*) che consente all'avente diritto di esprimere il proprio voto *anytime* e *anywhere* (parr. 5-6.1). Il percorso consentirà di cogliere le difficoltà giuridiche connesse alla sua implementazione nell'ordinamento italiano e di prospettare alcune possibili soluzioni interpretative.

2. Gli incerti confini del voto elettronico: definizione e possibili classificazioni

Preliminare ad un'analisi delle questioni giuridiche connesse all'uso del voto elettronico è la sua stessa definizione, necessaria per delimitare i confini dell'indagine e delle problematiche relative alla sua implementazione, destinati a variare in ragione della latitudine della nozione accolta.

Dal punto di vista tecnologico, il termine *e-voting* raggruppa approcci ben distinti alla modernizzazione del processo elettorale, che spaziano dall'uso di sistemi per la lettura ottica della scheda cartacea, alle macchine per il voto assistito con registrazione diretta (*direct-recording electronic – DRE*), fino al voto elettronico su rete pubblica. Molteplici sono, quindi, le sue sfaccettature e problematiche, a seconda del tipo di tecnologia impiegata e delle differenti fasi del procedimento elettorale interessate²⁸.

²⁷ Siffatte decisioni sono rimesse alle autorità nazionali competenti (il Parlamento, il giudice supremo, l'organo di gestione elettorale o una agenzia governativa) e dipendono dal contesto specifico del paese. *Guidelines on the implementation of the provisions of Recommendation Rec(2017)5 on standards for e-voting*, CM(2017)50-add2final, 14 giugno 2017, punto 18.

²⁸ A. SARAI, *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, cit., 21; A. BERNI, *E-voting: il punto della situazione*, in http://cctld.it/internetvoting/html/berni_01.html, 2007.

Dal punto di vista giuridico, per la soluzione della questione definitoria vengono in rilievo alcuni documenti internazionali che – anche se non vincolanti (*infra* par. 4) – costituiscono, per il rilievo istituzionale e la credibilità degli organismi che li hanno adottati, importanti punti di riferimento per gli ordinamenti nazionali, anche per la tendenziale codificazione di orientamenti già ampiamente condivisi. Più esattamente, la Raccomandazione 2004(11) del Consiglio d'Europa con il termine di *e-voting* intendeva riferirsi a “*an e-election or e-referendum that involves the use of electronic means in at least the casting of the vote*”. L'enfasi era, quindi, posta sull'uso di strumenti elettronici nella fase di espressione del voto da parte dell'elettore, sull'implicito presupposto che l'uso della tecnologia in fasi diverse ed ulteriori del procedimento elettorale non fosse suscettibile di determinare criticità quanto al rispetto dei principi del voto democratico.

Diversamente, l'*Handbook for the observation of New Voting Technologies*, elaborato dall'*Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR) dell'OCSE, nel 2013, nel dettare specifiche linee guida per le attività di osservazione dei processi elettorali caratterizzati dall'uso di nuove tecnologie, fa propria una definizione più ampia, riferendosi a “*use of information and communication technologies (ICT) applied to the casting and counting of votes*”. Tale definizione include “*the use of electronic voting systems, ballot scanners and Internet voting*”, ricomprendendovi anche i casi in cui l'uso della tecnologia sia limitato alla fase di conteggio dei voti, attraverso, ad esempio, l'impiego di scanner per la lettura delle schede elettorali²⁹. Le ragioni di tale scelta sono probabilmente da rintracciarsi nel ruolo stesso dell'ODIHR di osservatore indipendente della correttezza dei processi elettorali, che non può escludere il momento dello scrutinio e la valutazione della sua fedele registrazione delle scelte espresse dagli elettori.

Questo disallineamento definitorio tra documenti aventi sostanzialmente lo stesso ambito geografico di applicazione è venuto meno con la più recente Raccomandazione – 2017(5) – del Consiglio d'Europa, che ha ricompreso nella nozione di *e-voting* anche i sistemi di mero scrutinio elettronico delle schede cartacee. Oggi, quindi, entrambe le organizzazioni accolgono una nozione comune di voto elettronico che contribuisce ad una migliore comprensione degli standard applicabili nella regione e sensibilizza sull'importanza della regolamentazione delle ICT utilizzate per votare e/o contare i voti.

Siffatta definizione – per quanto più ampia rispetto a quella inizialmente proposta – non esaurisce le possibilità di applicazione delle tecnologie informatiche al procedimento elettorale. La digitalizzazione può, infatti, investire anche fasi ulteriori della sequenza procedimentale in cui si concretizza l'esercizio del diritto di voto, sia preparatorie che successive all'espressione e allo scrutinio del suffragio. Come è stato notato, il contenuto del diritto di voto è più ampio del significato letterale della locuzione, in quanto sicuramente ricomprendente l'esercizio di diritti elettorali che propriamente non possono definirsi “voto”³⁰. Il riferimento è ai poteri di iniziativa e di impulso relativi alle fasi preparatorie dei procedimenti elettorali o degli strumenti di democrazia diretta, come il diritto-potere di sottoscrivere in varia misura, ai fini

²⁹ OSCE/ODIHR, *Handbook for the observation of New Voting Technologies*, 2013, 4 disponibile a: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/104939.pdf>

³⁰ E. BETTINELLI, *Diritto di voto (voce)*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1990, 224.

della loro presentazione, liste di candidati o candidature in occasione delle elezioni o il diritto-potere di promuovere referendum costituzionali e abrogativi. Anche siffatte fasi sono potenzialmente aperte all'uso di tecnologie informatiche, che possono facilitare l'adempimento, nei termini previsti, degli incumbenti procedurali che gravano su partiti, gruppi politici organizzati o promotori. Tale implementazione eviterebbe, ad esempio, il riproporsi di episodi analoghi a quello che nel 2010 portò all'esclusione della lista de Il Popolo della Libertà dalle elezioni per il consiglio regionale nella provincia di Roma, per la mancata presentazione nei tempi previsti della documentazione necessaria³¹, e che nemmeno la successiva adozione di un decreto legge interpretativo (d.l. 5 marzo 2010, n. 29, c.d. salvaliste) riuscì a sanare³².

È evidente che adempimenti necessari del procedimento elettorale, quali il deposito dei contrassegni elettorali, dello statuto del partito³³, l'eventuale dichiarazione di collegamento del partito in coalizione, la raccolta delle firme a sostegno delle candidature, sarebbero resi più agevoli dall'impiego della tecnologia digitale senza, peraltro, generare particolari criticità in ordine al rispetto dei principi costituzionali del voto democratico. Non è da escludere, poi, che siffatti snellimenti organizzativi rafforzino il rispetto dei principi costituzionali ex art. 48, comma 2, Cost., ad esempio incrinando il sostanziale monopolio dei partiti politici nella selezione delle candidature e favorendo la presentazione di liste da parte di movimenti politici che si costituiscono al solo fine di partecipare alla competizione elettorale. Ciò si tradurrebbe in una maggior effettività della libertà del voto, rendendo più concreta la possibilità per ciascun cittadino di candidarsi al di fuori di filtri partitici e di votare una lista non riconducibile ad un partito³⁴. Verrebbe, così, verosimilmente ad attenuarsi quel dato, meramente fattuale, assunto dalla Corte costituzionale quale presupposto per la declaratoria di incostituzionalità del sistema di liste bloccate previsto dalla legge elettorale n. 270 del 2005 che escludeva "ogni facoltà dell'elettore di incidere sull'elezione dei propri rappresentanti, la quale dipende, oltre che, ovviamente, dal numero dei seggi ottenuti dalla lista di appartenenza, dall'ordine di presentazione dei candidati nella stessa, ordine di presentazione che è sostanzialmente deciso dai partiti"³⁵. La limitazione alla libertà e personalità del voto derivante dalla previsione di un sistema di liste bloccate sembra, infatti, determinata dal mancato uso della facoltà riconosciuta agli elettori di presentare

³¹ Il 27 febbraio 2010, termine ultimo per la presentazione delle candidature, il rappresentante di lista del PdL, Alfredo Milioni, si era effettivamente recato all'ufficio elettorale del Tribunale di Roma, salvo poi allontanarsene; al momento di rientrare, però, era stato bloccato dai rappresentanti di altri soggetti politici e dalle forze dell'ordine, poiché i termini di presentazione delle liste erano ormai scaduti. Il PdL presentò ricorsi al giudice amministrativo, comunque non accolti.

³² Decreto legge 5 marzo 2010, n. 29, "Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione". Nonostante siffatto decreto legge suggerisse al giudice amministrativo una interpretazione autentica della normativa tale da garantire l'ammissione al voto delle liste escluse dalla competizione elettorale nel Lazio, i ricorsi proposti non furono accolti. Sulla vicenda si rinvia al *dossier* a cura di Astrid, *Il decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29 in materia di presentazione delle liste dei candidati alle elezioni regionali e il problema della sua costituzionalità*, in http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Doss/Dossier_decreto-salva-liste.pdf

³³ O, in mancanza, una dichiarazione, con la sottoscrizione del legale rappresentante, che indichi elementi minimi di trasparenza, quali: 1) il legale rappresentante del partito o del gruppo politico organizzato, il soggetto che ha la titolarità del contrassegno depositato e la sede legale nel territorio dello Stato; 2) gli organi del partito o del gruppo politico organizzato, la loro composizione nonché le relative attribuzioni.

³⁴ In più occasioni la giurisprudenza costituzionale ha negato la possibilità di identificare liste elettorali e partiti: sentt. nn. 422 e 429 del 1995; n. 79 del 2006; nn. 16 e 17 del 2008.

³⁵ Corte cost., 13 gennaio 2014, n. 1, punto 5.1 del *Considerato in diritto*.

liste al di fuori del controllo dei partiti e sarebbe ridotta ove tale elemento fattuale fosse modificato³⁶. Semplificare la presentazione delle liste potrebbe, quindi, tradursi in un inedito *favor* nei confronti di movimenti politici diversi dai partiti costituiti ampliando la libertà di scelta dei cittadini al momento dell'espressione del suffragio.

L'implementazione di nuove tecnologie nel procedimento elettorale potrebbe, altresì, determinare: lo snellimento delle procedure di identificazione dell'elettore, fino alla soppressione della tessera elettorale cartacea³⁷, il superamento e trasformazione delle sezioni elettorali, determinando una significativa semplificazione della complessiva organizzazione elettorale³⁸. A ben vedere ciò contribuirebbe a rendere la stessa organizzazione elettorale maggiormente compatibile con i principi costituzionali. Potrebbe, ad esempio, consentire il superamento della attuale articolazione in sezioni elettorali a livello comunale, che non esclude il rischio della possibile identificazione dei voti nelle sezioni numericamente meno numerose³⁹. Tant'è, che proprio per ovviare a tale problematica che minaccia l'effettività della segretezza del voto, la Regione Valle d'Aosta ha previsto la sperimentazione e, successivamente, l'introduzione dello scrutinio centralizzato dei voti⁴⁰.

Per quanto i documenti internazionali offrano una definizione di voto elettronico circoscritta all'uso di mezzi tecnologici nelle fasi di espressione o di scrutinio del voto, non è escluso (e gli stessi documenti non ignorano) che tale concetto si presti ad una interpretazione più ampia, implicante l'automazione di fasi ulteriori del procedimento elettorale, strettamente funzionali all'effettivo esercizio del diritto di voto, nonché all'inveramento di altri interessi costituzionali, quali l'imparzialità e il buon andamento del procedimento elettorale. Tant'è che in relazione a tali "*annex systems*" le già richiamate *Guidelines* evidenziano come gli standard per il voto elettronico possono comunque ispirarne la disciplina (punto 10).

Peraltro, anche qualora si intenda riferirsi – come nel presente lavoro – alla nozione codificata a livello internazionale, non si può trascurare che si tratta di una nozione dalle molteplici sfaccettature, legate non solo alle tecnologie utilizzate nell'espressione e/o nello

³⁶ M. ARMANNI, *Personale, uguale, libero e segreto. Il diritto di voto nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 2018, 156, per il quale "sostenere... che la personalità del voto escluda *ex se* il sistema delle liste bloccare, anche in assenza di un filtro partitico nelle candidature, sembra forzare eccessivamente sul piano ermeneutico il dato costituzionale".

³⁷ La possibilità dell'adozione di una tessera elettorale su supporto informatico, utilizzando la carta di identità elettronica, è del resto già prevista dall'art. 8 d.P.R. 8 settembre 2000, n. 299 ("Regolamento concernente l'istituzione, le modalità di rilascio, l'aggiornamento ed il rinnovo della tessera elettorale personale a carattere permanente, a norma dell'articolo 13 della legge 30 aprile 1999, n. 120").

³⁸ Recentemente su tali possibilità di semplificazione: S. SCAGLIARINI, *Tecnologie informatiche e procedimento elettorale: un matrimonio che s'ha da fare*, in *Consulta online*, 17 febbraio 2020.

³⁹ L'art. 34 D.P.R. 20 marzo 1967, n. 223, per quanto preveda che la divisione in sezioni sia fatta indistintamente per iscritti di sesso maschile e femminile ed in modo che in ogni sezione il numero di iscritti non sia di regola superiore a 1.200, né inferiore a 500, consente "quando particolari condizioni di lontananza e viabilità rendono difficile l'esercizio del diritto elettorale" di costituire sezioni con numero di iscritti, di regola, non inferiore a 50. Il numero limitato di iscritti e un elevato astensionismo possono con tutta evidenza pregiudicare la segretezza del voto.

⁴⁰ L'art. 14-*bis* della legge reg. 12 gennaio 1993, n. 3 ("Norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta"), inserito dall'art. 5 della legge reg. 16 ottobre 2017, n. 15, aveva previsto l'istituzione in via sperimentale di quattro poli di scrutinio per lo spoglio delle schede votate. Considerati gli esiti positivi dell'esperimento, la procedura è stata definitivamente confermata dalla legge reg. 4 giugno 2019 n. 7, che ha istituito otto Poli di scrutinio (uno nel Comune di Aosta e uno in ciascuna delle Unités del Communes valdôtaines, fatta eccezione per le Unités Mont-Rose e Walser che sono accorpate in un unico Polo).

scrutino del voto, ma anche all'ambiente in cui il voto è espresso. In proposito, si è soliti distinguere tra voto elettronico presidiato, allorquando il voto è reso in postazioni pubblicamente controllate e monitorate, e voto elettronico non presidiato (o *remote e-voting*), in cui la votazione avviene in spazi privati, potenzialmente da qualsiasi luogo in cui sia possibile collegarsi alla rete di comunicazione utilizzata⁴¹. La stessa Raccomandazione 2017(5) definisce il *remote e-voting* come “*the use of electronic means to cast the vote outside the premises where voting takes place in general*”. Questa modalità, come vedremo, è quella su cui maggiormente riposano le aspettative di aumento della partecipazione alle consultazioni elettorali e, al contempo, si appuntano le maggiori criticità relativamente al rispetto dei principi di personalità, libertà e segretezza del voto.

Il diritto di voto, anche elettronico, presenta poi indubbe differenze qualitative ove espresso nel quadro di elezioni, con le quali si procede alla preposizione di individui a cariche autoritative, o di consultazioni referendarie, nelle quali il voto è relativo ad una questione specifica e il procedimento di unificazione delle manifestazioni di volontà del corpo elettorale è assai più semplice e intuitivo. Queste differenze non vengono meno con l'uso di tecniche di votazione elettronica, che si presentano semplici da implementare e più comprensibili nel caso di voto referendario, in cui l'elettore è chiamato a scegliere soltanto tra un sì e un no. Al contrario, in relazione al voto per la scelta dei soggetti destinati a comporre organi politicamente rappresentativi, l'*e-voting* rischia di accentuare la complessità già insita in molti sistemi elettorali. Basti pensare alla previsione di premi di maggioranza e soglie di sbarramento, alla possibilità di esprimere preferenze, anche vincolate nel genere, alla possibilità di scelta con il voto disgiunto o alternativo: la loro molteplice combinazione può determinare anche una significativa alterazione della “direzione” del voto che, espresso per una lista e/o un candidato, finisce per “risultare efficiente” con riguardo ad altra lista o altro candidato⁴².

Per quanto un simile risultato sia imputabile perlopiù ai sistemi elettorali in uso, si tratta di un aspetto da non trascurare allorquando si intenda implementare sistemi di voto elettronico. L'interfaccia della scheda elettorale elettronica dovrebbe necessariamente farsi carico di tale complessità, elaborando un design “*easy to understand and use by all voters*”⁴³. L'elettore deve essere in grado di utilizzare il sistema facilmente e di seguire le relative istruzioni, comprese quelle relative alla sicurezza. Si tratta di un aspetto di fondamentale importanza per costruire la fiducia dei cittadini nel sistema elettorale e nella gestione delle elezioni, che deve precedere e accompagnare l'introduzione di sistemi di voto elettronico.

3. La natura giuridica del voto elettronico e il potenziale smarrimento della sua dimensione funzionale

⁴¹ In dottrina si è soliti raggruppare i sistemi di voto elettronico in tre categorie generali: *poll site*, *kiosk*, *remote*. Cfr. Internet Policy Institute (IPI), *Report of the National Workshop on Internet Voting: Issues and Research Agenda*, 2001; A. SARAIS, *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, cit., 23.

⁴² S. FURLANI, *Elettorato attivo* (voce), in *Noviss. Dig. it.*, Torino, 1960, 451.

⁴³ Si tratta, non casualmente, del primo degli standard elencati dalla Raccomandazione (2017)5.

La riflessione sul voto elettronico non è confinata alla considerazione delle diverse tecnologie in cui il medesimo si concretizza, delle fasi del procedimento elettorale interessate o dell'ambiente in cui è chiamato a trovare applicazione, ma investe inevitabilmente la stessa natura giuridica del voto. L'utilizzazione di tale modalità di voto non è, infatti, un mero espediente tecnico, destinato a porsi come neutro rispetto alle tradizionali ricostruzioni del voto⁴⁴.

Com'è noto, su tale questione storicamente si sono fronteggiate due ricostruzioni: l'una che enfatizza la dimensione di diritto fondamentale del voto, l'altra che lo riconduce all'esercizio di una pubblica funzione⁴⁵. Per la prima, il voto rappresenta un diritto naturale dell'individuo in quanto essere umano e partecipante come tale alla comunità politica⁴⁶; all'opposto, per la seconda il voto deve più correttamente qualificarsi come esercizio di una funzione pubblica, prestando l'elettore la sua collaborazione alla preposizione dei titolari di determinati organi e contribuendo a determinare gli indirizzi politici destinati a vincolare l'azione degli organi stessi⁴⁷.

Per quanto quest'ultima ricostruzione sia entrata in crisi nelle società pluralistiche attuali, caratterizzate dalla presenza di molteplici gruppi sociali portatori di interessi, ideali e progetti differenziati, il nesso tra voto ed esercizio di una funzione collettiva non è scomparso, vista la sua necessaria strumentalità al funzionamento delle istituzioni democratico-rappresentative⁴⁸. Tanto che non si è mancato di proporre una tesi intermedia per cui la dialettica diritto/funzione può ritenersi superata a partire a partire dalla valorizzazione del circuito democratico "che parte dal singolo come centro di imputazione dei valori, ma che vede nel corpo elettorale il collegio in cui l'individuo, unito agli altri dal vincolo della cittadinanza, esprime la propria volontà elettiva e deliberativa con effetti giuridicamente vincolanti"⁴⁹.

Il voto elettronico, soprattutto nella modalità a distanza, è potenzialmente in grado di rafforzare l'effettività del principio del suffragio universale e, quindi, la dimensione del voto quale diritto fondamentale dell'individuo. In proposito è sufficiente far cenno ad alcune facilitazioni nell'espressione del voto che l'*e-voting* offre, quali l'eliminazione dei voti involontariamente invalidi, cioè di quegli errori di espressione delle opzioni disponibili, che impediscono o rendono problematico accertare l'effettiva volontà del votante. Il voto elettronico, per sua natura, "non sbaglia e non fa sbagliare"⁵⁰ e, di fatto, amplia la platea di quanti concorrono efficacemente alla formazione degli organismi istituzionali o all'assunzione delle decisioni politiche. È, altresì, in grado di agevolare l'autonoma espressione del voto da parte delle persone diversamente abili, nonché di consentire al titolare l'esercizio presso qualsiasi seggio elettorale, anche lontano dal luogo di residenza. Quest'ultima possibilità è, come ovvio, rafforzata dal

⁴⁴ Sulla natura del diritto di voto ci si limita a rinviare ai recenti lavori monografici di M. RUBECCHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, cit., spec. 80ss. e M. ARMANNI, *Personale, uguale, libero e segreto. Il diritto di voto nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 107ss.

⁴⁵ In tema, per tutti: E. GROSSO, *Articolo 48*, cit., 48.

⁴⁶ Tale diritto verrebbe a collocarsi in una dimensione giusnaturalistica e prestatuale: J. LOCKE, *Two Treatises of Government*, 1690; J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, in *Scritti politici*, Torino, 1970, 812.

⁴⁷ Per questa seconda ricostruzione si vedano in particolare: P. LABAND, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Tübingen, 1876-1882; G. JELLINEK, *Sistema dei diritti pubblici subiettivi*, Milano 1912, 151.

⁴⁸ E. GROSSO, *Articolo 48*, cit., 48.

⁴⁹ F. LANCHESTER, *Voto: diritto di (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, XLVI, Milano, 1993, 1107.

⁵⁰ E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., 18.

voto elettronico non presidiato che consente la partecipazione alla consultazione elettorale anche ai cittadini che per qualsiasi motivo non possano o non vogliano recarsi al proprio seggio elettorale.

Quello che sembra, con tutta evidenza, scaturirne è l'enfatizzazione del voto quale diritto e la conseguente attenuazione del suo nesso con la funzione pubblica di selezione dei rappresentanti (o di assunzione diretta di decisioni politiche), strumentale al funzionamento dell'ordinamento democratico. Il voto elettronico, soprattutto a distanza, è potenzialmente in grado di determinare lo smarrimento del valore simbolico del voto, snaturando un processo altrimenti riflessivo e cancellando l'importanza dell'atto collettivo che si sta compiendo⁵¹.

Il valore simbolico del voto si lega, infatti, ad una liturgia caratterizzata dalla pubblicità, dall'eguaglianza e da una certa durata del processo. Il carattere pubblico del voto tradizionale mostra il sostegno al sistema democratico dell'elettore: recandosi fisicamente e pubblicamente al seggio elettorale, esprime il suo accordo con il sistema esistente e mostra la sua volontà di partecipare attivamente alla vita politica. Questa partecipazione è esercitata in condizioni di eguaglianza, senza distinzioni di sesso, appartenenza etnica, condizioni personali e sociali e, per sua natura, rallenta la velocità del processo decisionale dell'elettore, che deve uscire di casa e percorrere un tragitto per raggiungere il seggio, durante il quale ha la possibilità di ponderare ulteriormente la sua opzione di voto.

L'eliminazione dell'atto fisico di recarsi alle urne può minare la coesione della comunità, in quanto gli interessi dell'individuo (come la personale convenienza a votare *anywhere* e *anytime*) sembrano prevalere su quelli della collettività (quale la partecipazione civica)⁵². È evidente che la possibilità di esprimere il suffragio direttamente dal proprio domicilio inficia la descritta liturgia del momento elettorale, il valore simbolico del voto e il suo collocarsi nel circuito democratico. Tant'è che alcuni autori, denunciando la perdita dell'aspetto pubblico, dell'eguaglianza e la velocità impressa ad un processo che dovrebbe essere all'opposto ben ponderato, non hanno esitato ad etichettare il voto via internet come "junk votes"⁵³.

Di queste preoccupazioni si è fatto portavoce anche il *Conseil Constitutionnel* francese che, in una nota pronuncia del 2007⁵⁴, ha evidenziato come l'uso di nuove tecnologie nelle procedure democratiche comporti profondi cambiamenti per l'elettorato non confinabili all'ambito tecnico. In particolare, tale utilizzo spezza il legame simbolico tra il cittadino e l'atto

⁵¹ Sull'impatto del voto online sul valore simbolico delle elezioni si rinvia alle sempre attuali riflessioni di H. NEYMANN, *Die Wahl der Symbole: Politische und demokratiethoretische Fragen zu Online-Wahlen*, in H. BUCHSTEIN, H. NEYMANN (a cura di), *Online Wahlen*, Opladen, 2002, 23. Si interroga sulle sfide ai tradizionali concetti di cittadinanza: L. MONNOYER-SMITH, *How e-voting technology challenges traditional concepts of citizenship: an analysis of French voting rituals*, Conference: Electronic Voting 2006: 2nd International Workshop, Co-organized by Council of Europe, ESF TED, IFIP WG 8.6 and E-Voting.CC, August, 2nd - 4th, 2006 in Castle Hofen, Bregenz, Austria, disponibile: <https://pdfs.semanticscholar.org/dd22/9e91ff2ef4377c156d0bc2476cd071beaa2d.pdf>

⁵² Internet Policy Institute, *Report of the National Workshop on Internet Voting: Issues and Research Agenda*, 2001, 30, consultabile su: <https://www.verifiedvoting.org/downloads/NSFInternetVotingReport.pdf>.

⁵³ European Parliament, *E-public, e-participation and e-voting in Europe - prospects and challenges. Final report*, cit. 135; K. GOOS, B. BECKERT, R. LINDNER, *Electronic, Internet-Based Voting*, in R. LINDNER, G. AICHHOLZER, L. HENNEN (a cura di), *Electronic Democracy in Europe*, Springer, 2016, 148.

⁵⁴ Decisione n. 2007-142 PDR del 7 giugno 2007, disponibile al link: <https://www.conseilconstitutionnel.fr/decision/2007/2007142PDR.htm>. J. BARRAT, *The French Conseil Constitutionnel and Electronic Voting*, in A. DRIZA MAURER, J. BARRAT (a cura di.), *E-voting Case Law. A comparative Analysis*, cit., 131.

elettorale strettamente legato alla routine procedurale del voto cartaceo e del voto presso il seggio, che aiuta i cittadini a prendere coscienza dell'atto collettivo di selezione dei candidati o delle proposte che stanno compiendo. Di qui, una sorta di “*résistance psychologique*” dell'elettorato di cui il legislatore non può non tener conto allorquando decide di intraprendere la strada dell'*e-voting* (par. 5, lett. b).

A queste denunce di enfattizzazione da parte del *remote e-voting* della natura del voto quale diritto fondamentale, a scapito della sua dimensione funzionale tentano di dare una prima risposta gli standard fissati dal Consiglio d'Europa (*infra* 5.1), attraverso la previsione di accorgimenti volti ad evitare che il voto *online* venga percepito come ordinario ed espresso senza adeguata ponderazione.

4. verso la costruzione di un patrimonio elettorale comune in materia di *e-voting*

Com'è noto, diversi documenti internazionali definiscono i requisiti del voto democratico, contribuendo a individuare i tratti distintivi di quello che può ben essere elevato a “patrimonio elettorale comune”⁵⁵. Così la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 proclama la volontà popolare quale fondamento dell'autorità del governo, prescrivendo che sia “espressa attraverso periodiche e veritiere elezioni, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, o secondo una procedura equivalente di libera votazione” (art. 21, par. 3)⁵⁶ e il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966 riconosce ad ogni cittadino il diritto, senza alcuna discriminazione e senza restrizioni irragionevoli “di votare e di essere eletto, nel corso di elezioni periodiche, veritiere, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, che garantiscano la libera espressione della volontà degli elettori” (art. 25).

Non meno ricco lo scenario degli strumenti giuridici europei, a partire dal Primo Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1952 che sancisce il diritto a libere elezioni, impegnando gli Stati contraenti “ad organizzare, ad intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo” (art. 3). Questa formulazione in termini di obblighi delle Alte Parti contraenti è stata interpretata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel senso della imputazione ai singoli individui della titolarità del diritto di voto e del diritto di candidarsi alle elezioni⁵⁷. Peraltro, la formulazione letterale e la logica che soggiace a tutte le disposizioni materiali della Convenzione, hanno portato a ricavarne un diritto soggettivo più generale, ovvero il diritto di beneficiare di elezioni conformi alla formula sopra citata, quindi periodiche, libere, segrete e svolte in condizioni tali da assicurare la libera espressione del popolo. Proprio questa prospettiva più ampia

⁵⁵ Per un quadro completo di tali strumenti: European Union, *Compendium of International Standards for Elections*, 4 ed., Lussemburgo, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/compendium-en-n-pdf_0.pdf

⁵⁶ Cfr. anche l'art. 25 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (1966).

⁵⁷ *Mathieu-Mohin and Clerfayt c. Belgio*, n. 9267/81, 2 marzo 1987, series A 113, § 54. Cfr. C. PINELLI, Art. 3. *Diritto a libere elezioni*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001.

inevitabilmente involge la condotta degli Stati e l'adempimento degli obblighi convenzionali sui medesimi gravanti.

Per quanto importanti, tali diritti non sono, tuttavia, assoluti: dal momento che l'art. 3 del Primo Protocollo li riconosce senza elencarli espressamente né tantomeno definirli, vi è spazio per alcune "limitazioni implicite", con ampi margini di apprezzamento per gli Stati contraenti. La Corte, nelle sue pronunce sulla conformità delle disposizioni statali ai principi dell'art. 3, si è, pertanto, limitata a valutare, da una parte, l'eventuale abuso o mancanza di proporzionalità e, dall'altra, se la restrizione abbia pregiudicato la libera espressione dell'opinione del popolo. Di qui la ridotta interferenza con le scelte elettorali nazionali, anche in virtù della enfasi posta sul contesto storico-culturale e sociale e dell'utilizzo dell'argomento storico-contestuale nel ragionamento giuridico, per cui alcune caratteristiche inaccettabili all'interno di un sistema possono essere giustificate nel contesto di un altro⁵⁸.

Di fondamentale importanza, anche per la funzione interpretativa della Corte di Strasburgo, è poi l'azione della Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto, più comunemente nota come Commissione di Venezia, che è riuscita a ritagliarsi un ruolo tecnico di assoluto rilievo in materia – *inter alia* – di elezioni, referendum e partiti politici⁵⁹. Il maggior contributo in tema di elezioni è stata l'elaborazione nel 2002 del *Code of Good Practice in Electoral Matters*⁶⁰, volto a fornire linee guida e raccomandazioni in un'ottica di ricognizione dei principi del patrimonio elettorale europeo, individuati nella universalità, eguaglianza, libertà, segretezza del suffragio, nonché nel carattere diretto e periodico delle consultazioni. Nonostante la natura formalmente non vincolante del documento, i principi in esso riconosciuti costituiscono ormai un imprescindibile punto di riferimento per la Corte EDU allorché è chiamata a decidere sulle lamentate violazioni dell'art. 3, prot. n. 1, Cedu⁶¹. A questo risultato ha, indubbiamente, contribuito il loro carattere non innovativo, ma meramente ricognitivo di principi e prassi preesistenti nei diversi ordinamenti costituzionali facenti parte del Consiglio d'Europa⁶². Tant'è che sulla scorta di tali previsioni non si è mancato di interrogarsi in merito alla costruzione di una sorta di *ius commune* sulle elezioni in Europa⁶³.

Il quadro regionale è completato dalle previsioni dei Trattati europei e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che, per quanto dettate con esclusivo riferimento all'elezione dei membri del Parlamento europeo, confermano l'esistenza di un condiviso

⁵⁸ Cfr. *Yumak e Sadak c. Turchia* del 30 gennaio 2007; *Tănase c. Moldavia*, 27 aprile 2010, par. 157

⁵⁹ In generale sul ruolo della Commissione di Venezia: V. VOLPE, *Commissione Europea per la Democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia)* (voce), *Digesto disc. pubbl.*, Torino, 2017, 182.

⁶⁰ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Code of Good Practice in electoral matters. Guidelines and explanatory report*, Adopted by the Venice Commission at its 51st and 52nd sessions (Venice, 5-6 July and 18-19 October 2002).

⁶¹ Proprio attraverso questo meccanismo elementi di *soft law*, espressione del patrimonio elettorale europeo e parte del relativo patrimonio costituzionale possono diventare vincolanti. Cfr. A. DRIZA MAURER, *The European Standards Applicable to Innovative Services in Electoral Processes*, International Conference Innovative Services and Effective Electoral Operations Borjomi, Georgia, 27-28 febbraio 2017.

⁶² Al riconoscimento di tale ruolo hanno contribuito la Risoluzione n. 1320/2003 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e la dichiarazione del Comitato dei Ministri del 13 maggio 2004, che ne hanno esaltato la natura di "*reference document*".

⁶³ C. FASONE, G. PICCIRILLI, *Towards a Ius Commune on Elections in Europe? The Role of the Code of Good Practice in Electoral Matters in "Harmonizing" Electoral Rights*, in *Election Law Journal*, 2017, vol. 16, no. 2, 247ss.

patrimonio elettorale europeo. In particolare, l'art. 39 della Carta dispone che siffatta elezione avvenga a "suffragio universale diretto, libero e segreto".

Questa attività di codificazione dei principi elettorali ha, in tempi più recenti, interessato anche il voto elettronico, nella consapevolezza che tale modalità di voto, e più in generale l'uso di modalità informatizzate nel procedimento elettorale, solleva problematiche di compatibilità con siffatti principi nuove e solo parzialmente coincidenti con quelle tradizionali evidenziate dal voto cartaceo. Su questa strada si è mosso, soprattutto, il Consiglio d'Europa, a ciò sollecitato dalla crescente utilizzazione e sperimentazione dell'*e-voting* in diversi Stati membri. Tale sforzo ha portato, dopo un primo *Report on the compatibility of remote voting and electronic voting with the standards of the Council of Europe*, elaborato dalla Commissione di Venezia⁶⁴, all'adozione da parte del Consiglio dei Ministri della Raccomandazione sugli standard normativi, operativi e tecnici per l'*e-voting* [Rec(2004)11]⁶⁵. I 112 standard ivi elencati, ulteriormente esplicitati in un *Explanatory memorandum*⁶⁶, hanno offerto prime significative indicazioni in merito alla traduzione dei principi del voto democratico in regole puntuali, allorquando si utilizzino sistemi di *e-voting* o comunque soluzioni informatiche nei processi elettorali.

La raccomandazione si connota per un approccio neutro rispetto all'introduzione dell'*e-voting*⁶⁷: non sollecita gli Stati membri ad alcuna revisione in tal senso delle legislazioni nazionali, ma si limita a prendere atto della crescente utilizzazione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella vita quotidiana e della sostanziale impossibilità per gli Stati membri di ignorare questi sviluppi nella loro pratica democratica. La raccomandazione si fa, quindi, carico di elencare gli standard in grado di garantire una implementazione dell'*e-voting* – ove autonomamente decisa dallo Stato – in armonia con tutti i principi del patrimonio elettorale europeo. Si tratta, in ogni caso, di standard non vincolanti: la loro natura di *soft law* è chiaramente evidenziata dal punto iv) della raccomandazione che sottolinea come siffatti standard non impongano agli Stati membri di rivedere le procedure di voto già in essere, che possono essere mantenute ove conformi ai principi delle elezioni e referendum democratici.

Nonostante la natura non vincolante, il documento ha rappresentato un fondamentale punto di partenza per il monitoraggio e la riflessione critica sulle esperienze e normative nazionali in tema di voto elettronico. In tal senso si è rivelato decisivo l'invito rivolto dalla stessa raccomandazione agli Stati membri a condividere le loro politiche in materia di voto elettronico,

⁶⁴ Adottato dalla Commissione di Venezia alla sua 58° Sessione Plenaria (Venezia, 12-13 March 2004), disponibile: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2004\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2004)012-e). Il documento, richiamando quanto previsto dal par. 42 del *Code of Good Practice in Electoral Matters* condiziona la compatibilità dell'*e-voting* con gli standard del Consiglio d'Europa alla implementazione di misure preventive volte a garantire sicurezza, affidabilità e trasparenza del voto, nonché a consentire all'elettore la possibilità di confermare il suo voto e correggerlo, se necessario, nel rispetto della segretezza del voto.

⁶⁵ L'elaborazione della *Recommendation Rec(2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting*, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 30 settembre 2004, e dell'allegato *Explanatory Memorandum* si deve alla attività di un Gruppo multidisciplinare *ad hoc* di specialisti (IP1-S-EE).

⁶⁶ Pur non essendo parte della raccomandazione in senso stretto, l'*Explanatory Memorandum* fornisce informazioni essenziali per l'implementazione degli standard ivi stabiliti.

⁶⁷ A. DRIZA MAURER, *Report on the possible update of the Council of Europe Recommendation Rec(2004)11 on legal, operational and technical standards for e-voting*, Strasburgo, Consiglio d'Europa, 29 novembre 2013, https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/133861/1/Rec-2004-11-2013-Informal-update_en.pdf

con particolare attenzione alla implementazione degli standard individuati, riferendone i risultati al Segretariato del Consiglio d'Europa, per il successivo inoltrare a tutti gli Stati membri e l'eventuale elaborazione di revisioni della raccomandazione. Ne è seguita la prassi di incontri intergovernativi a cadenza biennale volti a monitorare politiche ed esperienze di *e-voting*, anche al fine di un approfondimento e aggiornamento degli standard fissati dalla raccomandazione. Frutto di questa attività sono due documenti, adottati nel 2011, recanti ulteriori linee guida per l'implementazione della raccomandazione del 2004 in tema di trasparenza e certificazione del voto: *Guidelines on transparency of e-enabled elections*⁶⁸ e *Certification of e-voting systems. Guidelines for developing processes that confirm compliance with prescribed requirements and standards*⁶⁹.

Questa esigenza di aggiornamento degli standard in tema di voto elettronico, portato inevitabile degli incessanti sviluppi tecnologici, ha indotto il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa all'istituzione nel 2015 di un comitato *ad hoc* con il compito di rivedere e ulteriormente sviluppare le previsioni della Raccomandazione(2004)11⁷⁰. Gli esiti dei lavori sono stati la completa riscrittura della raccomandazione e del relativo *Explanatory Memorandum*⁷¹, nonché l'elaborazione di un ulteriore documento recante *Guidelines on the implementation of the provisions of Recommendation Rec(2017)5 on standards for e-voting*⁷². Il Comitato dei Ministri ha, poi, proceduto alla relativa adozione il 14 giugno 2017⁷³, abrogando la previgente raccomandazione e le linee guida sulla trasparenza e la certificazione.

Siffatta attività del Consiglio d'Europa ha avuto l'indubbio merito di dotare l'ordinamento internazionale di un importante punto di riferimento nel campo della regolamentazione giuridica delle soluzioni elettroniche utilizzate per le elezioni. La natura non vincolante non pare averne limitato la capacità di esercitare una influenza significativa sui sistemi giuridici nazionali. Tant'è che diversi paesi – anche non membri del Consiglio d'Europa – hanno utilizzato gli standard della Rec(2004)11 come riferimento legale, quando hanno introdotto il voto elettronico o discusso in merito al suo utilizzo. Così, ad esempio, in Norvegia, ove gli standard fissati nella raccomandazione – salvo alcune eccezioni – sono stati accolti nella legislazione nazionale, conferendo loro carattere vincolante per la regolazione dei processi di voto via internet⁷⁴. Parimenti i giudici costituzionali che si sono trovati a risolvere questioni relative alla costituzionalità delle normative interne sull'*e-voting* non hanno mancato di far riferimento alle

⁶⁸ Council of Europe (2011), *Guidelines on transparency of e-enabled elections*, GGIS (2010) 5 fin. E. Il testo integrale è disponibile: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168059bdf6>

⁶⁹ Council of Europe (2011), *Certification of e-voting systems. Guidelines for developing processes that confirm compliance with prescribed requirements and standards*, GGIS (2010) 3 fin. E, disponibile: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168059bdf8>

⁷⁰ "Ad hoc committee of legal experts on legal, operational and technical standards for e-voting" (CAHVE).

⁷¹ CM(2017)50-add1final, 14 giugno 2017.

⁷² CM(2017)50-add2final, 14 giugno 2017.

⁷³ Recommendation CM/Rec(2017)5 of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting, 14 giugno 2017.

⁷⁴ J. BARRAT I ESTEVE, B. GOLDSMITH, *Compliance with International Standards. Norwegian E-Vote Project*, June 2012, 8, https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/prosjekter/e-valg/evaluering/topic7_assessment.pdf. Si vedano anche i casi di Estonia, Finlandia, Paesi Bassi, Svizzera e, più recentemente, di Repubblica Ceca, Repubblica di Moldova, Romania e Spagna. Tra paesi non membri del Consiglio d'Europa si segnalano Argentina e Venezuela.

raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Il caso forse più significativo è quello della Corte Suprema estone che nel decidere sulla compatibilità della normativa nazionale in tema di *remote e-voting* con il principio costituzionale di eguaglianza ha richiamato la raccomandazione 2004(11), che, riassumendo la visione degli Stati democratici europei sulla conformità del voto elettronico ai principi elettorali propri degli Stati democratici, è giudicata uno strumento appropriato per interpretare la Costituzione⁷⁵.

L'importanza assunta dagli standard fissati dal Consiglio d'Europa è chiaramente evidenziata anche dai report elaborati dall'OSCE/ODIHR, che ha valutato, a più riprese, l'utilizzo di nuove tecnologie di voto nelle elezioni di diversi paesi. Tali report forniscono preziose informazioni sull'attuazione delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa⁷⁶. Nel 2013 l'ODIHR ha, come visto (*supra* par. 2), pubblicato un *Handbook for the observation of new voting technologies* che comprende una raccolta di raccomandazioni dettagliate ai paesi che prevedono di introdurre il voto elettronico, riferendosi anche alle raccomandazioni e linee guida dal Consiglio d'Europa.

Non è poi da escludere che la vincolatività degli standard europei – ove ritenuti ricognitivi del patrimonio elettorale comune – passi dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che nelle sue pronunce fa regolarmente riferimento ad atti di *soft law* (pareri, relazioni, codici di buona condotta, raccomandazioni...) ai fini dell'interpretazione dei diritti riconosciuti dalla CEDU e dai suoi protocolli⁷⁷. Per quanto, ad oggi, la Corte non abbia ancora avuto occasione di richiamare nelle sue pronunce raccomandazioni e documenti sull'*e-voting*, la recente riscrittura della raccomandazione del Consiglio d'Europa e il superamento di alcune criticità evidenziate dalla previgente⁷⁸ ne fanno un testo più idoneo all'utilizzazione giurisprudenziale, nonché, naturalmente, ad illuminare la strada dell'implementazione dell'*e-voting*.

In primo luogo, la raccomandazione introduce una nuova e più ampia definizione di *e-voting*, non più circoscritta ad elezioni e referendum che prevedano l'uso di strumenti elettronici almeno nell'espressione del voto, ma estesa anche ai sistemi di mero scrutinio elettronico delle schede cartacee, allineandosi in tal modo alla definizione di *e-voting* già adottata dall'OSCE/ODIHR (*supra* par. 2).

In secondo luogo, la riscrittura della disciplina del voto elettronico è stata accompagnata dalla scelta di inserire nel testo della raccomandazione soltanto gli standard di più alto livello applicabili nell'intera regione e non quelli di natura più dettagliata. Vi hanno, pertanto, trovato ingresso soltanto previsioni più generali di definizione degli obiettivi da rispettare,

⁷⁵ Cfr. *Riigikohus*, sentenza no. 3-4-1-13-05 del 1.09.2005, punto 17. Il testo integrale della pronuncia è disponibile anche nella versione inglese in www.riigikohus.ee. In tema: Ü. MADISE, P. VINKEL, *A judicial approach to Internet voting in Estonia*, in A. DRIZA MAURER, J. BARRAT (a cura di), *E-voting Case Law. A comparative Analysis*, Londra, 2015, 105.

⁷⁶ A tal fine particolarmente interessanti sono i report relativi alle elezioni estoni (dal 2007 al 2019). Tutti i report sono consultabili alla seguente pagina: <https://www.osce.org/odihr/elections>

⁷⁷ Attraverso l'art. 117 Cost. l'eventuale interpretazione della Corte EDU sarebbe vincolante anche nell'ordinamento italiano.

⁷⁸ Alcune di queste criticità sono segnalate da: M. MCGALEY, J.P. GIBSON, *A Critical Analysis of the Council of Europe Recommendations on e-voting*. In *EVT 2006: Proceedings of the USENIX/Accurate Electronic Voting Technology Workshop 2006 on Electronic Voting Technology Workshop*, pp. 9-22, <https://pdfs.semanticscholar.org/46eb/2413a021086ca6319e8f2211391c03026cfa.pdf>

mentre disposizioni più dettagliate, che esplicitano come implementare gli obiettivi in uno specifico contesto e come controllare il rispetto da parte dei sistemi di *e-voting* degli standard previsti, sono state inserite nelle *Guidelines*⁷⁹. Questa scelta garantisce la sostanziale stabilità delle prime, in ossequio ad un principio cardine della disciplina elettorale e, allo stesso tempo, il più agevole aggiornamento delle seconde, il cui frequente cambiamento è portato inevitabile degli sviluppi della tecnologia informatica. L'importanza e inevitabilità di questo processo di costante adeguamento delle previsioni sull'*e-voting* sono confermate dalla istituzionalizzazione della prassi di periodici *review meetings* e dall'espressa previsione di regolari aggiornamenti delle previsioni recate dalle *Guidelines*⁸⁰.

5. I principi costituzionali sul voto e gli standard internazionali sull'*e-voting* tra conflitti (in)sanabili e bilanciamenti alternativi

“Although the Recommendation of the Council of Europe is not a legally binding document, it

*summarises the understanding of the democratic states of Europe of the conformity of electronic voting with the election principles inherent to democratic states, and it is thus an appropriate tool for interpreting the Constitution”*⁸¹.

Questo inciso, tratto dalla già citata sentenza del 2005 della Corte Suprema estone, offre un'indicazione estremamente interessante sul ruolo che può essere svolto dalle raccomandazioni del Consiglio d'Europa sull'*e-voting* negli ordinamenti costituzionali degli Stati membri. Per quanto giuridicamente non vincolanti, siffatte raccomandazioni sono considerate un appropriato strumento per interpretare la Costituzione nazionale, in virtù della loro natura ricognitiva della visione degli Stati democratici sulla conformità del voto elettronico ai principi del voto democratico. Orbene, per quanto i testi costituzionali, anche dei Paesi membri del Consiglio d'Europa, rechino disposizioni non omogenee in materia elettorale e sensibilmente differenziata ne sia l'interpretazione e l'implementazione⁸², non pare a chi scrive sia da escludere valenza generale a tale approccio che vede negli standard fissati a livello internazionale un fondamentale punto di riferimento per il ripensamento dei principi costituzionali e dei possibili bilanciamenti tra i medesimi, allorquando debbano trovare applicazione in un contesto di voto elettronico. La cornice normativa offerta da tali standard, per quanto non vincolante, offre spunti utili per rileggere lo statuto costituzionale del voto ex art. 48, co. 2, Cost. nel contesto dell'*e-voting*.

Siffatta operazione interpretativa deve necessariamente confrontarsi con la maggior severità che caratterizza l'interpretazione e l'implementazione dei requisiti costituzionali del

⁷⁹ A. DRIZA MAURER, *The European Standards Applicable to Innovative Services in Electoral Processes*, cit., 10, che distingue tra *hard core/Recommendation e implementation and control/Guidelines*.

⁸⁰ Punti 1.IV e 2 della Raccomandazione 2017(5).

⁸¹ Punto 17 della già citata sentenza no. 3-4-1-13-05 del 1.09.2005.

⁸² Art. 60 Cost. estone prevede che i membri del *Riigikogu* siano eletti “*in free elections according to the principle of proportional representation. Elections are general, uniform and direct. Voting is secret*”. Gli stessi principi sono ripetuti in riferimento alle elezioni degli organi locali.

voto nell'ordinamento italiano. Maggior severità che emerge chiaramente dal raffronto con altri ordinamenti costituzionali, anche europei⁸³, ove i principi di personalità e segretezza del voto non sono costituzionalizzati o sono interpretati con maggior elasticità, tanto da aver consentito una non problematica introduzione del voto per corrispondenza e per procura⁸⁴.

Di queste differenze reca traccia anche la raccomandazione 2017(5), a cominciare dalla sua stessa articolazione. Il documento, dopo un ampio preambolo, si compone di due appendici: la prima raggruppa gli standard intorno ad otto sezioni tematiche; la seconda reca il glossario dei termini utilizzati. La prima appendice, che costituisce il nucleo centrale della raccomandazione, si apre con quattro sezioni tematiche intitolate ai principi fondamentali del patrimonio elettorale europeo⁸⁵, individuati nel “*Universal suffrage*”, “*Equal Suffrage*”, “*Free suffrage*” e “*Secret suffrage*”, senza riconoscere lo stesso rilievo alla personalità del voto, che, invece, nell'ordinamento italiano conosce un rilievo autonomo. Questo, tuttavia, non deve interpretarsi come una sicura pretermissione delle esigenze ad essa sottese, considerata la frequente riconducibilità della loro tutela ai principi di libertà e eguaglianza del voto (*infra* par. 5.2).

Dagli standard raccolti in queste quattro sezioni occorre muovere per analizzare la loro interpretazione in contesti di voto elettronico e le criticità a cui possono andare incontro, con particolare riferimento al contesto costituzionale italiano.

5.1 Universalità del suffragio

L'universalità del suffragio, solennemente proclamata nel primo comma dell'art. 48 Cost. e in tutte le carte internazionali, costituisce una condizione minima e imprescindibile affinché una comunità possa definirsi democratica. Il rilievo di tale principio è massimo nell'ordinamento italiano, in quanto corollario del principio della sovranità popolare ex art. 1, comma 2, Cost.⁸⁶

In riferimento a tale principio, modalità di voto elettronico sollevano limitate criticità, anche – e soprattutto – alla luce della loro strumentalità all'estensione e alla facilitazione della partecipazione al voto. L'introduzione dell'*e-voting* risulta, infatti, funzionale alla partecipazione degli elettori che il giorno delle consultazioni si trovino lontano dal proprio comune di residenza. A tale potenzialità non manca di far riferimento la legge di bilancio laddove circoscrive la sperimentazione del voto in via digitale agli italiani all'estero e agli elettori che per motivi di lavoro, studio e cure mediche si trovino in un comune di una regione diversa da quella del comune nelle cui liste elettorali risultano iscritti. Tale modalità di voto sarebbe, inoltre, in grado di

⁸³ L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, cit., 48.

⁸⁴ La Costituzione francese, ad esempio, non menziona il principio di personalità del voto, lasciando alla legge la definizione dei limiti del voto per procura (art. 71 *Code électoral*).

⁸⁵ Manca qualsiasi riferimento al quinto principio del patrimonio elettorale europeo, quello del suffragio diretto. Si tratta di una scelta comprensibile dal momento che, a differenza degli altri principi, non è in alcun modo inciso dall'introduzione del voto elettronico (P. GARRONE, *Fundamental and political rights in electronic elections*, in A. H. TRECHSEL, F. MENDEZ (a cura di), *The European Union and e-Voting. Addressing the European Parliament's internet voting challenge*, London-New York, Routledge, 2004, 94).

⁸⁶ Corte cost., 12 aprile 1973, n. 39.

rendere più agevole il voto delle persone affette da disabilità, consentendone l'esercizio senza necessità di assistenza da parte di persona di fiducia⁸⁷.

L'universalità del voto potrebbe, invece, essere minacciata qualora l'impiego dell'*e-voting* si traducesse in un più difficoltoso esercizio del diritto di voto per gli elettori che non dispongono di adeguate conoscenze informatiche⁸⁸. Il c.d. *digital divide*, ovvero il divario tra chi ha un accesso effettivo alla tecnologia informatica, ed è in grado di utilizzarla correttamente, e chi no, è, infatti, un problema ancora presente, anche in Italia, dove le competenze di chi utilizza la rete e i suoi servizi sono notevolmente differenziate in ragione dell'età, della formazione, delle disponibilità economiche o della carenza delle infrastrutture⁸⁹. Questa condizione è particolarmente problematica in ambito elettorale, ove l'utilizzazione di sistemi di *e-voting* non deve influire sulla possibilità materiale di espressione della volontà elettorale, né tradursi nell'esclusione di gruppi, socialmente ed economicamente, svantaggiati. Il voto elettronico deve essere nella sua espressione semplice e intuitivo, alla portata di tutti, come lo è tracciare una croce su una scheda cartacea.

Questa esigenza è ben evidenziata dalla *Risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017 sulla e-democrazia dell'Unione europea: potenziale e sfide*⁹⁰, che, richiamando la virtuosa esperienza estone, sottolinea che "affinché eventuali votazioni elettroniche possano affermarsi con successo in altri Stati membri, sarà necessario valutare la garanzia di una effettiva partecipazione di tutta la popolazione", allo "scopo di evitare qualsiasi tipo di discriminazione sulla base delle competenze digitali o della mancanza di risorse e infrastrutture" (punti 9 e 14). Di qui l'invito agli Stati membri e all'Unione "a fornire gli strumenti educativi e tecnici per il rafforzamento della responsabilizzazione democratica dei cittadini e il miglioramento delle competenze nell'ambito delle TIC e ad offrire l'alfabetizzazione digitale e un accesso digitale equo e sicuro per tutti i cittadini dell'UE, al fine di colmare il divario digitale (inclusione digitale) a beneficio, in ultima analisi, della democrazia"⁹¹.

La raccomandazione 2017(5) si fa carico di questa possibile lesione del principio di universalità del suffragio indicando agli Stati alcuni specifici standard cui uniformarsi. In particolare, richiede che l'interfaccia utilizzato per il voto elettronico sia facile da capire ed usare da parte di tutti i votanti, compresi quelli che non dispongono di specifiche conoscenze informatiche. Tale standard si traduce, dunque, nella garanzia di massima accessibilità ed impone

⁸⁷ Si tratta di una potenzialità evidenziata nel preambolo della Raccomandazione (2017)5: "*widening access to the voting process for voters with disabilities or those having other difficulties in being physically present at a polling station and using the devices available there*". Insiste su tale aspetto anche un approfondito studio del Parlamento europeo del 2011: *E-public, e-participation and e-voting in Europe - prospects and challenges. Final report*, disponibile al seguente link: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/471584/IPOL-JOIN_ET\(2011\)471584_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/471584/IPOL-JOIN_ET(2011)471584_EN.pdf)

⁸⁸ A. SARAI, *Democrazia e tecnologia. Il voto elettronico*, cit., 56.

⁸⁹ P. CARETTI, A. CARDONE, *Diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era della convergenza. Stampa, radiotelevisione, telecomunicazioni, internet, teatro e cinema*, Bologna, 2019, 265 evidenziano come a vent'anni dalla diffusione della rete, il problema del cd. *digital divide* è tutt'altro che approdato a soluzioni soddisfacenti e costituisce oggi una grave forma di disegualianza sostanziale. In tema anche: L. NANNIPIERI, *La dimensione costituzionale del digital divide. In particolare, gli ostacoli cognitivi alla proiezione dell'individuo nello spazio virtuale*, in P. PASSAGLIA, M. NISTICÒ (a cura di), *Internet e Costituzione*, Torino, 2014, 189.

⁹⁰ 2016/2008(INI).

⁹¹ Cfr. anche punti 17 e 21.

che i sistemi di *e-voting* siano progettati in modo tale che il maggior numero possibile di elettori possa comprenderli e utilizzarli. Nell'impiego di siffatte modalità di voto devono considerarsi anche eventuali limiti degli utenti legati all'età, alla lingua parlata, allo stile di vita, senza che ciò violi il principio di eguaglianza. Tale risultato può essere raggiunto offrendo diverse versioni dello stesso prodotto, modifiche a parametri chiave, *design* modulare, accessori o altri metodi. Proprio a tal fine le *Guidelines* invitano a coinvolgere nel *design* e nella configurazione dei sistemi di voto elettronico gli elettori, che possono contribuire sia alla identificazione dei limiti sia alla verifica della facilità d'impiego.

La configurazione dell'interfaccia del sistema di *e-voting* è di particolare importanza anche per consentire alle persone con disabilità e bisogni speciali di votare in autonomia, garantendo un più soddisfacente bilanciamento tra il diritto di voto loro riconosciuto e la libertà e segretezza del medesimo, in virtù del venir meno della necessità di assistenza da parte di familiare o di persona di fiducia⁹².

La raccomandazione prevede poi – con gli standard 3 e 4 – specifici accorgimenti volti a ridurre i rischi legati al *digital divide*, allorquando sia prevista la possibilità del voto elettronico a distanza. *In primis*, a meno che il canale del *remote e-voting* non sia universalmente accessibile, dovrà essere previsto quale modalità di voto meramente addizionale ed opzionale. Il principio del suffragio universale sarebbe, infatti, irrimediabilmente leso ove un sistema di votazione elettronica, e a maggior ragione via internet, fosse previsto quale unica modalità di voto, privando *de facto* del diritto di voto tutti coloro che per povertà, età, scarsa istruzione e insufficiente competenza non possono o non vogliono votare attraverso la rete. Dovrà, quindi, essere consentito all'elettore di avvalersi, ove lo ritenga, della ordinaria procedura di voto, tramite scheda cartacea.

In secundis, si raccomanda che l'attenzione degli elettori sia esplicitamente richiamata sulla circostanza che le elezioni (o la consultazione referendaria) cui stanno partecipando tramite il voto elettronico a distanza sono reali. La natura ufficiale delle consultazioni dovrebbe essere chiaramente evidenziata e facilmente distinguibile da altre forme di consultazione non vincolanti. Si tratta di una delle previsioni che si fanno carico di rispondere ai timori, da più parti paventati, di smarrimento del valore simbolico del voto e di sfida alle concezioni tradizionali della cittadinanza (*supra* par. 3). Lo standard in commento tenta di offrire una prima risposta⁹³, imponendo l'adozione di accorgimenti tecnici volti ad evitare che il voto *online* venga

⁹² L'*Explanatory Memorandum* ha cura di precisare che, per quanto riguarda l'implementazione del sistema di *e-voting* è l'autorità responsabile a decidere come soddisfare le esigenze delle persone con disabilità e bisogni speciali: per esempio, le persone con disabilità visive o dislessia possono avere bisogno di dispositivi di lettura dello schermo, di testi e sfondi in forte contrasto, nonché della possibilità di regolare le dimensioni del testo nei loro *web browsers* o sulle macchine per il voto; gli utenti con problemi di comunicazione possono preferire informazioni presentate graficamente; quelli con disturbi di coordinazione possono preferire l'uso di una tastiera a quello del mouse. Le soluzioni volte a consentire un più facile utilizzo da parte dei disabili possono essere meno resistenti alle minacce alla sicurezza del voto elettronico, per tale ragione spetta all'autorità responsabile decidere di svilupparle e utilizzarle nella misura in cui sia raggiungibile un equilibrio accettabile tra maggiore fruibilità e sicurezza.

⁹³ Alla stessa *ratio* sono ispirati anche gli standard nn. 11 e 12, inclusi nella sezione dedicata al *Free suffrage*: *infra* par. 5.3.

percepito come ordinario ed espresso senza adeguata ponderazione, snaturando un processo altrimenti riflessivo e cancellando l'importanza dell'atto collettivo che si sta compiendo.

In conclusione, gli standard proposti dal Consiglio d'Europa paiono una coerente declinazione, con riferimento al voto elettronico, del principio di universalità del suffragio ex art. 48, co.1, Cost. Pur in presenza di alcune criticità, è possibile affermare che gli strumenti offerti dalle nuove tecnologie consentono una migliore implementazione di quel "principio di massima agevolazione del voto", che portò gli stessi costituenti ad auspicare che, nel futuro, fossero messi in campo "tutti i mezzi di facilitazione [...], perché la universalità del suffragio [fosse] non soltanto dichiarata formalmente ma [...] concretamente attuata nei limiti estremi delle possibilità"⁹⁴.

Si tratta di una finalità enfatizzata in tempi più recenti anche dalla Corte costituzionale, che, in riferimento ai rilievi di costituzionalità mossi con riguardo all'introduzione del voto per corrispondenza, non ha mancato di evidenziare come il loro eventuale accoglimento "determinerebbe la conseguenza di rendere assai più difficile l'espressione del voto degli italiani residenti stabilmente all'estero, pur titolari del diritto di voto e quindi componenti del corpo elettorale"⁹⁵. Nell'inciso può leggersi un evidente *favor* per il valore della maggior partecipazione e, quindi, per quegli strumenti – tra cui rientrano a pieno titolo i sistemi di voto elettronico – volti a garantire l'effettività del principio del suffragio universale.

5.2. Personalità e eguaglianza del voto

Il principio della personalità del voto richiede che l'avente diritto esprima direttamente e "di persona" il proprio voto, senza possibilità di farsi rappresentare da altri, cedendo o delegando l'esercizio del diritto⁹⁶. L'obiettivo è, chiaramente, quello di impedire una falsificazione dei risultati elettorali da parte di coloro che, per condizione economica o sociale, potrebbero costringere altri elettori alla rinuncia al proprio voto. In tal modo si rende effettiva anche l'eguaglianza tra gli elettori, tutti titolari di un unico voto⁹⁷.

L'opinione prevalente ricava da tale principio il divieto del voto per procura⁹⁸, consentito, invece, in alcuni ordinamenti stranieri, anche in ragione della mancata costituzionalizzazione del principio della personalità del voto⁹⁹. Non reca lesione al carattere personale del voto la facoltà concessa ai non vedenti, agli amputati delle mani, agli affetti da paralisi o da impedimento di analoga gravità, di farsi assistere nelle operazioni di voto da un familiare o altra

⁹⁴ Relazione ministeriale per l'elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea costituente, del 27 ottobre 1947, 6. Cfr. L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, cit., 47.

⁹⁵ Ord., 4 giugno 2003, n. 195.

⁹⁶ F. FURLAN, *Articolo 48*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 491.

⁹⁷ S. FURLANI, *Elettorato attivo* (voce), cit., 449.

⁹⁸ E. BETTINELLI, *Diritto di voto* (voce), cit., 231; F. LANCHESTER, *Voto (diritto di): a) diritto pubblico* (voce), cit., 1130.

⁹⁹ È il caso, già citato, della Francia, ma anche di Regno Unito e Paesi Bassi (A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, cit., 90).

persona volontariamente scelta¹⁰⁰. Proprio questa interpretazione in senso forte del principio di personalità del voto ha sollevato in dottrina diverse riserve circa la compatibilità con il quadro costituzionale del voto per corrispondenza, in cui la personalità non viene garantita oggettivamente, ma affidata alla libera gestione dell'elettore. In tal senso significativi i rilievi formulati dal Tribunale di Venezia che, nel sollevare questione di legittimità costituzionale in relazione agli artt. 1, comma 2; 2; 4-bis; 12 e 14 della legge 27 dicembre 2001, n. 459 (*“Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero”*), non ha mancato di denunciare che “il voto per corrispondenza, verso cui si è orientato il Legislatore, presenta tali e tante ombre da far persino dubitare che possa definirsi «voto», almeno nell'accezione in cui tale termine è usato dalla Costituzione”¹⁰¹.

A tali preoccupazioni non si sottraggono i sistemi di *remote e-voting*, come ben evidenziato dalla stessa ordinanza, che, muovendo da una critica “a tutto tondo” della soluzione adottata dal legislatore italiano per garantire l'esercizio del voto degli italiani all'estero, giunge alla conclusione che la scelta a favore del c.d. voto non presidiato – sia esso realizzato per corrispondenza o con il ricorso ad altri e più complessi strumenti tecnologici – ne pregiudicherebbe eccessivamente e irragionevolmente la segretezza e, dunque, la personalità e la libertà. Si tratta, nondimeno, di preoccupazioni destinate a ridursi grazie agli incessanti sviluppi tecnologici, capaci di mettere a disposizione sistemi di identificazione del votante sempre più sofisticati ed affidabili. Se l'autenticazione *online* dell'elettore, attraverso codici, password o altri identificativi, pur permettono al sistema di riconoscere la provenienza del voto, non è in grado di assicurare che chi invia il voto sia effettivamente l'avente diritto¹⁰², altrettanto non può dirsi per sistemi che facciano uso di tecniche biometriche, per mezzo delle quali è possibile procedere al riconoscimento di un individuo anche a distanza in base a caratteristiche biologiche e fisiche uniche, quali impronte digitali, iride, forma della mano.

Siffatte preoccupazioni sembrano rivestire minor rilevanza a livello internazionale, forse anche in ragione del mancato riconoscimento della personalità del voto quale autonomo valore costituzionale (*supra* par. 5). Ciò non vuol dire che le esigenze ad essa sottese siano totalmente pretermesse e/o sfornite di tutela: più semplicemente, in diversi casi, garanzie che nell'ordinamento italiano sono ricondotte al principio di personalità del suffragio vengono tutelate quali corollari dei principi di eguaglianza o libertà del suffragio. Così, il *Code of Good Practice* reca, sotto la formale “etichetta” della libertà del voto, la previsione che il voto per

¹⁰⁰ Siffatta interpretazione del principio della personalità del suffragio, volta ad evitare fenomeni di mercificazione del suffragio, è contestata da chi ritiene che il voto per rappresentanza o per procura non muterebbe la natura personale del voto perché non vi sarebbe rinuncia o cessione del diritto, ma esercizio a mezzo di persona di fiducia debitamente istruita: S. FURLANI, *Elettorato attivo* (voce), cit., 449.

¹⁰¹ Ordinanza del 5 gennaio 2018 del Tribunale di Venezia, pubblicata in G.U., 1 Serie speciale, n. 3 del 17.01.2018. La Corte costituzionale, pur dichiarando l'inammissibilità delle questioni, ha evidenziato “oggettive criticità della normativa denunciata quanto al bilanciamento della «effettività» del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero con gli imprescindibili requisiti di personalità, libertà e segretezza del voto stesso, con riferimento ai parametri di cui, rispettivamente, ai commi terzo e secondo dell'art. 48 della Costituzione” (ord. n. 63 del 2018). Cfr. M. ARMANNO, *Il voto degli italiani all'estero e la riduzione degli spazi di accesso al giudizio di costituzionalità in materia elettorale*, in www.forumcostituzionale.it, 1 ottobre 2018.

¹⁰² A. SARAI, *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, cit., 58; L. CUOCOLO, *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato*, cit., 255 e A.G. OROFINO, *L'espressione elettronica del suffragio*, in *Diritto dell'Internet*, 2006, 201.

procura non possa essere autorizzato a meno che non sia sottoposto a regole molto rigide e il numero di procure detenute da un elettore sia limitato (par. 3.2.2.1).

Questa visione internazionale, che nega autonoma rilevanza alla personalità del voto, porta al riconoscimento della compatibilità del *remote e-voting* con gli standard del Consiglio d'Europa, a condizione che siano adottate adeguate previsioni e cautele tecniche e normative volte a tutelare – per quanto possibile – la personalità e, conseguentemente, la libertà del suffragio. In altre parole, si assiste alla riproposizione dell'approccio spiegato verso il voto per corrispondenza, alla luce delle analoghe sfide portate alla personalità del voto¹⁰³.

Non sorprende, quindi, la scelta della raccomandazione 2017(5) del Consiglio d'Europa di non dare autonoma rilevanza al principio della personalità del voto, ma di includere tra gli standard che l'*e-voting* deve rispettare a garanzia dell'*"Equal suffrage"* (punto II), previsioni più propriamente riconducibili alla personalità del voto. Lo stesso avviene per alcuni standard elencati nella sezione intitolata al *"Free suffrage"*¹⁰⁴.

La soluzione proposta, anche alla luce delle diverse tradizioni costituzionali degli Stati membri, è quella di lasciare alla discrezionalità di questi ultimi la scelta del bilanciamento tra i principi di universalità e di personalità del suffragio. Come può essere consentito, entro rigorosi limiti, il voto per procura, così possono essere legittimamente previsti canali di voto elettronico, al fine di incentivare una maggiore partecipazione al voto, a condizione che siano adottate appropriate misure e cautele tecniche e normative. Un sistema di *e-voting*, ad esempio, si porrebbe in contrasto con i principi di personalità e eguaglianza del voto qualora non fosse in grado di impedire all'elettore di votare fraudolentemente per un'altra persona o di votare più di una volta¹⁰⁵. Devono, quindi, essere previste soluzioni tecniche che permettano una identificazione certa dell'elettore e che gli consentano di votare una sola volta.

Alla tutela della personalità del suffragio sono sicuramente rivolti gli standard che raccomandano l'univoca identificazione dell'elettore e la sua successiva abilitazione all'espressione del voto (7 e 8). La raccomandazione richiede, difatti, che sia predisposto un sistema di identificazione dei votanti che consenta il loro riconoscimento, senza possibilità di errore. Il memorandum esplicativo precisa che tale identificazione si riferisce al riconoscimento dell'identità di una determinata persona attraverso una o più caratteristiche, in modo che la stessa possa essere inequivocabilmente distinta da tutte le altre. I registri elettorali devono, quindi, fornire i mezzi per evitare i c.d. gemelli digitali, ossia persone in possesso degli stessi dati di identificazione. Nel caso in cui siano utilizzati registri centralizzati di votanti, all'atto dell'inserimento di una persona nel database può essere assegnato implicitamente un identificativo univoco; nel caso di registri interconnessi, sono necessari ulteriori accorgimenti. Dal momento che qualcuno può essere sia elettore che candidato, è importante evitare che il soggetto abbia la stessa identificazione nel sistema per entrambi i ruoli. Analogo accorgimento deve essere preso in riferimento a coloro che cumulano il ruolo di elettore con quello di amministratore del sistema. L'autenticazione può essere basata sull'identità o sui ruoli. Mentre la prima modalità

¹⁰³ Si veda in tal senso il già menzionato *Report on the compatibility of remote voting and electronic voting with the standards of the Council of Europe* del 12-13 marzo 2014 elaborato dalla Commissione di Venezia.

¹⁰⁴ Cfr. *Explanatory Memorandum*, punto 47, relativo allo standard 10.

¹⁰⁵ A. SARAI, *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, cit., 57.

basata sull'identità è consigliabile per gli elettori che si registrano o che votano, o per la presentazione della candidatura, la seconda modalità potrebbe essere sufficiente per amministratori e controllori.

Il sistema di *e-voting* dovrà garantire l'accesso all'utente soltanto dopo la sua identificazione come soggetto avente diritto al voto. Nei casi in cui dei *tokens* anonimi provino che un elettore è autorizzato a votare, l'identificazione del votante non è richiesta dato che è già avvenuta ad uno stadio precedente, nel momento in cui il *token* è stato assegnato all'elettore.

Si tratta di un apprezzabile tentativo di vincolare le soluzioni tecniche al rispetto di specifici standard, che, tuttavia, deve fare i conti con il rischio che la personalità del voto non possa essere garantita in maniera oggettiva e con la stessa sicurezza dei mezzi di riconoscimento tradizionali effettuati da operatori pubblici nei seggi elettorali. Come già accennato, lo sviluppo di nuove tecniche di identificazione rispettose degli standard internazionali pare, tuttavia, in grado di ridurre possibili vulnerazioni al principio costituzionale della personalità del voto.

Il discorso svolto evidenzia come gli standard individuati dalla raccomandazione muovano da un significato minimale della personalità del voto, non coincidente con quello maturato in tempi recenti – e segnatamente a partire dalla sentenza n. 1 del 2014 – nel nostro ordinamento costituzionale. La ben nota pronuncia resa su alcune delle più contestate previsioni della legge n. 270 del 2005 offre una interpretazione della personalità – e della libertà del voto (*infra* par. 5.3) – che guarda, non solo all'elettore ed alla espressione del voto, ma all'effetto del voto e dunque al rapporto tra volontà dell'elettore e soggetto scelto¹⁰⁶. Muovendo da tale ricostruzione la Corte, com'è noto, ha dichiarato l'incostituzionalità delle disposizioni relative alle modalità di espressione del voto nella parte in cui non prevedevano la possibilità di votare, oltre che la lista, anche uno dei candidati, e dunque non consentivano all'elettore di esprimere una preferenza. Alla totalità dei parlamentari, senza alcuna eccezione, non può, difatti, mancare il “sostegno della indicazione personale dei cittadini” in contrasto con la logica della rappresentanza prevista dalla Costituzione¹⁰⁷. La personalità del voto sembra, quindi, assumere una accezione più ampia e complessa rispetto al passato, quale possibilità per ciascun elettore di scegliere il singolo candidato e non già solo la lista.

Siffatta lettura si traduce in una riduzione dei margini di scelta del legislatore nell'ingegneria elettorale e in una valorizzazione della dimensione individuale del voto, quale diritto soggettivo. Voto individuale che sarebbe ulteriormente rafforzato da una sua eventuale collocazione telematica, per quanto sistemi di voto elettronico siano in grado di offrire soluzioni ad alcune problematiche connesse con questa nozione lata di personalità del suffragio, mettendo a disposizione dell'elettore una scheda elettronica che reca i nomi dei candidati e consentendogli l'espressione di voti di preferenza validi.

La personalità del voto è, poi, strettamente connessa all'eguaglianza, che vieta di operare, nel momento in cui il voto viene espresso, delle discriminazioni tra cittadini fondate sulle

¹⁰⁶ M. ARMANNI, *Personale, uguale, libero e segreto. Il diritto di voto nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 146; ID, *Diritto di voto, rappresentanza ed evoluzione del sistema dei partiti politici. Riflessioni a margine della recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2014.

¹⁰⁷ Corte cost., 13 gennaio 2014, n. 1, punto 5.1 del *Considerato in diritto*.

relative condizioni personali, economiche e sociali, che tendano ad assicurare al voto di alcune categorie un particolare peso specifico. Ne discende il divieto di qualsiasi specie di voto plurimo o multiplo: il voto di ogni cittadino deve avere lo stesso valore e ogni elettore deve avere lo stesso numero di voti, secondo il principio “un elettore, un voto”¹⁰⁸.

Gli altri standard della sezione II sono più chiaramente volti a garantire l'eguaglianza del voto. In particolare, si ritiene necessario che tutte le informazioni ufficiali sul voto siano presentate in egual modo, all'interno dello stesso canale di voto e tra i diversi canali. L'*Explanatory Memorandum* evidenzia che dovrebbero essere introdotte misure in grado di prevenire sia l'omissione delle informazioni che per legge devono apparire sulla scheda elettronica, sia l'inserimento di informazioni aggiuntive non previste dalla legge. Elementi come le schermate *pop-up*, che promuovono uno specifico candidato o posizione, o elementi audio associati ad un candidato o posizione, e qualsiasi altra informazione che non appare sulla scheda cartacea, non dovrebbero comparire sull'interfaccia del voto elettronico (cd. *equality of voting channels*)¹⁰⁹. Non si manca di rilevare come la completa uguaglianza di visualizzazione possa essere difficile da raggiungere in quanto diversi supporti (per esempio telefono cellulare, TV digitale, macchine per il voto elettronico o PC) possono visualizzare le stesse informazioni in modi diversi. Non si tratta di una questione puramente tecnica, e, pertanto, si raccomanda che le decisioni in merito non siano lasciate al personale tecnico, ma affidate all'organo di gestione elettorale (*electoral management body*).

L'eguaglianza del suffragio impone, altresì, che nel caso in cui nella medesima elezione o referendum siano utilizzate modalità di voto elettronico e non elettronico venga previsto un metodo sicuro ed affidabile per aggregare i voti e calcolare il risultato. L'*Explanatory Memorandum* offre indicazioni ulteriori, precisando che prima i voti elettronici sono decriptati e contati, successivamente i risultati vengono aggregati con quelli ottenuti dai voti cartacei e si calcola il risultato finale. Per far ciò è necessario un metodo di aggregazione, probabilmente un *software*, che deve soddisfare gli stessi canoni di sicurezza e affidabilità del *software* di voto elettronico. Quando il numero di voti elettronici o su carta è particolarmente esiguo c'è il rischio che la segretezza del voto possa essere compromessa: il metodo di aggregazione dovrebbe essere, quindi, dotato delle necessarie salvaguardie tecniche e procedurali per garantire l'unificazione dei risultati dei diversi canali di voto prima della loro divulgazione.

Infine, il sistema di votazione elettronica deve garantire che ogni elettore esprima soltanto il previsto numero di voti; che questi siano depositati nelle urne elettroniche e inclusi nel risultato elettorale. Tale standard mira a garantire il rispetto del principio “un elettore, un voto”. Nel caso in cui sia consentito all'elettore ripetere il voto elettronico, devono essere adottate misure appropriate per garantire che sia conteggiato soltanto un voto, l'ultimo. Analogamente, se l'elettore può votare su più di un canale di voto, misure appropriate devono garantire che sia conteggiato un solo voto (*infra* par. 5.4).

È evidente che per quanto sia raccomandata l'adozione di disposizioni e accorgimenti tecnici volti a ridurre i rischi di lesione della personalità e dell'eguaglianza del suffragio, è

¹⁰⁸ La giurisprudenza costituzionale ha, in diverse occasioni, dedotto dal principio di eguaglianza il divieto del voto plurimo e multiplo: sentt. 43/1961, 60/1963 e 107/1996.

¹⁰⁹ Cfr. *Guidelines for the implementation of equal suffrage recommendations*, punto 5.a.

difficile garantire una protezione oggettiva della prima nei sistemi di *remote e-voting*. Di qui la non-scelta di lasciare il bilanciamento tra siffatto principio e quello di universalità del suffragio alla ponderazione dei singoli ordinamenti costituzionali.

5.3. Libertà del voto

Il principio di libertà del voto impegna l'ordinamento costituzionale "per imprescindibili esigenze di interesse pubblico" a garantire che "l'espressione del voto rappresenti la libera e genuina manifestazione di volontà", reprimendo interventi indebiti su singoli e gruppi derivanti sia da scopi che attentano alle finalità del suffragio, sia da soggetti che possano sfruttare posizioni potestative o non diano "garanzia di obiettività e di disinteresse nell'esercizio delle funzioni alle quali aspirano"¹¹⁰. Gli elettori devono essere posti in grado di esprimere il proprio voto, liberamente, in assenza di intimidazioni, violenza o indebite influenze o pressioni.

Tale fondamentale principio non può essere sacrificato dall'utilizzazione di un sistema di *e-voting*. È, quindi, fatto divieto di ogni indebita influenza sull'intenzione del votante, ivi compresa quella che possa derivare dall'uso di un sistema di voto elettronico in luogo di quello cartaceo (standard n. 10). L'*Explanatory Memorandum* richiama l'attenzione sulla particolare vulnerabilità del principio della libertà del suffragio nel contesto del voto elettronico a distanza. Questa circostanza non porta, tuttavia, a vietarne l'impiego, ma a raccomandare l'introduzione, a livello normativo e operativo, di misure volte a ridurre la possibile compressione della libertà del suffragio. L'esemplificazione di alcune delle problematiche su cui è richiamata l'attenzione degli Stati contraenti (la possibile impersonificazione di un *server* ufficiale, che vada a modificare il *domain name system DNS*; l'utilizzo di un nome di dominio simile a quello del server ufficiale di voto elettronico; un attacco di tipo *man-in-the-middle*, oppure un *malaware* nel sistema del votante che rimpiazza il voto originale con un voto contraffatto) evidenzia, però, una diversa configurazione del libero suffragio in riferimento al voto *online*. La libertà non si riduce all'assenza di coazione o condizionamenti esterni, ma diventa esigenza di garantire la genuina manifestazione del voto, ovvero la coincidenza tra il voto espresso dall'elettore e quello effettivamente registrato e conteggiato. Non meraviglia, quindi, che il memorandum esplicativo suggerisca alcune tecniche – dalle firme elettroniche ai codici di verificabilità – volte a verificare che il voto espresso non sia stato alterato. L'uso di tali tecniche non deve, tuttavia, minare la riservatezza del voto. Allo stesso tempo, deve essere chiaramente disciplinata la procedura da seguire nel caso in cui la verifica abbia evidenziato la manomissione del voto.

Tornano, invece, alla tradizionale concezione della libertà del suffragio i tre standard successivi (nn. 11-14). La corretta formazione della volontà dell'elettore è assicurata dalla presentazione all'elettore di un'autentica scheda elettorale, nonché di autentiche informazioni. Di qui l'invocata l'introduzione di fasi procedurali volte a garantire che tutte le informazioni inserite nel sistema di voto elettronico e presentate all'elettore attraverso l'interfaccia per il voto siano autentiche, ossia identiche a quelle previste dall'autorità competente. Il modo in cui gli elettori

¹¹⁰ Corte cost., 11 luglio 1961, n. 42, punto 3 del *Considerato in diritto*.

sono guidati attraverso il processo di voto elettronico non deve, poi, indurli a votare precipitosamente o senza conferma. È, quindi, importante che le decisioni non possano essere prese premendo inavvertitamente un pulsante o un *link*, ma che riflettano l'autentica volontà dell'elettore. In particolare, quando l'*e-voting* ha luogo da remoto, all'elettore dovrebbe essere ricordato all'inizio della procedura che sta partecipando ad un voto vero e proprio (*supra* par. 5.1). Durante tutto il processo, poi l'avente diritto deve avere il tempo sufficiente per riflettere sulla scelta che sta per compiere, per questo il *design* dell'interfaccia, i messaggi e ogni altro aspetto rilevante devono essere programmati in modo da permettergli di esprimere la sua autentica opinione. Al termine della procedura, le scelte di voto espresse devono essere riassunte, con richiesta all'elettore di confermare che le medesime corrispondono alla sua volontà. Soltanto dopo la conferma, il voto è inviato al *server* o inserito nell'urna elettronica.

Le *Guidelines* evidenziano che i sistemi di *remote e-voting* dovrebbero dare agli elettori la possibilità di modificare la propria scelta in qualsiasi momento della procedura o di interrompere la medesima, prima che il voto giunga nell'urna elettronica. Pertanto, l'interfaccia deve essere programmato in modo da attirare l'attenzione degli elettori su questo punto, ad esempio chiedendo loro di confermare le proprie intenzioni prima di procedere alla votazione.

La libertà dell'elettore può esprimersi anche nella scelta di lasciare la scheda in bianco (standard n. 13). Similmente ai sistemi cartacei, i sistemi di *e-voting* devono essere configurati in maniera tale da consentire all'elettore la non espressione di alcuna preferenza tra le opzioni proposte. Questo standard non incide sulla validità legale o gli effetti del voto in bianco, che sono lasciati alle discipline nazionali, ma si limita a vietare, nei paesi che già prevedono la possibilità di votare scheda bianca, l'implementazione di sistemi di *e-voting* in cui l'elettore sia obbligato a selezionare una scelta (diversa da lasciare la scheda in bianco) per completare la procedura di voto.

Il principio in commento copre, inoltre, nella sua accezione soggettiva anche la facoltà dell'elettore di votare validamente. Tale facoltà identifica, invero, uno dei maggiori vantaggi del voto elettronico ovvero la drastica riduzione dei casi di invalidazione del voto. Il sistema di *e-voting* è tenuto ad avvisare l'elettore qualora il voto espresso sia invalido. Tale standard non impedisce agli Stati di introdurre, quale opzione di voto, la possibilità di esprimere un voto non valido; si limita a richiedere che, ogniqualvolta il sistema di voto elettronico riceva un voto non valido, l'elettore che lo ha espresso ne sia informato. Nel comunicare all'elettore l'invalidità del suo voto, il sistema è tenuto anche a renderlo edotto sulle conseguenze e sulla possibilità di esprimere un nuovo voto. Quindi, se il sistema non accetta voti non validi, il voto sarà rifiutato, o accettato e scartato; se il sistema accetta voti non validi, sarà accettato in attesa della reazione dell'elettore: se l'invalidità è involontaria, l'elettore può esprimere un nuovo voto; in caso contrario, l'elettore ha espresso un voto intenzionalmente non valido. Il fine è evidentemente quello di evitare voti elettronici involontariamente non validi.

Gli standard 15-18 tornano ad appuntarsi sulla questione della genuinità e non manomissione del voto, raccomandando l'introduzione di meccanismi di verificabilità in grado di sviluppare il concetto di *chain of trust* nelle elezioni per via elettronica. La nuova raccomandazione colma così una lacuna della previgente disciplina, attingendo all'esperienza degli Stati

membri¹¹¹ che, parallelamente all'introduzione dell'*e-voting*, hanno previsto strumenti obbligatori di verificabilità (individuale e/o universale), elevati a “*major precondition for the well-founded trust of the citizen in the correct operation of the elections*”¹¹². Così, si raccomanda che l'elettore sia messo in grado di verificare che la sua intenzione di voto sia stata accuratamente riportata nel voto e che il medesimo sia entrato, senza aver subito alterazioni, nell'urna elettronica. Qualsiasi indebita influenza idonea a modificare il voto deve essere rilevabile (c.d. *individual verifiability*). Gli strumenti di *individual verifiability* variano a seconda del sistema di voto elettronico utilizzato: la stampa cartacea del voto da parte del dispositivo utilizzato nel seggio elettorale e i *return codes* utilizzati nel voto via internet sono gli esempi più conosciuti.

Sono in particolare le *Guidelines* a suggerire agli Stati membri che utilizzano dispositivi di voto elettronico nei seggi elettorali di considerare l'uso di schede cartacee come secondo mezzo per memorizzare il voto. Conosciuto anche come VVPAT (*voter-verified paper audit trail*), questo metodo costituisce per il *Bundesverfassungsgericht* la necessaria traduzione tecnica del principio basilare della pubblicità delle operazioni elettorali, consentendo all'elettore di verificare se il suo voto è conteggiato in modo genuino e incluso nel risultato finale al pari di tutti gli altri voti espressi¹¹³. Consentirebbe, altresì, l'eventuale riconteggio: anzi, sono le stesse *Guidelines* a suggerire il conteggio obbligatorio dei voti espressi con il secondo strumento in un numero statisticamente rilevante di seggi elettorali scelti a caso. I relativi criteri, come la percentuale dei voti o il numero di seggi elettorali dove deve essere effettuato il conteggio, dovrebbero essere decisi a livello nazionale. Tali accorgimento dovrebbero accertare il raggiungimento dell'obiettivo generale di garantire libere elezioni.

Siffatte cautele possono ovviamente riguardare soltanto il voto elettronico presidiato, mentre trova applicazione anche in riferimento al *remote e-vote* lo standard 16 che raccomanda la conferma da parte del sistema che la procedura di voto è stata completata con successo. In questo secondo contesto la procedura di voto è conclusa con successo solo quando il voto è stato inviato dal dispositivo di voto dell'elettore (PC, telefono, ecc.), tramite internet o un'altra rete, e ha raggiunto la sua destinazione, ovvero il *server* che svolge il ruolo di urna elettorale. Il sistema è tenuto a confermare all'elettore che il suo voto è stato depositato e che la procedura si è conclusa con successo. Solo dopo tale comunicazione l'elettore può scollegarsi o interrompere la connessione in sicurezza. È buona norma accompagnare questi messaggi con un promemoria e istruzioni per l'elettore su come cancellare le tracce della votazione da un dispositivo non controllato.

Gli standard finali della sezione fanno riferimento a strumenti di verificabilità che consentono a qualsiasi persona interessata di controllare che i voti siano contati come registrati (c.d. *universal verifiability*) e raccomandano che sia possibile verificare che solo i voti degli

¹¹¹ In particolare, Norvegia, Estonia, Svizzera e Belgio.

¹¹² BVerfG 2 BvC 3/07 del 3.03.2009, punto II.107, della versione inglese. Per il testo integrale: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2009/03/cs20090303_2bvc000307en.html;jsessionid=08D155D78A24BF9D65C85FCB33CA337F.2_cid370. Sull'importanza della verificabilità, quale necessario corollario della natura pubblica delle elezioni nel contesto costituzionale tedesco: *infra* par. 4.1.

¹¹³ Cfr. BVerfG 2 BvC 3/07, par. 122, nonché A. GRATTERI, *Germania: le garanzie minime necessarie per il voto elettronico secondo il Tribunale costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009.

aventi diritto siano stati inclusi nel risultato finale. La *universal verifiability* deve essere svolta con mezzi esterni e indipendenti dal sistema di voto elettronico. A tal fine, il sistema dovrebbe fornire interfacce con ampie possibilità di osservazione e di verifica, che facciano salve le esigenze di segretezza e anonimato del voto. Si completa così la *chain of trust*.

Il rispetto del principio di libertà del suffragio, nell'accezione ampia imposta da contesti di voto elettronico, implica sfide tecniche di non facile soluzione. Il lavoro interno dei computer è per sua natura segreto, operazioni e transazioni avvengono a livello elettronico e non è fisicamente possibile per le persone osservare esattamente come il computer sta lavorando¹¹⁴. Di fronte a questo dato ineliminabile, la sfida della raccomandazione e degli Stati che implementeranno l'*e-voting* è quella di circondarlo di cautele in grado di limitarne gli effetti negativi sulla genuinità del voto.

Come già osservato per la personalità del voto (*supra* par. 5.2), questa declinazione del principio di libertà non considera il più pregnante significato che il medesimo è venuto ad assumere nel contesto costituzionale italiano, in virtù della più recente giurisprudenza costituzionale. Tale significato guarda alla effettiva possibilità di una scelta dell'elettore che presupponga, ma non si riduca, all'assenza di coazione e condizionamenti esterni¹¹⁵. Più esattamente, per la Corte la libertà di scelta dell'elettore risulta compromessa quando "il cittadino è chiamato a determinare l'elezione di tutti i deputati e di tutti i senatori, votando un elenco spesso assai lungo (nelle circoscrizioni più popolose) di candidati, che difficilmente conosce"¹¹⁶. Si tratta di vincoli posti al legislatore nella definizione della disciplina elettorale, potenzialmente destinati a condizionare l'introduzione del voto elettronico nell'ordinamento italiano, con l'obbligo di prestare particolare attenzione al *design* della scheda elettorale elettronica e alla inclusione delle informazioni per l'elettore. Proprio agendo su questi aspetti, si potrebbe consentire una migliore conoscibilità dei candidati e, quindi, una più autentica libertà di scelta da parte degli elettori.

5.4 Segretezza del voto

La segretezza del suffragio svolge una funzione strumentale rispetto alla libertà, in quanto condizione necessaria – ancorché non sufficiente – per la sua effettiva garanzia¹¹⁷. La segretezza, impendendo che l'espressione del voto sia in qualche modo riconducibile ad un elettore determinato, la sottrae al rischio di forme di controllo, di intimidazione o di corruzione elettorale. Solo se l'elettore ha la certezza che non si potrà in nessun modo risalire alla sua preferenza potrà essere veramente libero nella formazione e manifestazione della sua scelta.

¹¹⁴ M. MCGALEY, J. MCCARTHY, *Transparency and e-voting – Democratic vs. commercial interests*, in A. PROSSER, R. KRIMMER (a cura di), *Proceedings of the 1st international Workshop on Electronic Voting in Europe* (Lecture notes in informatics), 2004, 153.

¹¹⁵ M. ARMANNI, *Personale, uguale, libero e segreto. Il diritto di voto nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 146.

¹¹⁶ Sent. 1 del 2014, punto 5.1 del *Considerato in diritto*.

¹¹⁷ E. BETTINELLI, *Diritto di voto (voce)*, cit., 228; E. GROSSO, *Articolo 48*, cit., 972.

Questo legame tra segretezza e libertà è evidenziato anche dalla Corte costituzionale che, nel censurare la non conformità all'art. 48 Cost. di una disposizione legislativa della regione Sicilia che avrebbe potuto consentire l'identificazione degli elettori, ha affermato che la segretezza del voto "si risolve anche in garanzia di libertà"¹¹⁸.

Il riconoscimento di tale garanzia vincola il legislatore e l'apparato amministrativo a predisporre le misure occorrenti ad assicurarne l'effettività¹¹⁹. Tra queste – *inter alia* – è sufficiente ricordare: la previsione di una scheda di Stato uguale per tutti; l'apposizione del voto con matita copiativa fornita al momento del voto; l'obbligo di votare all'interno della cabina senza che nessuno si avvicini all'elettore; la previsione di un numero minimo di iscritti in ciascuna sezione elettorale e, più recentemente, la previsione del c.d. tagliando antifrode¹²⁰. La segretezza del suffragio è garantita anche indipendentemente o contro la volontà dell'avente diritto: si pensi, ad esempio, alla sanzione della nullità del voto ove l'elettore non voti all'interno della cabina, ovvero tracci sulla scheda scritte o segni, chiaramente riconoscibili, tali da far ritenere, in modo inoppugnabile, che abbia voluto far identificare il proprio voto. L'evoluzione tecnologica ha costretto il legislatore ad introdurre ulteriori misure per prevenire che, tramite telefoni cellulari o fotocamere digitali, il voto potesse essere fotografato e reso palese¹²¹.

Le richiamate previsioni evidenziano le due diverse accezioni secondo cui il requisito della segretezza può essere declinato: una, soggettiva, intende la segretezza quale garanzia a tutela della libertà e riservatezza di ciascun votante; l'altra la configura come garanzia esterna, di rilevanza oggettiva, "la quale misura la legittimazione (o, quantomeno, il grado di attendibilità) e legittimità per l'elezione di organismi pubblici o per l'assunzione di decisioni definitive"¹²². In tal modo ogni elettore non solo si sente protetto nell'espressione del proprio voto, ma è anche ragionevolmente certo dell'effettiva segretezza del voto espresso dagli altri votanti. La segretezza non è un requisito disponibile: se fosse ammessa l'esibizione o la dimostrazione del proprio voto davanti a terzi, diventerebbe più concreta la possibilità di corruzione o di scambio elettorale¹²³. Proprio muovendo da questa seconda accezione si argomenta in merito all'indispensabilità di postazioni di voto pubbliche e sorvegliate.

La segretezza esterna è, difatti, problematica da garantire in caso di voto elettronico a distanza, nel quale è sostanzialmente affidata alla responsabilità del singolo elettore, con rischi per la effettiva libertà dei voti espressi. Non è, difatti, escluso che l'elettore voti in presenza di altri individui capaci di influenzarlo, se non addirittura di coartarlo.

Non si tratta, invero, di una problematica nuova dal punto di vista giuridico, ma comune al voto per corrispondenza¹²⁴, consentito dalla normativa elettorale di diversi paesi e, dal 2001, anche in Italia. La l. 27 dicembre 2001, n. 459, di attuazione della legge cost. 1 del 2000, ha

¹¹⁸ Corte cost., 10 luglio 1968, n. 96, punto 4 del *Considerato in diritto*.

¹¹⁹ T. MARTINES, *Articoli 56-58*, in BRANCA (diretto da), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1984, 79.

¹²⁰ Cfr. G. PITRUZZELLA, *Elezioni politiche: elettorato (voce)*, in *Enc. giur.*, vol. XII, Roma, 1989, 4; E. GROSSO, *Articolo 48*, cit., 972; F. FURLAN, *Articolo 48*, cit., 493. In ultimo, si vedano le previsioni inserite dalla l. 3 novembre 2017, n. 165 all'art. 58 d.P.R. 361/1957.

¹²¹ D.l. 1 aprile 2008 n. 49, convertito in l. 30 maggio 2008, n. 96.

¹²² E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., 15.

¹²³ P. CARLOTTO, *Il voto elettronico in Italia: sperimentazioni e difficoltà*, cit., 86.

¹²⁴ P. GARRONE, *Fundamental and political rights in electronic elections*, cit., 102.

previsto la possibilità per i cittadini italiani residenti all'estero di ricorrere a siffatta modalità per l'esercizio del proprio diritto di voto. Per quanto sia l'introduzione del voto per corrispondenza, sia le sue concrete modalità organizzative abbiano sollevato critiche alla luce delle limitate garanzie di libertà e segretezza del voto, non si può escludere che la parziale compromissione della segretezza del suffragio insita in tale modalità di voto sia bilanciata dal principio dell'effettività del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero, espressamente costituzionalizzato con la novella del 2000¹²⁵.

Da quanto precede si potrebbe argomentare circa l'irragionevolezza della pretesa di segretezza assoluta del *remote e-voting*, quantomeno limitatamente agli elettori iscritti alla circoscrizione estero, non essendo la medesima garantita nemmeno dal voto via posta e trovando legittimazione nel principio *ex art. 48, co. 3, Cost.*¹²⁶ L'identità di problematiche tra *remote e-voting* e voto per corrispondenza induce, quindi, a consentire l'utilizzazione del primo nei limiti in cui si ammette la praticabilità del secondo¹²⁷. Più problematica, invece, alla luce del quadro costituzionale, una sua eventuale generalizzazione.

Questi esiti non sono condivisi a livello internazionale, nonostante la piena contezza dei rischi per la segretezza del voto insiti in tale modalità di votazione. In particolare, la Commissione di Venezia nel suo *Report* del 2004 ha ritenuto il voto da remoto, sia espresso elettronicamente che per corrispondenza, compatibile con gli standard del Consiglio d'Europa, previsti dall'art. 3 del Primo Protocollo Cedu e dal *Code of Good Practice*. Già in tale sede, la Commissione ha dovuto prendere atto del fatto che l'estrema eterogeneità delle normative degli Stati membri rende impossibile identificare un'unica forma di voto a distanza (presidiato o meno) come «*European rule*», per quanto il voto a distanza non presidiato sia consentito, in una forma o nell'altra, nella metà dei paesi. Questi paesi si sono dotati di misure normative, organizzative e tecniche volte a promuovere la personalità e segretezza del voto, che costituiscono standard europei comuni: alla loro implementazione ed effettiva applicazione è condizionata la legittimità internazionale del *remote e-voting*.

Questi standard sono, oggi, raccolti nella Raccomandazione 2017(5). La sezione IV si apre con l'affermazione – invero, alquanto pleonastica – che il voto elettronico deve essere organizzato in modo da garantire il rispetto della segretezza del voto in tutte le fasi del procedimento elettorale. Il memorandum esplicativo chiarisce che le misure a tal fine necessarie includono la crittografia, ma anche, ad esempio, la previsione che i voti espressi siano mescolati nelle urne elettroniche in modo che l'ordine in cui appaiono nella fase di conteggio non consenta di ricostruire l'ordine in cui sono stati espressi.

Gli standard 20-22 evidenziano come in ambito di *e-voting* la segretezza del suffragio si traduca, *in primis*, in esigenze di protezione dei dati personali dei votanti. Il sistema di voto elettronico è tenuto a trattare e conservare, per il tempo strettamente necessario, solo i dati personali necessari allo svolgimento delle consultazioni elettroniche, secondo il principio di

¹²⁵ A. SARAI, *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, cit., 62. Questa l'opinione che sembra emergere dalle due ordinanze della Corte costituzionale che si sono occupate della questione: nn. 195 del 2003 e 63 del 2018.

¹²⁶ In tema, criticamente, E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., 16.

¹²⁷ Questo parallelismo tra *e-voting* e voto per corrispondenza è sottolineato anche dalla Corte costituzionale austriaca, *Verfassungsgerichtshof*, V 85-96/11-15, del 13 dicembre 2011.

minimizzazione dei dati. L'organo di gestione elettorale è tenuto all'identificazione di tali dati e a rendere noto, alla luce di quali previsioni e considerazioni giuridiche, siano ritenuti necessari. Il collegamento tra protezione dei dati personali e segretezza è concretizzato anche dalle raccomandazioni immediatamente successive, per cui il sistema di voto elettronico e qualsiasi soggetto autorizzato sono tenuti alla protezione dei dati di autenticazione in modo che parti non autorizzate non possano abusarne, intercettarli, modificarli o altrimenti venirne a conoscenza; che i registri degli elettori siano accessibili solo a parti autorizzate.

La segretezza del suffragio impone, *in secundis*, che la procedura di voto elettronico, in particolare la fase di scrutinio, sia organizzata in modo che non sia possibile ricostruire un collegamento tra il voto scrutinato e l'elettore che lo ha espresso. I voti sono e rimangono anonimi. Questo requisito può essere agevolmente rispettato nei sistemi di voto elettronico presidiato, in quanto l'autenticazione dell'elettore e il voto possono essere fisicamente disgiunti e tale separazione può, in linea di principio, essere controllata da funzionari e osservatori elettorali. Nel *remote e-voting*, invece, le informazioni legate all'elettore e i voti sono collegati fino ad una certa fase. Nei paesi che consentono all'elettore di reiterare il voto, sostituendo quello precedentemente espresso, siffatto collegamento è necessario per gestire i voti multipli e i loro effetti. La separazione deve essere, comunque, effettuata elettronicamente in una fase predefinita antecedente allo scrutinio. Nei casi in cui il diritto nazionale richieda la persistenza del collegamento tra l'elettore e il suo voto durante tutta la consultazione elettorale e anche in periodo successivo, questo dato deve essere sufficientemente protetto e rivelato solo a richiesta della competente autorità giudiziaria.

Proprio il mancato rispetto di siffatti standard ha motivato il recente provvedimento sanzionatorio del Garante per la protezione dei dati personali nei confronti della piattaforma di voto elettronico *Rousseau*, utilizzata dal Movimento 5 Stelle. Il Garante ha rilevato alcuni vulnerabilità alla riservatezza nelle operazioni di voto elettronico, che pregiudicano l'integrità, l'autenticità e la segretezza delle espressioni di voto, caratteristiche fondamentali di una piattaforma di *e-voting*¹²⁸.

La dimensione esterna della segretezza del suffragio è parzialmente garantita dal divieto di fornire all'elettore la prova del contenuto del voto elettronico espresso. Il rispetto di tale standard è particolarmente critico nei sistemi di voto da remoto, relativamente ai quali il memorandum esplicativo raccomanda che l'elettore sia informato sulla necessità di eliminare le tracce della espressione del voto dal dispositivo utilizzato, nonché sulle modalità per farlo. Si raccomanda, poi, di prestare particolare attenzione al modo in cui l'anonimato e la segretezza sono implementati nella progettazione del sistema di *remote e-voting*, considerando l'applicazione *web*, il *browser* e l'*utility software* sul computer: non deve essere tecnicamente consentito all'elettore salvare, memorizzare o stampare copia del proprio voto¹²⁹. Il memorandum esplicativo raccomanda, infine, l'adozione di previsioni sanzionatorie nei casi di violazione

¹²⁸ Provvedimento su data breach – 4.04. 2019 [9101974], disponibile su: <https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9101974>. Per quanto, in generale, non possano considerarsi superate le considerazioni di T. MARTINES, *Articoli 56-58*, cit., 78): "lo Stato oggi in Italia si disinteressa del modo in cui si vota all'interno delle organizzazioni di partito, sicché bene potrebbe accadere che gli statuti non prevedano la personalità, l'eguaglianza o la segretezza del voto".

¹²⁹ Più ampiamente sulle precauzioni tecniche da adottare: *Explanatory Memorandum*, punto 74.

della segretezza del voto o di vendita di voti. Tali disposizioni dovrebbero coprire tutti i canali di voto utilizzati ed essere eventualmente aggiornate per tener conto delle specificità dell'e-voting.

Un sistema di voto elettronico deve garantire anche la segretezza delle scelte di voto, registrate e cancellate dall'elettore, prima dell'espressione del voto finale. Siffatto standard (n. 25) si riferisce all'eventualità che il sistema sia configurato in maniera da consentire all'elettore di esprimere più voti, correggendo quello dato in precedenza. Tale configurazione, per quanto rimessa alla scelta discrezionale degli Stati, assume una rilevanza fondamentale nei sistemi di *remote e-voting*, per la sua capacità di limitare i *vulnera* alla segretezza e libertà del suffragio. È il caso dell'Estonia, la cui legge elettorale consente l'espressione del voto via internet da qualsiasi computer collegato alla rete, tra il sesto e quarto giorno antecedenti le elezioni¹³⁰. Si tratta di un'opportunità di voto ulteriore, che si affianca al tradizionale voto ai seggi. In tale contesto la libertà di voto, indebolita dalla ridotta tutela della segretezza, è protetta dalla possibilità di cambiare il proprio voto un numero illimitato di volte, fino al termine del periodo di voto anticipato o alla chiusura dei seggi. Tale possibilità, non concessa a chi si avvale del voto cartaceo, ha superato il vaglio anche della Corte Suprema estone, chiamata a pronunciarsi sulla riforma del *Local Government Council Election Act Amendment Act*, approvata dal *Riigikogu* il 28 giugno 2005, e di cui il Presidente della Repubblica aveva rifiutato la promulgazione per violazione del principio di uniformità del voto previsto per le elezioni locali dall'art. 156 Cost. Considerato che il sistema di voto elettronico garantisce che soltanto un voto – l'ultimo espresso – per elettore sia conteggiato, la Corte non ha ritenuto leso il principio di uniformità del voto. Ogni cittadino ha, infatti, la possibilità di scegliere di avvalersi della modalità elettronica di espressione del voto e l'opzione di reiterare il voto contribuisce a garantire la libertà e segretezza del medesimo. Nel voto via internet a distanza è più difficile per lo Stato garantire che il medesimo sia libero da condizionamenti esterni e la possibilità di rettificare – entro il periodo previsto – il voto espresso elettronicamente costituisce una essenziale garanzia supplementare per l'osservanza del principio di libere elezioni e di segretezza del voto. L'elettore sottoposto a qualsiasi forma di coercizione può, infatti, ripristinare la libertà e segretezza del proprio suffragio attraverso l'espressione di un nuovo voto elettronico o del voto cartaceo.

Tale opzione svolge, secondo la Corte estone, anche un'importante funzione di prevenzione, disincentivando i tentativi di influenzare illegalmente il voto. Non esistono misure altrettanto efficaci: le sanzioni penali, ad esempio, pur avendo una funzione di prevenzione, vengono comminate solo successivamente, senza eliminare la già perpetrata violazione alla libertà e segretezza del voto. La lesione ai principi di uguaglianza e uniformità del voto che la possibilità di cambiare il voto per un numero illimitato di volte comporta, può essere considerata non sufficientemente intensa da prevalere sull'obiettivo di aumentare la partecipazione alle elezioni attraverso l'introduzione di nuove soluzioni tecnologiche¹³¹.

¹³⁰ A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, cit., 197; 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, 497.

¹³¹ Si vedano le argomentazioni spiegate ai punti 28-32 della già citata sentenza della Corte Suprema estone no. 3-4-1-13-05 del 2005.

La pronuncia del giudice costituzionale estone, insieme agli standard internazionali richiamati, offre degli spunti ricostruttivi di indubbio interesse in riferimento ai principi di libertà e segretezza del suffragio nei sistemi di *remote e-voting*. Il principio della segretezza, così intensamente tutelato nel nostro ordinamento, costituisce una enunciazione di principio che non vieta una sua interpretazione dinamica in relazione alla evoluzione dei sistemi e contesti sociali e ad un diverso bilanciamento con altri principi costituzionali. Nel momento in cui disposizioni e accorgimenti tecnici riducono in maniera significativa le possibili lesioni alla libertà e segretezza del voto elettronico, forse diventa possibile azzardare un loro diverso bilanciamento con il principio del suffragio universale e, più in generale, della sovranità popolare.

6. Gli ulteriori standard internazionali

I requisiti del voto elettronico non si esauriscono in quelli tradizionalmente previsti per il voto cartaceo. Le specificità dei dispositivi utilizzati inducono alla previsione di standard ulteriori, che la raccomandazione del 2017 raggruppa in altre quattro sezioni, rispettivamente intitolate “*Regulatory and organisational requirements*” (standard 27-30), “*Transparency and observation*” (standard 31-35), “*Accountability*” (standard 36-39), “*Reliability and security of the system*” (standard 40-49).

La prima sezione reca raccomandazioni sulla necessità che l'introduzione del voto elettronico sia preceduta e accompagnata da specifici requisiti di tipo normativo ed organizzativo. Tali requisiti evidenziano l'importanza di un approccio al tema improntato ad un certo realismo politico-istituzionale. Così, si invitano gli Stati ad una introduzione dell'*e-voting* graduale e progressiva, nonché a testarlo in condizioni realistiche prima dell'uso nella consultazione ufficiale, anche al fine di consentire all'elettorato di superare le remore psicologiche nei confronti dell'uso di dispositivi informatici e di maturare una convinta fiducia sulla loro affidabilità. La formulazione di tale standard nasce dall'esperienza di molti Stati membri che ne hanno sperimentato la necessità alla luce delle rilevanti sfide giuridiche e tecniche sollevate da siffatta modalità di voto¹³². In particolare, prima dell'introduzione del voto via internet da remoto, dovrebbero essere state previste e aver mostrato la loro affidabilità altre forme di voto a distanza, come il voto per corrispondenza, alla luce della comunanza di problematiche operative che possono presentare. Alcuni dei principali *steps* che dovrebbero precedere l'utilizzazione di tecnologie informatiche in ambito elettorale sono individuati nelle *Guidelines*: a) la realizzazione e pubblicazione di uno studio di fattibilità che chiarisca le ragioni dell'adozione di tale sistema, l'analisi dei rischi, la valutazione del quadro giuridico, la pianificazione di progetti pilota e la relativa valutazione, l'analisi costi-benefici; b) l'attuazione, con congruo anticipo rispetto alle elezioni, di progetti pilota; c) l'effettuazione di un test della versione finale del sistema di voto elettronico prima della sua utilizzazione nelle elezioni ufficiali. Le prove pilota

¹³² In particolare, l'esperienza estone affonda le radici del suo successo in tema di voto elettronico proprio sulla gradualità e sull'attenzione dei passaggi svolti: M. SCHIRIPA, *Il voto elettronico nell'esperienza europea tra pregi e criticità*, cit., 240.

dovrebbero essere condotte sulla base di criteri chiari ed esaurienti per valutare l'efficacia e integrità del sistema di voto elettronico, compresa la trasmissione dei risultati.

Rientra tra gli standard di tipo normativo richiesti dalla raccomandazione anche la previa introduzione delle necessarie modifiche legislative. Può sembrare uno standard a prima lettura ovvio, ma ha il preciso scopo di richiamare l'attenzione degli Stati sul fatto che, oltre alla regolamentazione delle modalità del voto elettronico, possono essere necessarie ulteriori modifiche legislative, persino di rango costituzionale, per la sua applicazione, dal momento che la legislazione elettorale in vigore non è stata scritta avendo in mente modalità informatiche. Quest'ultima circostanza potrebbe determinare ambiguità nel momento dell'applicazione all'*e-voting*, di qui l'invito al legislatore nazionale a scioglierle prima possibile.

Dal punto di vista della normazione, l'esperienza di diversi Stati membri ha, poi, evidenziato l'importanza di regole sul voto elettronico sufficientemente dettagliate per consentire a tutti i soggetti coinvolti di comprenderne il funzionamento e di svolgere le rispettive funzioni. Una regolamentazione dettagliata è una preconditione necessaria per una implementazione della tecnologia nei processi elettorali rispettosa dei principi del voto democratico, come evidenziato dalla sentenza della Corte costituzionale austriaca del 13 dicembre 2011, che si è pronunciata sulla disciplina elettorale dell'*Universitätsvertretung* (organo non territoriale, rappresentativo del corpo studentesco universitario) nella parte in cui aveva introdotto la possibilità del voto elettronico anticipato, in aggiunta al voto tradizionale¹³³. Il giudice costituzionale austriaco, pur non rilevando criticità costituzionali nella disciplina legislativa dell'*e-voting*, né, più in generale, sulla sua introduzione per l'elezione degli organi di enti autonomi, ha, tuttavia, disposto l'annullamento di alcune disposizioni dell'atto ministeriale che ne avevano previsto l'implementazione in maniera non sufficientemente determinata¹³⁴. In particolare, ha ritenuto che la forte tensione tra il principio di personalità del voto, che richiede l'identificazione del votante, e il principio di segretezza del voto, determinata dall'adozione di un sistema di voto elettronico a distanza, impone alle normative elettorali di curare nei dettagli la disciplina dei dispositivi tecnici e le procedure da applicare, così da consentire controlli affidabili.

Al di là delle specificità del caso¹³⁵, il principio che se ne ricava è quello della necessità di una puntuale regolamentazione delle procedure di voto elettronico, per bilanciare la loro più alta vulnerabilità ad errori e manipolazioni. Soltanto così si garantisce la generale comprensibilità dei meccanismi di voto e la loro verificabilità da parte degli organi competenti, come le commissioni elettorali. La pronuncia lascia, tuttavia, aperta la questione della realizzabilità in concreto di tale condizione, a cui l'esperienza austriaca di abbandono di tale modalità di voto sembra offrire una risposta negativa.

¹³³ VfSlg. 19.592/2011.

¹³⁴ L'atto in questione è la *Verordnung der Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur, mit der die Hochschülerinnen- und Hochschülerschaftswahlordnung 2005 - HSWO 2005*, emanato ai sensi dell'art. 48 della legge di disciplina delle elezioni (*Bundesgesetz über die Vertretung der Studierenden (Hochschülerinnen- und Hochschülerschaftsgesetz 1998 - HSG 1998)*)

¹³⁵ In merito alle quali si rinvia a E. PENZ, *E-voting in the Austrian Students' Union elections 2009 was unlawful. Austrian Constitutional Court Judgment from 13 December 2011, V 85/11 et al*, in *icl-journal.com*, vol. 6, issue 1, p. 124; M. OSWALD, *E-voting in Austria: Legal Determination Matters*, in A. DRIZA MAURER, J. BARRAT (Eds.), *E-voting Case Law. A comparative Analysis*, cit. 45.

Il problema della regolazione dell'*e-voting* si presenta di particolare complessità, non solo per la necessità di una regolamentazione dettagliata, ma anche per l'individuazione delle fonti più idonee a recare tale disciplina. In proposito si confrontano due esigenze non facilmente conciliabili: da un lato, la necessità di una certa stabilità della legislazione elettorale¹³⁶, dall'altro l'esigenza di tempestivo adattamento alla incessante evoluzione tecnologica, anche al fine di assicurare un adeguato livello di sicurezza dell'intero processo elettorale. Qualche indicazione – invero non risolutiva – è offerta dalle *Guidelines* che auspicano l'inserimento di disposizioni dettagliate in regolamenti e istruzioni di livello inferiore, specificando che tale rinvio dovrebbe essere previsto da leggi di più alto livello chiamate anche a chiarire le responsabilità per l'adozione di tali regolamentazioni dettagliate.

Il quadro normativo dell'*e-voting* rischia, quindi, di essere più complesso di quello che conosciamo per il voto cartaceo e, sicuramente, più problematica l'individuazione del *quantum* di disciplina da mantenere a livello di fonti primarie e di quello che può invece essere lasciato alle fonti regolamentari e, quindi, all'esecutivo, più adatto alla elaborazione di normative tecniche, che necessitano di costanti aggiornamenti. Non paiono in proposito risolutive le disposizioni del *Code of Good Practice in Electoral Matters*, che, a parte la definizione in costituzione o in un testo superiore alla legge ordinaria degli elementi più "sensibili", prevedono come regola generale che il diritto elettorale sia di rango legislativo, mentre le norme di esecuzione, in particolare, le regole tecniche e di dettaglio, possano essere di natura regolamentare. Nel caso dell'*e-voting*, infatti, anche regole tecniche e di dettaglio possono risultare di fondamentale importanza per garantire la conformità di tale sistema ai principi del voto democratico.

Nell'ordinamento italiano la risposta a tale questione non può, peraltro, prescindere dalla considerazione della fitta trama di riserve di legge previste dalla Costituzione¹³⁷ e, in particolare, della riserva di assemblea ex art. 72, comma 4, Cost., da cui può ricavarsi l'esistenza di una riserva di legge destinata a coprire non solo il sistema elettorale in senso stretto, ma anche i caratteri essenziali del fenomeno elettorale. La complessità della regolazione del voto elettronico è chiaramente emersa nel caso del referendum consultivo sull'autonomia della regione Lombardia: la legge reg. 23 febbraio 2015, n. 3¹³⁸ aveva introdotto la possibilità dello svolgimento dei referendum consultivi anche mediante sistemi elettronici e procedure automatiche finalizzate ad accelerare e semplificare le operazioni di voto e scrutinio. La fonte legislativa, oltre al necessario richiamo dei principi costituzionali del voto, impegnava tali sistemi e procedure "ad assicurare una maggiore efficienza, economicità e trasparenza delle consultazioni elettorali" e ad essere chiari e comprensibili al fine di consentirne l'utilizzo a tutti gli elettori. Recava, inoltre, le caratteristiche di base del sistema di voto elettronico, tra le quali la necessaria presenza in ogni seggio elettorale di almeno un apparecchio per il voto elettronico

¹³⁶ La stabilità è un elemento essenziale per la credibilità di un processo elettorale e il consolidamento della democrazia, come evidenziato dal *Code of Good Practice in Electoral Matters* (n. 63).

¹³⁷ La necessità di un intervento del legislatore è presupposta dall'art. 72, comma 4, Cost. che riserva all'assemblea l'approvazione delle leggi in materia elettorale, nonché, in relazione ad aspetti puntuali, dagli artt. 48, comma 4; 51 commi 1 e 2; 65, comma 1; 117, comma 2, lett. p); 122, comma 1, XVII, comma 1, disp. trans. fin. In tema: G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano, 2018, 41.

¹³⁸ La legge, rubricata *Introduzione del voto elettronico per il referendum consultivo. Modifiche alla legge regionale 28 aprile 1983, n. 34 (Nuove norme sul referendum abrogativo della Regione Lombardia)*, modificava la previgente normativa introducendo un nuovo articolo 26-bis.

collocato in modo da garantire i requisiti della segretezza e personalità del voto; la registrazione del voto e il conteggio dello stesso, nonché la protezione dei dati immessi rendendo impossibile l'individuazione della sequenza in cui i voti erano stati espressi; la presenza di un meccanismo idoneo a consentire l'eventuale stampa su carta del voto espresso elettronicamente; il sorteggio delle sezioni in cui al voto elettronico doveva essere affiancata anche la stampa dello stesso. Si prevedeva, altresì, che all'elettore fosse consentito visualizzare le opzioni di voto espresse, inclusa l'opzione 'scheda bianca', al fine di verificare la corrispondenza delle sue intenzioni con il voto effettivamente dato e di ripetere, per una sola volta, l'intera operazione, in caso di riscontrate difformità rispetto alle intenzioni di voto.

La disciplina legislativa rimetteva poi ad un regolamento della giunta la disciplina degli elementi di dettaglio: dagli standard tecnici utili per il corretto funzionamento e per impedire qualsiasi contraffazione o manipolazione del sistema di voto alle istruzioni relative all'installazione del sistema di voto nelle singole sezioni elettorali, alle operazioni relative allo spoglio del risultato del voto, alla verifica dello stesso, anche tramite tabulati cartacei e controlli a campione; dalle modalità idonee a garantire l'espressione del voto elettronico a domicilio per gli elettori in dipendenza vitale da apparecchiature elettromedicali ovvero per gli elettori presso i luoghi di cura e di detenzione alle modalità di formazione dei componenti delle sezioni in cui lo svolgimento del voto avveniva con sistema elettronico¹³⁹. La decisione relativa all'utilizzo, eventualmente anche parziale, dell'*e-voting* era, invece, affidata ad un decreto del presidente della giunta, anche contestuale a quello di indizione del referendum consultivo. All'organo esecutivo era, quindi, lasciata ampia discrezionalità sia sull'*an* dell'uso di sistemi di voto elettronico, sia sulla determinazione di aspetti essenziali della relativa disciplina, come le modalità dei controlli di sicurezza sugli apparati di voto. Proprio a questa complessità del quadro normativo e alla mancanza di quell'approccio graduale e progressivo all'*e-voting* invocato dalla raccomandazione del Consiglio d'Europa, è in parte imputabile il non felice esordio del voto elettronico nella consultazione referendaria del 22 ottobre 2017, che ha indotto la regione ad una rapida archiviazione dell'esperienza¹⁴⁰.

6.1. I principi di trasparenza, affidabilità e sicurezza dei sistemi di e-voting

Gli standard inseriti nelle tre sezioni finali della raccomandazione sono rivolti a garantire la trasparenza, il controllo, l'affidabilità e sicurezza dei sistemi di *e-voting*. Si tratta di esigenze che assumono un rilievo nuovo rispetto ai contesti di voto tradizionali, in quanto maggiormente stressate dall'uso di dispositivi elettronici nell'espressione del voto.

Diversi standard raccolti nella sezione "*Transparency and observation*" possono essere letti come risposta ad alcune delle criticità evidenziate dal Tribunale costituzionale tedesco in

¹³⁹ Regolamento regionale 10 febbraio 2016, n. 3 *Regolamento per lo svolgimento del referendum consultivo mediante voto elettronico*. In tema: A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, cit., 15.

¹⁴⁰ Poco dopo, la legge reg. n. 3 del 2015 è stata abrogata dall'art. 2, comma 1, lett. b), numero 70) della legge reg. 25 gennaio 2018, n. 5.

riferimento alla procedura di voto elettronico utilizzata nelle elezioni del *Bundestag* del 2005¹⁴¹. Paiano, infatti, diretti ad invertere il principio di pubblicità delle operazioni elettorali (*Öffentlichkeit der Wahl*), che il Tribunale costituzionale tedesco ha ritenuto desumibile dall'art. 38 della Legge fondamentale, ai sensi del quale il *Bundestag* è eletto "a suffragio universale, diretto, libero, uguale e segreto", letto congiuntamente al principio di sovranità popolare (art. 20). Secondo il *Bundesverfassungsgericht*, in una forma di governo parlamentare la pubblicità del voto è condizione essenziale per la formazione di una volontà politica democratica. Essa assicura la conformità all'ordinamento e il controllo delle procedure di voto e crea un presupposto basilare per la motivata fiducia dei cittadini; perciò tutti i passaggi essenziali di un'elezione devono essere soggetti a un possibile controllo pubblico a meno che altri interessi costituzionali giustificano un'eccezione (para. 106, 111 e 112).

A tale esigenza è ispirata la raccomandazione agli Stati membri alla trasparenza in tutte le fasi del voto elettronico, vista come elemento chiave per costruire e rafforzare la fiducia del pubblico verso l'utilizzazione di qualsiasi sistema di voto. La trasparenza deve riguardare non solo il sistema di *e-voting* nel suo complesso, ma anche i processi che lo circondano e le ragioni della sua introduzione. A tal fine le *Guidelines* invitano le competenti autorità elettorali a pubblicare una lista ufficiale dei *software* usati, con almeno l'indicazione del tipo, della versione, della data di installazione e di una breve descrizione.

Alla stessa *ratio* è riconducibile l'invito a che i votanti siano informati, con congruo anticipo rispetto all'appuntamento elettorale e con linguaggio semplice e chiaro, su tutti gli *steps* che devono compiere per partecipare alla votazione, sul corretto uso e funzionamento del sistema, sul calendario di tutte le fasi. Parimenti sono riconducibili al principio di pubblicità gli standard 33-35, che prevedono la divulgazione di tutti gli elementi del sistema di voto elettronico ai fini della relativa verificabilità e certificazione. L'*Explanatory Memorandum* precisa che il corretto funzionamento del sistema e la relativa sicurezza devono essere oggetto di una valutazione o certificazione indipendente, che renda note anche le eventuali criticità. La valutazione può essere compiuta, ad esempio, divulgando la progettazione del sistema, consentendo l'ispezione della documentazione, rendendo noto il codice sorgente o attraverso approfonditi *penetration tests*. Si precisa, tuttavia, che il livello di divulgazione degli elementi del sistema, necessario per ottenere un'adeguata garanzia, dipende dalle peculiarità del sistema, dei suoi componenti e dei servizi forniti. La raccomandazione, pur fornendo un dettagliato catalogo di interventi centrato sulla verificabilità del funzionamento degli apparati e sulla trasparenza delle procedure di controllo, non si spinge a prescrivere il ricorso a *software open source*¹⁴². Non viene, quindi, portato alle estreme conseguenze il suggerimento del giudice

¹⁴¹ BVerfG 2 BvC 3/07 del 3.03.2009. Per una ricostruzione dei fatti e un commento della pronuncia: A. GRATTERI, *Germania: le garanzie minime necessarie per il voto elettronico secondo il Tribunale costituzionale*, cit.; E. BERTOLINI, *Il polling place e-voting nella recente pronuncia del Bundesverfassungsgericht: un futuro da riconsiderare?*, in *DPCE*, n. 2, 2009, 599; S. SEEDORF, *Germany: The Public Nature of Elections and its Consequences for E-Voting*, in A. DRIZA MAURER, J. BARRAT (Eds.), *E-voting Case Law. A comparative Analysis*, cit., 23.

¹⁴²A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, cit., 14.

costituzionale tedesco circa l'adozione di programmi *software* dotati di codici sorgente *open source* per rendere effettivo il controllo pubblico¹⁴³.

Tuttavia, si esorta l'utilizzazione di "*open standards*" per consentire ai vari componenti e servizi tecnici, anche offerti da diversi fornitori, di essere interoperabili, con *input* e *output* conformi a standard aperti. Tali standard devono essere regolarmente aggiornati per tener conto degli sviluppi tecnici e giuridici. I principali vantaggi dell'uso di standard aperti sono: la più ampia scelta di prodotti e fornitori e la minor dipendenza da un unico fornitore; l'azzerramento del rischio di *proprietary lock-in*; la stabilità o riduzione dei costi; il più facile adattamento ai futuri cambiamenti.

Per quanto, poi, la disponibilità di documenti per il pubblico sia importante, si ammette che "*it will not be possible for everybody to understand an e-voting system*". Gli elettori devono necessariamente affidarsi a persone in grado di comprendere i processi e il loro funzionamento. Anche in riferimento a tale aspetto non sono, quindi, condivise le argomentazioni del Tribunale costituzionale tedesco circa la necessità che tutti i passaggi essenziali della procedura elettorale possano essere verificati da tutti i cittadini in modo effettivo e senza che sia necessaria una specifica competenza tecnica, poiché nello Stato repubblicano la questione del voto riguarda l'intero popolo e tutti i cittadini e anche il controllo delle procedure di voto deve essere un loro compito (par. 109).

Le ultime due sezioni della Raccomandazione (2017)⁵ sviluppano standard volti ad assicurare "*Accountability*" e "*Reliability and security*" dei sistemi di voto elettronico, ritenuti – insieme alla trasparenza – aspetti essenziali per costruire e far crescere la fiducia dei cittadini sul loro impiego. Per la maggior parte si tratta dello sviluppo di standard già considerati in altri sezioni. Merita, tuttavia, espressa menzione la necessità che un organismo indipendente e competente valuti periodicamente la conformità del sistema di voto elettronico e di tutte le tecnologie dell'informazione e della comunicazione ai requisiti tecnici richiesti. Il sistema di voto elettronico deve essere verificabile; il relativo sistema di *audit* deve essere aperto e completo, e riferire attivamente su potenziali minacce o problematiche (n. 39).

L'affidabilità e sicurezza del sistema per quanto sia affidata più alla tecnica che al diritto costituisce un requisito ulteriore e fondamentale per la garanzia della genuinità del voto e per costruire la fiducia dell'elettorato. A tal fine un ruolo fondamentale è affidato all'*electoral management body*, responsabile per il rispetto e conformità del sistema di voto elettronico con tutti i requisiti previsti dalla legislazione, nonché degli interventi da porre in essere in caso di disfunzioni e problematiche del sistema. Solo personale autorizzato da tale organo potrà avere accesso alla infrastruttura centrale, ai server e ai dati elettorali e la relativa nomina dovrà essere chiaramente regolata. Il ruolo assolutamente centrale di tale organo deve trovare riscontro in una normazione chiara e dettagliata che gli consenta di svolgere il previsto controllo

¹⁴³ Il Tribunale costituzionale ha, difatti, escluso l'impiego di programmi con codici sorgente proprietari, dichiarando illegittime le previsioni che fino al 2005 avevano consentito l'utilizzazione di apparati di una società privata semplicemente certificati *ex ante* da parte del Ministero dell'interno.

sulla funzionalità del sistema e, quindi, di garantire il rispetto dei principi del voto democratico¹⁴⁴.

La raccomandazione del Consiglio d'Europa nulla dice sulla eventuale previsione di controlli di natura giurisdizionale, ma non v'è dubbio che modalità di voto elettronico rendano ancor più necessaria l'implementazione della previsione del *Code of Good Practice in Electoral Matters* sull'esistenza di un sistema di ricorso efficace (punto 3.3), che consenta ai cittadini di contestare eventuali irregolarità, aumentandone in tale modo anche la fiducia. È del tutto evidente l'insanabile contrasto di questa prospettiva con il consolidato principio di autodichia delle Camere in materia di operazioni elettorali presente nel nostro ordinamento.

Per concludere, le sezioni finali della raccomandazione introducono standard nuovi, che si riferiscono esclusivamente a modalità di voto elettronico, di cui ogni Stato che intenda introdurre tale modalità di voto non potrà non tenere conto. Non è escluso che il loro accoglimento possa tradursi nel nostro ordinamento in modifiche normative, anche di livello costituzionale, in modo da dotare il voto elettronico di un proprio "statuto" in cui l'attenuata garanzia dei tradizionali principi di personalità, libertà e segretezza del voto sia bilanciata dalla previsione di questi ulteriori requisiti.

7. alcune considerazioni conclusive

L'*e-voting*, per quanto stia attraversando un periodo di diffusa e motivata sfiducia, è un tema che non può essere eluso e continuerà a riproporsi, vuoi per lo sviluppo di tecnologie informatiche, sempre più affidabili sul piano della sicurezza, vuoi per l'esigenza di porre definitivo rimedio ai vecchi mali dei sistemi di voto tradizionali (errori nella espressione del voto o nel conteggio; brogli elettorali; voto di scambio...), vuoi per contrastare il crescente astensionismo e disaffezione del corpo elettorale¹⁴⁵.

La recente istituzione da parte della legge di bilancio per il 2020 del Fondo per il voto elettronico ai fini dell'introduzione in via sperimentale di modalità di espressione del voto in via digitale costituisce una prima presa d'atto della necessità di iniziare a percorrere questa strada, quantomeno in riferimento a quella parte di elettorato – residente all'estero o assente dal comune di residenza per ragioni di salute, studio o lavoro – che con più difficoltà riesce ad esercitare il proprio diritto di voto. Un ulteriore impulso all'implementazione di tecnologie informatiche nei processi elettorali sembra, poi, venire dalla grave emergenza sanitaria che stiamo vivendo e che ha costretto al rinvio di consultazioni elettorali già indette e obbligato le

¹⁴⁴ Nel caso già richiamato, deciso dal giudice costituzionale austriaco, il *source code* del software dell'*e-voting* era indecifrabile per i membri della commissione elettorale, considerato che consisteva di 183.000 righe di codice scritte in linguaggio tecnico, il cui controllo era consentito solo in un singolo giorno per tutti i membri e osservatori della commissione.

¹⁴⁵ Sui vantaggi che un sistema di *e-voting* è in grado di cumulare, si rinvia: P. CARLOTTO, *Il voto elettronico in Italia: sperimentazioni e difficoltà*, cit., 88.

assemblee rappresentative a ripensare le proprie modalità di riunione e deliberazione¹⁴⁶. La ricerca di un ragionevole equilibrio tra modernizzazione e rispetto dei principi fondamentali che presidiano il momento delle elezioni in ogni paese democratico è, tuttavia, disseminata di sfide di non poco conto per il principale dei diritti politici.

Il discorso che si è qui cercato di svolgere ha cercato di guardare a tali sfide dal punto di vista dell'ordinamento italiano, ove i requisiti del voto democratico ex art. 48 Cost. sono da sempre intesi e tutelati con una intensità maggiore rispetto ad altre esperienze costituzionali. Questa interpretazione forte dei principi di personalità, libertà e segretezza del voto ha segnato fino ad oggi anche l'approccio verso il voto elettronico, ritenuto costituzionalmente ammissibile soltanto se svolto in luogo pubblico e sorvegliato¹⁴⁷. L'atteggiamento di chiusura nei confronti del *remote e-voting* è temperato soltanto in riferimento ai casi in cui l'ordinamento già consente il voto per corrispondenza¹⁴⁸.

Muovendo dalla considerazione che la precettività dell'art. 48, co. 2, Cost. "si esaurisce [...] in una enunciazione di principio o – se si vuole – in una solenne riaffermazione delle imprescindibili qualità del voto in una democrazia fondata sull'eguaglianza formale e sostanziale di tutti i cittadini"¹⁴⁹, si è tentato di porre a confronto la tradizionale interpretazione delle garanzie costituzionali del voto con gli standard sull'*e-voting* elaborati a livello internazionale, in particolare dal Consiglio d'Europa. Tali standard – raccolti oggi nella Raccomandazione (2017)5 – si preoccupano di declinare i principi del patrimonio elettorale europeo (universalità, uguaglianza, libertà e segretezza del suffragio) con riferimento all'*e-voting*, affiancandoli ad altri, volti più specificamente a dare risposta alle pressanti esigenze di sicurezza e affidabilità sollevate dall'uso delle nuove tecnologie nei processi elettorali.

L'analisi dei contenuti della raccomandazione ha permesso di evidenziare come sia, in particolare, l'adozione di sistemi di voto elettronico a distanza a stressare i principi di personalità, libertà e segretezza del voto. Ogni sistema che permetta di votare *anywhere* deve farsi carico di queste criticità ed offrire soluzioni credibili a garanzia della genuinità del voto. Il lungo elenco di standard contiene una serie di indicazioni, ulteriormente integrate da un memorandum esplicativo e da *guidelines*, che – per quanto non vincolanti – offrono una cornice normativa comune e un punto di riferimento fondamentale per tutti gli Stati, anche non membri del Consiglio d'Europa, che intendano implementare modalità di voto elettronico, anche da remoto.

¹⁴⁶ J. IACOBONI, *L'emergenza per Casaleggio può far "testare il voto online a marzo", ecco come gli informatici lo stroncano*, ne *La Stampa*, 4 marzo 2020. Con riferimento ai lavori parlamentari: F. CLEMENTI, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2020, 216; ID., *Parlamento difeso con il voto a distanza*, ne *Il Sole 24 Ore*, 16 marzo 2020, 4; S. CURRERI, *L'attività parlamentare ai tempi del Covid-19: fiat iustitia et pereat mundus?*, in *laCostituzione.info*, 11 marzo 2020; S. CASSESE, *Il Parlamento può combattere il virus a distanza di sicurezza*, in *Il Foglio*, 17 marzo 2020; P. PASQUINO, *Il corona virus contro il Parlamento*, in *laCostituzione.info*, 17 marzo 2020.

¹⁴⁷ E. BETTINELLI, *Diritto di voto (voce)*, cit., 225; A.G. OROFINO, *L'e-vote*, in *Diritto & diritti*, 2003, www.diritto.it/articoli/dir_tecnologie/orofino.html#_ftn4.

¹⁴⁸ A. SARAI, *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, cit., 60; L. TRUCCO, *Le nuove tecnologie salveranno il voto all'estero degli italiani?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2013.

¹⁴⁹ T. MARTINES, *Articoli 56-58*, cit., 79.

Questa cornice normativa non risolve – è bene chiarirlo – tutti i problemi di compatibilità del *remote e-voting* con i principi del voto democratico. Pur ammettendo che lo sviluppo tecnologico possa offrire soluzioni tecniche affidabili per l'identificazione certa del votante e la segretezza del voto, nella sua accezione interna, in nessun caso – per la stessa natura dei sistemi informatici – potrà essere assicurata una tutela assoluta alla segretezza esterna o l'esclusione di fenomeni di coercizione o di voto di scambio o, ancora, garantita *in toto* la verificabilità.

Questa constatazione non ha, tuttavia, portato, sia a livello internazionale che in diverse esperienze estere, a chiudere le porte al *remote e-voting*, rinunciando alla sua capacità di rendere effettivo il principio del suffragio universale. Nell'impossibilità di una tutela "forte" della segretezza e libertà del voto gli standard internazionali si concentrano su soluzioni tecniche e normative che possano quantomeno ridurre le vulnerazioni a tali principi: dalla previsione di dispositivi che impediscano all'elettore di memorizzare, stampare o comunque salvare il voto espresso alla previsione della possibilità di ripetere e annullare la precedente votazione *online*.

Si tratta di esiti che ci è parso debbano imporre una riflessione anche nell'ordinamento italiano, per quanto improntato ad una interpretazione forte dei requisiti *ex art. 48 Cost.*, ulteriormente valorizzata dalla giurisprudenza costituzionale del triennio 2014-2017.

Il mutato contesto economico-sociale, ove il cittadino utilizza molto più che in passato la sua libertà di circolazione e soggiorno all'interno del territorio nazionale, ma anche verso altri paesi, induce a non trascurare l'impiego di strumenti che offrono la possibilità di conciliare questa libertà con il diritto di voto, consentendo all'elettore di esprimersi anche quando, per qualsiasi motivo, sia assente dal luogo di residenza. Una possibilità che darebbe maggiore effettività al principio di universalità del suffragio e, di riflesso, al principio di sovranità popolare.

Si tratta, come visto, di una prospettiva non esclusa nemmeno dalla Corte costituzionale che, nell'ordinanza n. 195 del 2003, ha evidenziato che ove "fosse indotta in ipotesi ad accogliere i rilievi di costituzionalità relativi alla introduzione del voto per corrispondenza si determinerebbe la conseguenza di rendere assai più difficile l'espressione del voto degli italiani residenti stabilmente all'estero, pur titolari del diritto di voto e quindi componenti del corpo elettorale" e che presunte lacune o inadeguatezze della disciplina contenuta nella legge e nei regolamenti non possono costituire oggetto sindacabile, "trattandosi di scelte lasciate alla discrezionalità del legislatore, specie ove si consideri la necessaria attuazione di nuove norme costituzionali relative allo svolgimento di procedimenti elettorali nel territorio di Stati esteri". Pur nella sua sinteticità, l'ordinanza omette qualsiasi considerazione sulla segretezza e sulla libertà del voto, valorizzando in riferimento al voto degli italiani residenti all'estero il valore della maggiore partecipazione.

Proprio questa maggior effettività dell'universalità del suffragio sembra poter giustificare una interpretazione dinamica dei principi di segretezza e libertà del voto, che tenga conto della evoluzione dei sistemi e contesti sociali: si pensi ad una interpretazione della segretezza del voto quale obbligo per l'ordinamento di fornire l'opportunità di un voto segreto, lasciando agli elettori la libertà di scegliere opzioni di voto meno segrete, come il voto via internet da remoto. Una simile operazione ricostruttiva presuppone (ed impone) che il legislatore

nazionale adotti tutte quelle misure normative e tecniche individuate a livello internazionale per ridurre i possibili effetti negativi dell'*e-voting* sulla genuinità del voto. Lungo questa strada pare, del resto, essersi già posto il *Codice dell'amministrazione digitale*, laddove impegna la p.a. a favorire "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 e migliorare la qualità dei propri atti" (art. 9). L'implementazione istituzionale della tecnologia deve essere democraticamente orientata, ovvero, svolta nel rispetto dei principi e dei valori democratici fondamentali¹⁵⁰, ma ciò non esclude che il bilanciamento tra i medesimi possa dar luogo ad esiti parzialmente diversi rispetto al passato, anche in virtù di standard internazionali che iniziano gradualmente ad assurgere a principi generali del patrimonio elettorale europeo.

È impossibile negare la delicatezza della questione sia per i principi costituzionali in gioco, sia per la stessa natura giuridica del voto, da sempre oscillante tra i opposti poli di diritto fondamentale del cittadino e di esercizio di una pubblica funzione. L'adozione di modalità di voto elettronico rischia di enfatizzare la dimensione individuale del voto, consentendo all'elettore più ampie possibilità di esercizio anche subordinate alla sua personale convenienza e gravandolo della responsabilità di assumere i necessari accorgimenti per tutelare la libertà e la segretezza del proprio voto¹⁵¹. Si tratta di un percorso potenzialmente in grado di disperdere il significato simbolico del voto, quale esercizio collettivo di una fondamentale funzione pubblica. Nella consapevolezza di tale pericolo il Consiglio d'Europa raccomanda alcune cautele di tipo normativo e tecnico (dalla riproposizione elettronica di un'autentica scheda elettorale al richiamo che si sta partecipando ad una reale consultazione...), suscettibili di aggiornamenti ed adattamenti alle condizioni politiche e sociali dei singoli Stati.

È difficile prevedere il punto di arrivo di questa ripresa della marcia del voto elettronico nel contesto costituzionale italiano, ma sicuramente il punto di partenza non potrà che essere una sperimentazione graduale e meditata di sistemi di *e-voting*, o anche di automazione di talune fasi del procedimento elettorale, che non sviscoli i requisiti del voto democratico, ma che al contempo non ne escluda una parziale rilettura o un diverso bilanciamento, anche alla luce di standard internazionali sempre più ponderati e condivisi.

¹⁵⁰ G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica. Presupposti e strumenti*, cit., 8.

¹⁵¹ Enfatizza questa democrazia tecnologica "che si fonda sulla libera iniziativa individuale, sulla responsabilità del cittadino come persona, sulla sua facoltà di scelta e di decisione": T.E. FROSINI, *Liberté Egalité Internet*, Napoli, Il ed., 2019, 223.