

Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*

di Andrea Gratteri*
(25 marzo 2015)

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Voto presidiato e voto non presidiato. – 3. L'inerzia del Parlamento e le competenze legislative delle Regioni in materia di modalità di espressione del voto – 4. Le finalità del voto elettronico presidiato – 5. I problemi legati al voto elettronico e le ragioni del suo abbandono in molti Paesi europei. – 6. La Legge regionale della Lombardia 23 febbraio 2015, n. 3: verso il secondo caso di voto elettronico in Italia? – 7. Conclusioni.

1. *Introduzione.* – Il 25 novembre del 2007 si è svolta la prima, e sinora ultima, consultazione elettorale in forma elettronica con valore legale in Italia: il *referendum* sull'unione dei comuni di Campolongo al Torre e Tapogliano in Friuli Venezia Giulia¹.

Il tema, di cui si discute ormai da almeno tre decenni², torna ora di attualità con la approvazione della legge 23 febbraio 2015, n. 3 da parte del Consiglio regionale della Lombardia che prevede il ricorso al voto elettronico in occasione dello svolgimento dei *referendum* consultivi; e la contestuale decisione di svolgere un *referendum* consultivo su forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, co. 3³, della Costituzione pone il voto elettronico in una prospettiva di concreta attuazione nel breve periodo.

Nel corso degli anni sono stati effettuati alcuni test sperimentali accompagnati da un crescente interessamento della dottrina costituzionalistica, come testimonia il buon numero di lavori dedicati al tema in particolare negli ultimi dieci anni⁴, e di voto elettronico non si è mai smesso di parlare quasi fosse una sorta di idolo pagano, venerato perché innovativo o deprecato perché misterioso e incapace di prevenire brogli su larga scala. Se ne è parlato molto ma lì ci si è fermati e sino ad ora il voto elettronico in Italia non ha praticamente mai trovato applicazione in occasione di consultazioni ufficiali a causa del prevalere della diffidenza nei suoi confronti, alimentata anche dalla infausta sperimentazione della *rilevazione*

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Sulla base della Legge regionale n. 18 del 27 luglio 2007 che attribuisce al Presidente della Giunta regionale il potere di definire le modalità di voto (cartaceo o elettronico con apparati *touch screen* presso il seggio) con il decreto di indizione del *referendum*.

² “Di «voto elettronico» si iniziò a parlare in Italia a partire dagli anni Ottanta” è l'incipit di un saggio di Ernesto Bettinelli del 2001 che ricorda, innanzitutto, le iniziative legislative di Adolfo Battaglia e Carlo Fusaro, v. E. Bettinelli, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, 2001, n. 46, p. 7.

³ Il testo del quesito formulato dal Consiglio regionale è “Volete voi che la Regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma della Costituzione?”.

⁴ Senza pretese di esaustività si ricordano A. Gratteri, *Il valore del voto*, Padova, 2005; A.G. Orofino, *L'espressione elettronica del suffragio*, in *Diritto dell'Internet*, 2006, p. 201 ss.; L. Cuocolo, *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, p. 255 ss.; A. Sarais, *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, Bologna, 2008; L. Trucco, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2011/1, p. 47 ss.; M. Rospi, *Internet e diritto di voto*, in M. Nisticò, P. Passaglia (cur.), *Internet e Costituzione*, 2014, p. 263 ss.

elettronica dello scrutinio (spesso impropriamente accostata al voto elettronico) a cavallo del 2004-2006⁵.

Al di fuori dei confini nazionali, il voto elettronico ha vissuto alterne vicende sempre segnate, a un tempo, dal desiderio di rendere più affidabile e veloce il procedimento elettorale e dallo scetticismo dovuto ai rischi di falsificazione del risultato. Da un lato si incontrano ordinamenti entusiasti del voto elettronico, anche non presidiato, dall'altro alcuni Paesi che si erano avviati sulla strada della sua estensione hanno – per diverse ragioni – deciso di invertire la rotta.

Negli ultimi anni il voto elettronico (in genere presidiato) è stato abbandonato nel Regno Unito, in Irlanda, nei Paesi Bassi, in Norvegia, in Germania, in Finlandia⁶ per i problemi tecnici o giuridici che sono sorti in seguito ad una sua utilizzazione. Invece lo strumento continua ad essere impiegato diffusamente – in forme diverse – negli Stati Uniti, in Belgio, in Svizzera, in Estonia ma anche in India e in Brasile⁷.

Mi propongo – nelle pagine che seguono – di illustrare le ragioni che spingono nella direzione dell'introduzione del voto elettronico e quelle che invece consigliano di rimanere ancorati alle tradizionali modalità di scrutinio.

2. *Voto presidiato e voto non presidiato.* – Il voto elettronico, al pari di quello tradizionale, si distingue in *voto presidiato* e *voto non presidiato*. Il *voto presidiato* è reso presso postazioni di voto pubbliche e sorvegliate mentre il *voto non presidiato* può essere espresso a distanza, in qualsiasi luogo, da qualsiasi terminale e senza alcuna forma di supervisione al momento della sua espressione⁸. Per semplicità il primo può essere assimilato al voto su apparati *touch screen* presso il tradizionale seggio elettorale e non richiede la connessione in rete (*voto off line*) o, eventualmente, utilizza una rete dedicata; mentre il secondo può consistere nel voto via Internet (o anche via Sms) espresso da qualsiasi terminale elettronico connesso in rete (*voto on line*)⁹.

La Costituzione italiana è chiara¹⁰ nel prescrivere, all'articolo 48, i requisiti del voto che la dottrina ha da tempo ricondotto alle coppie *eguaglianza-personalità* e *libertà-segretezza* che, salvo il caso del voto per corrispondenza degli italiani residenti all'estero, si riflettono nella necessità di ricorrere a forme di voto

⁵ È emblematica la vicenda delle inconsistenti accuse di brogli che precedettero e seguirono le elezioni del 9 aprile 2006, in particolare stimolata dalle inchieste giornalistiche del settimanale *diario*, v. in proposito il n. 12 del 24 marzo 2006 e il n. 46 del 1° dicembre 2006, e dal film di Enrico Deaglio e Beppe Cremagnani *Uccidete la democrazia!* Si sosteneva in particolare che fosse stato realizzato un broglio al momento della rilevazione elettronica dello scrutinio esteso in quell'occasione a tutte le sezioni elettorali di Liguria, Lazio, Puglia e Sardegna. Sulla distinzione fra voto elettronico e rilevazione informatizzata dello scrutinio v. A. Gratteri, *Il "pallottoliere elettronico", ovvero la rilevazione informatizzata dello scrutinio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 12 febbraio 2006; più diffusamente v. G. Legnante, P. Corbetta, *Brogli immaginari e sindrome della cospirazione*, in *il Mulino*, 2007/1, p. 91 ss.; L. Ricolfi, S. Testa, *L'ipotesi dei brogli*, in P. Feltrin, *Nel segreto dell'urna*, Torino, 2007, p. 295 ss.

⁶ Anche il Kazakhstan non utilizza più il voto elettronico dal 2007 a causa della bassa fiducia e familiarità del pubblico e della necessità di aggiornare gli apparati di voto, cfr. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, *Republic of Kazakhstan – Early parliamentary elections*, 15 gennaio 2012, p. 8.

⁷ In Svizzera e, soprattutto, in Estonia è utilizzato il voto via Internet mentre negli altri casi si ricorre al voto elettronico presidiato.

⁸ Sul punto si rinvia a A. Gratteri, *Il valore del voto*, cit., 107 ss.

⁹ È anche possibile immaginare soluzioni intermedie di voto *on line* presidiato, ma tale soluzione sembra rappresentare un inutile appesantimento del procedimento.

¹⁰ L. Trucco, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, cit., p. 48, parla di "maggior severità della nostra Carta costituzionale, rispetto ad altre, pure coeve, Costituzioni, nell'esigere il rispetto della segretezza e della personalità del voto".

presidiato¹¹. A differenza di quanto accade in altri ordinamenti dove – sul modello statunitense – il momento dell’espressione del voto si connota più per il suo carattere individualistico che per la sua funzione pubblica¹².

Nel quadro costituzionale italiano, si tratta quindi di prendere in considerazione le sole forme di voto presidiato; mentre il voto elettronico a distanza potrà essere utilmente valutato in alternativa al voto per corrispondenza degli italiani residenti all’estero¹³.

3. L’inerzia del Parlamento e le competenze legislative delle Regioni in materia di modalità di espressione del voto. – In Italia il legislatore statale non è mai intervenuto in materia di voto elettronico e ci si è limitati a registrare la presentazione di alcuni disegni di legge. La XVII legislatura non fa eccezione e sinora si hanno soltanto una proposta di legge, mai discussa presso la Commissione affari costituzionali della Camera¹⁴, e un ordine del giorno che, formalmente, impegna il Governo “a sperimentare l’utilizzo del voto elettronico e della firma digitale nelle consultazioni referendarie” e che apparentemente non ha avuto alcun seguito¹⁵.

In assenza di un’iniziativa statale sono stati i legislatori regionali ad attivare un processo di riforma negli interstizi che il riparto delle competenze legislative lascia nella loro disponibilità: potenzialmente le Regioni hanno competenza legislativa in merito alle modalità di svolgimento delle elezioni degli organi della Regione e dei *referendum* regionali. Per le Regioni a Statuto ordinario vale il riparto di competenze di cui all’art. 117 Cost. che riserva allo Stato le competenze legislative per le elezioni e i *referendum* statali nonché per le elezioni europee (co. 2, lett. f) e la legislazione elettorale per Comuni, Province e Città metropolitane (co. 2, lett. p): il procedimento elettorale regionale esula da tali disposizioni e rientra quindi nella competenza residuale delle regioni ai sensi dell’art. 117, comma 4, Cost.¹⁶; mentre l’art. 122 Cost. rimette alla competenza legislativa regionale il sistema di elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale “nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica”.

Gli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale, invece, riconducono alla competenza regionale esclusiva le modalità di elezione degli organi della Regione e di svolgimento dei *referendum* regionali¹⁷. La cautela del legislatore friulano, che ha previsto il voto elettronico per i soli *referendum* consultivi in materia di

¹¹ Così in dottrina E. Bettinelli, *Diritto di voto*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, 1990, p. 226; con specifico riferimento al voto elettronico v. A.G. Orofino, *L’espressione elettronica del suffragio*, cit., p. 205.

¹² V. A. Gratteri, *Il voto elettronico nel sistema federale americano: esperienze e proposte*, in *Quaderni regionali*, 2004, p. 132 ss.

¹³ Sul punto v. L. Trucco, *Le nuove tecnologie salveranno il voto all’estero degli italiani?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 gennaio 2013.

¹⁴ Pdl n. 185 presentata dall’on. Pisicchio il 15 marzo 2013 “Delega al Governo per l’introduzione di un sistema elettronico di votazione per lo svolgimento delle elezioni e dei *referendum*, nonché disciplina della sottoscrizione per via telematica delle liste elettorali, delle candidature e delle richieste di *referendum*”.

¹⁵ Si tratta dell’ordine del giorno G11.94 al Ddl n. 1429 a firma Bignami *et al.* accolto dal Governo nella seduta del Senato del 7 agosto 2014.

¹⁶ Così M. Cosulich, *Il sistema elettorale del consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, 2008, p. 36 s., p. 42 che puntualmente individua nel primo comma dell’art. 48 Cost. “i soli limiti che le Regioni incontrano nella disciplina del procedimento elettorale regionale” e che ritiene inoltre ammissibili forme di espressione del voto diverse da quelle tradizionali su iniziativa del legislatore regionale.

¹⁷ Per una puntuale ricostruzione del quadro delle competenze legislative in materia delle Regioni ad autonomia differenziata si rinvia ancora a M. Cosulich, *Il sistema elettorale del consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, cit., p. 129 ss., spec. p. 206.

circoscrizioni comunali¹⁸, è quindi riconducibile ad una scelta discrezionale che, sulla base dell'art. 12 dello Statuto della Regione, sarebbe potuta essere estesa anche all'elezione degli organi regionali.

Lo dimostra la portata della normativa della Provincia autonoma di Trento che comprende tutte le consultazioni (Consiglio provinciale, Presidente della Provincia, *referendum* disciplinati dalle leggi provinciali) facendo però riferimento ad una mera sperimentazione del voto elettronico¹⁹.

Anche la Regione Valle d'Aosta ha, per prima in ordine di tempo, approvato una norma idonea a consentire l'utilizzo del voto elettronico. Infatti, la Legge regionale 24 ottobre 1997, n. 34 che disciplina l'*elezione diretta del sindaco, del vice sindaco e del consiglio comunale* nonché la *votazione e lo scrutinio mediante apparecchiature elettroniche*, all'art. 1 stabilisce che "negli uffici elettorali di sezione individuati con decreto del Presidente della Giunta regionale le operazioni di votazione e di scrutinio si svolgono mediante l'uso di apparecchiature elettroniche". Tale normativa ha trovato però applicazione solo in forma sperimentale e, successivamente, è stata integrata dalla Legge regionale 25 giugno 2003, n. 19 che, all'art. 48, stabilisce che "nel caso in cui si verificano le condizioni per procedere all'espressione del voto mediante procedimento elettronico, con legge ordinaria della Regione si provvederà ad apportare le necessarie modificazioni alla disciplina delle modalità di votazione e di scrutinio di cui alla presente legge", come a dire che il voto elettronico non è ammesso: una sorta di inversione di marcia da parte del legislatore regionale valdostano dopo gli anni della sperimentazione che mai si è tramutata in una adozione ufficiale del voto elettronico²⁰.

4. *Le finalità del voto elettronico presidiato.* – La legge regionale della Lombardia n. 3 del 2015, la legge regionale del Friuli Venezia Giulia n. 18 del 2007 e la legge provinciale di Trento n. 2 del 2003 statuiscono in termini espressi gli obiettivi che si intendono perseguire con la sperimentazione (nel caso della Provincia di Trento) o con la attuazione del voto elettronico.

Così se la legge trentina si limita a fare riferimento "al fine di accelerare e semplificare le operazioni di voto e di scrutinio"²¹, la legge friulana amplia la portata degli obiettivi asseriti e statuisce che l'adozione del voto elettronico "è finalizzata ad accelerare e semplificare le operazioni di voto e di scrutinio, a garantire una maggiore trasparenza e ad eliminare gli errori nell'espressione del voto"²² mentre la legge lombarda riprende letteralmente la locuzione della legge friulana solo nella sua prima parte e richiama la trasparenza laddove prescrive che i sistemi e le procedure adottate "assicurano una maggiore efficienza, economicità e trasparenza delle consultazioni elettorali"²³.

¹⁸ Legge regionale del Friuli Venezia Giulia 27 luglio 2007, n. 18

¹⁹ Art 84 Legge provinciale di Trento 5 marzo 2003, n. 2.

²⁰ In Valle d'Aosta già nel 1996 era stata approvata la Legge regionale n. 38 che consentiva la sperimentazione del voto elettronico; per una sintetica ricognizione di quei test sperimentali v. L. Caporusso, *Elezioni come procedura: forma, osservazione e automatizzazione del voto*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, 2008, n. 59, p. 52.

²¹ Art. 84 Legge provinciale di Trento 5 marzo 2003, n. 2, Norme per l'elezione del Consiglio provinciale e del Presidente delle Provincia.

²² Art. 1, co. 2, Legge regionale FVG 27 luglio 2007, n. 17, Norme sullo svolgimento dei *referendum* consultivi in materia di circoscrizioni comunali. Voto e scrutinio elettronico.

²³ Art. 26-bis della Legge regionale Lomb. n. 34 del 1983 come modificata dalla Legge regionale Lomb. n. 3 del 2015, il corsivo è aggiunto. Nessun riferimento alle finalità del voto elettronico è invece riscontrabile nella legislazione valdostana.

Ma è poi vero che la funzione del voto elettronico è quella di accelerare e semplificare le operazioni di voto e di scrutinio?

Indubbiamente un sistema di voto elettronico persegue questi obiettivi, ma pare del tutto riduttivo pensare che si tratti della sua principale finalità nel quadro del procedimento elettorale. Inoltre, si deve considerare che per la fase del voto non si introdurrebbero grandi novità rispetto ai tempi di compilazione della scheda cartacea; mentre qualche ottimizzazione potrebbe forse essere ottenuta nella sola procedura di identificazione degli elettori.

Se si lasciano da parte le definizioni ricavabili dai pochi interventi legislativi delle Regioni e si guarda alla questione nel suo insieme, è possibile riassumere schematicamente le diverse finalità che possono essere perseguite da un sistema di voto e scrutinio elettronico e che, in diversa misura, sono già state indagate dalla dottrina:

a) rendere inequivocabile l'espressione di volontà da parte dell'elettore. L'espressione della volontà dell'elettore attraverso un terminale elettronico implica, necessariamente, l'eliminazione di qualsiasi attività di lettura del suo voto che è, automaticamente, ricondotto alle sole opzioni disponibili (scheda bianca inclusa, mentre la scheda nulla non avrebbe ragion d'essere). Il riflesso positivo di tale automatismo è una accresciuta genuinità del voto: ogni voto scrutinato discende direttamente dalla volontà dell'elettore manifestata attraverso l'apparato elettronico senza mediazioni di natura umana che, per loro natura, possono causare errori al momento dell'interpretazione dei casi dubbi²⁴;

b) eliminare il rischio di errori nel conteggio dei voti. La compilazione manuale dei verbali delle sezioni di voto comporta il rischio di riportare dati totali errati anche in presenza di uno scrutinio regolare. Banali errori di computazione, o vere e proprie frodi (cd. *brogli nominali*), compiute in questa fase possono essere rilevate solo in sede di verifica dei poteri e determinano, quindi, almeno un temporaneo sfasamento fra la volontà degli elettori e l'esito ufficiale della consultazione²⁵;

c) evitare che il voto possa essere riconoscibile. L'art. 70 del DPR 30 marzo 1957, n. 361, Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, stabilisce che "sono nulli i voti contenuti in schede che presentino

²⁴ Così E. Bettinelli, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., 18-20; M. Rospi, *Internet e diritto di voto*, cit., 271 che si limita a prefigurare una "riduzione dei margini di annullamento dell'espressione del voto"; A.G. Orofino, *L'espressione elettronica del suffragio*, cit., p. 207-209, secondo cui l'errata interpretazione della volontà dell'elettore determina uno svilimento della sovranità popolare. Secondo P. Rossano, *Teledemocrazia: il voto elettronico*, in *Rassegna parlamentare*, 1994, p. 100 "il problema della sicurezza del voto è quindi anzitutto strettamente collegato agli errori che possono intervenire nelle sedi e nei momenti in cui la scheda viene «manipolata»". V. anche la Legge regionale FVG n. 17 del 2007 che oltre a un generico richiamo alla trasparenza – applicabile a molte fra le funzioni qui enucleate – cita espressamente il fine di "eliminare gli errori nell'espressione del voto" (art. 1, co. 2).

²⁵ I resoconti delle Giunte delle elezioni di Camera e Senato sono ricchi di situazioni in cui è stata riscontrata l'errata trascrizione della cifra elettorale della lista e/o l'inversione della cifra elettorale spettante a ciascuna lista, ad es. v. Camera dei deputati, VI legislatura, Relazione della Giunta delle elezioni, 21 dicembre 1972.

In merito alla certezza dei risultati ottenuti con lo scrutinio elettronico v. le considerazioni di L. Cuocolo, *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato*, cit., p. 266 che in prospettiva ritiene ottimisticamente che "qualora nei prossimi annisi riuscissero ad affinare in modo soddisfacente le procedure informatizzate, sarà effettivamente possibile considerare il voto elettronico (e soprattutto lo scrutinio elettronico) più affidabile di quello cartaceo".

scritture o segni tali da far ritenere, in modo inoppugnabile, che l'elettore abbia voluto far riconoscere il proprio voto". Questa norma, posta a tutela della segretezza e della libertà del voto, si scontra con una realtà in cui non è difficile escogitare modi di riconoscimento del voto in grado di superare agilmente il prescritto test di inoppugnabilità, soprattutto in presenza di una pluralità di voti di preferenza o di forme di voto disgiunto. In sostanza in un contesto di illegalità si può immaginare che chi compra (o comunque controlla) i voti assegni a ciascun elettore una diversa combinazione di preferenze così da poter avere un riscontro al momento dello scrutinio della fedeltà degli elettori da lui controllati²⁶.

Questo genere di comportamenti, difficili se non impossibili da sanzionare con un sistema di voto cartaceo, erodono le fondamenta di una elezione libera e genuina e se ripetuti sistematicamente possono falsare il risultato complessivo della consultazione. Con un sistema di voto elettronico questa criticità sarebbe facilmente superata non consentendo la pubblicazione disaggregata dei voti scrutinati;

d) *impedire il cd. broglio materiale periferico*. Si tratta di uno dei punti di maggior vulnerabilità dei sistemi di votazione tradizionali: al momento dello scrutinio le schede possono infatti essere artatamente annullate con dei segni aggiuntivi; compilate se lasciate in bianco; arricchite di voti di preferenza, se ammessi, da parte di scrutatori infedeli che, soprattutto se in accordo fra loro, possono riuscire ad alterare il voto²⁷. Qualsiasi sistema di voto elettronico, eliminando l'intermediazione umana per la lettura e il conteggio dei voti, sopprime alla radice la possibilità che il singolo voto possa essere manipolato²⁸; si apre qui però uno dei temi più delicati in relazione al voto elettronico: la possibilità che si realizzi un broglio su larga scala a livello centrale su cui si rinvia al prossimo paragrafo;

e) *consentire l'immediata correzione di un errore nell'espressione del voto da parte dell'elettore*. L'art. 63 del Testo unico per l'elezione della Camera dei deputati (DPR n. 361/1957) stabilisce che "se un elettore riscontra che la scheda consegnatagli è deteriorata, ovvero egli stesso, per negligenza o ignoranza, l'abbia deteriorata, può richiederne al presidente una seconda". Il voto cartaceo quindi può essere ripetuto, in particolare nel caso in cui sia stato commesso un errore; tuttavia, il procedimento presenta qualche lentezza ed è destinato a lasciare una

²⁶ Questo sistema – che è ancora applicabile e probabilmente è a volte utilizzato – risale al 1924 quando il prefetto fascista di Bologna Bocchini ideò un sistema che facendo esprimere a ogni elettore tre preferenze diverse consentiva un controllo del voto su vasta scala. Un'altra frode elettorale che potrebbe essere evitata grazie al voto elettronico è quella della cd. "scheda girante": si tratta di sottrarre una scheda timbrata, vidimata e non votata e portarla all'esterno del seggio elettorale, magari con la complicità di un componente dell'ufficio elettorale o banalmente inserendo un fac-simile nell'urna; in tal modo la scheda può essere compilata all'esterno e consegnata a un elettore disponibile a "cedere" il suo voto e a riportare una nuova scheda non votata all'esterno affinché la frode sia ripetuta con tutti gli elettori controllati dal possessore della scheda "girante". Su queste frodi si rinvia a A. Gratteri, *Il valore del voto*, cit., p. 45-46, p. 71.

²⁷ Per una classificazione delle ipotesi brogli periferici e per un rapido *excursus* storico v. L. Ricolfi, S. Testa, *L'ipotesi dei brogli*, cit., p. 300; P. Rossano, *Teledemocrazia: il voto elettronico*, cit., p. 100, sottolinea puntualmente che "i brogli sono avvenuti nel maggior numero dei casi nella fase dello scrutinio quando, o in accordo fra loro o individualmente, i presenti all'interno del seggio effettuano correzioni nei casi in cui la scheda, per errore o distrazione, non contiene chiaramente espressa la volontà dell'elettore".

²⁸ Sul punto v. A.G. Orofino, *L'espressione elettronica del suffragio*, cit., p. 209. In India l'introduzione del voto elettronico è stata fra l'altro motivata proprio con l'esigenza di evitare brogli materiali che in quel Paese erano frequenti e anche di proporzioni significative, in proposito v. A. Gratteri, *Il valore del voto*, cit., p. 133. Per una testimonianza diretta di come trasformare una scheda bianca in valida al momento dello scrutinio v. C. Velardi, *L'anno che doveva cambiare l'Italia*, Milano, 2006, p. 169.

traccia che potrebbe anche spingere l'elettore fallace a soprassedere e a non modificare o ad annullare il suo voto. Infatti è prescritto che la scheda deteriorata sia consegnata al presidente dell'ufficio elettorale di sezione che la inserisce in un apposito plico affinché sia allegata agli atti. Con il voto elettronico la stessa operazione è compiuta in autonomia dall'elettore che può facilmente essere abilitato dal sistema a modificare le opzioni precedentemente selezionate²⁹;

f) facilitare l'espressione personale del voto da parte dei disabili. Attualmente “i ciechi, gli amputati delle mani, gli affetti da paralisi o da altro impedimento” possono esprimere la loro volontà di elettori nelle forme del voto assistito (art. 55 DPR n. 361/1957). Di fronte ad un impedimento fisico tale da non consentire l'espressione del voto in autonomia è quindi richiesta, e consentita, l'assistenza di un fiduciario che, pur se configurato giuridicamente come una sorta di proiezione fisica dell'elettore menomato, implica, materialmente, uno svilimento tanto della segretezza quanto della personalità del voto. Gli apparati elettronici per il voto possono, agevolmente, consentire anche a chi è fisicamente impedito di esprimere in piena autonomia il proprio voto: con dei semplici ausili audio è possibile facilitare il voto dei ciechi (che oggi richiedono il voto assistito) ma anche quello degli ipovedenti (che oggi invece non possono usufruire delle modalità del voto assistito)³⁰. Tali dispositivi potrebbero inoltre essere eventualmente messi a disposizione degli elettori che richiedono una qualche forma di aiuto nel momento di espressione del voto, anche in lingue diverse dall'italiano;

g) agevolare la partecipazione al voto degli elettori fuori sede. Il procedimento elettorale italiano è rigidamente vincolato alla corrispondenza fra il luogo di residenza dell'elettore e la sezione elettorale corrispondente³¹. Questo criterio si inserisce in un procedimento elettorale complessivamente strutturato su schemi non informatizzati dove il verbale cartaceo è il protagonista. La mancata informatizzazione del procedimento elettorale consente di limitare il numero di casi in cui il voto può essere espresso al di fuori della sezione di residenza in quanto, a causa dell'impossibilità di effettuare controlli incrociati, ci si esporrebbe a sin troppo facili abusi³². La conseguenza però è la rinuncia ad agevolare la partecipazione degli elettori fuori sede ed il pieno sviluppo di un loro diritto politico oltretutto la mancata rimozione di uno specifico ostacolo “alla effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica del Paese” secondo il dettato dell'art. 3, co. 2, della Costituzione³³. Attraverso un procedimento informatizzato sarebbe possibile garantire, a un tempo, l'eguaglianza del voto (impedendo voti multipli) e la mobilità degli elettori che potrebbero votare in qualsiasi sezione elettorale sul territorio nazionale.

²⁹ Con riferimento all'esperienza degli Stati Uniti in merito alla correzione degli errori da parte dello stesso elettore si rinvia ancora ad A. Gratteri, *Il valore del voto*, cit., p. 120.

³⁰ In questo senso v. E. Bettinelli, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., p. 27.

³¹ Le uniche eccezioni riguardano, essenzialmente, il personale dell'Ufficio elettorale di sezione (art. 48 DPR n. 361/1957); i militari in servizio (art. 49); i naviganti fuori residenza per motivi di imbarco (art. 50); i degenti in ospedale (art. 51).

³² Esempi di questa modalità di voto sono presenti, anche con il voto su schede di carta, nei Paesi Bassi e in Germania, in proposito v. A. Gratteri, *Il valore del voto*, cit., p. 148.

³³ In questo senso, con riferimento al voto per corrispondenza, v. M. Cosulich, *Il sistema elettorale del consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, cit., p. 39; per E. Bettinelli, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., p. 27, si darebbe così attuazione al principio di non discriminazione tramite la “valorizzazione piena delle condizioni di voto per chiunque”.

Il voto elettronico potrebbe anche ovviare, facilmente, al problema di ricondurre i voti di ciascun elettore all'ambito territoriale di residenza. Salvo il caso di un sistema elettorale basato su un'unica circoscrizione nazionale è essenziale, a tutela dell'eguaglianza del voto e della regolarità della consultazione³⁴, rispettare l'appartenenza di ciascun elettore all'ambito circoscrizionale di residenza. Diventa quindi fondamentale sfruttare il potenziale di un sistema che consente di presentare all'elettore le opzioni di voto disponibili per la sua circoscrizione elettorale, indipendentemente dal luogo in cui il voto è espresso materialmente. Condizione necessaria affinché si possa realizzare tale forma di mobilità degli elettori è la creazione di una rete informatica in grado di connettere fra loro tutte le sezioni elettorali³⁵.

Inoltre, con la predisposizione di postazioni di voto presso ambasciate e consolati, tale sistema sarebbe estensibile sia al voto degli italiani residenti in altri Stati dell'Unione in occasione dell'elezione del Parlamento europeo³⁶ sia, in una prospettiva di riforma, più genericamente agli italiani residenti all'estero;

h) incentivare la partecipazione al voto. Il tema della partecipazione è, a un tempo, uno dei più sentiti e dei più delicati nel momento in cui si valutano le conseguenze dell'introduzione di un sistema di voto elettronico.

Innanzitutto, è necessario sgombrare il campo dalle suggestioni di democrazia elettronica e istantanea che da sempre si accompagnano a qualsiasi forma di automatizzazione del voto. Già all'inizio del '900 vi fu chi profetizzava entusiasticamente il voto "senza fili"³⁷ e Carl Schmitt nel 1928 scriveva (criticamente) che "potrebbe immaginarsi che un giorno per mezzo di ingegnose invenzioni ogni singolo uomo, senza lasciare la sua abitazione, con un apparecchio possa continuamente esprimere le sue opinioni sulle questioni politiche e che tutte queste opinioni vengano automaticamente registrate da una centrale, dove occorrerà solo darne lettura"³⁸. In anni più recenti, come ricorda Stefano Rodotà, è stato ripreso da alcuni il mito fondativo *dell'agorà* ateniese e "si è pensato che nel villaggio globale, nell'immensa sua piazza virtuale, sarebbe stato possibile ricostruire le condizioni della democrazia diretta" e Internet avrebbe soccorso la morente democrazia rappresentativa traghettandola "sui lidi più sicuri di una democrazia 'immediata', ovvero un sistema politico caratterizzato da una consultazione permanente dei cittadini"³⁹.

Ma tali suggestioni si inseriscono nel quadro di un voto elettronico a distanza, ovvero il voto tramite Internet, e non sono pertanto compatibili con il dettato della Costituzione italiana come sopra si è ricordato.

Il voto via Internet, in ogni caso, inciderebbe in modo evidente sulla partecipazione ma – è bene non dimenticarlo – la sua utilizzazione produrrebbe una trasformazione dell'idea stessa di partecipazione che si troverebbe così a

³⁴ Il problema si pone in particolare in presenza di collegi uninominali.

³⁵ Questa soluzione era centrale nella proposta avanzata attraverso il progetto *E-poll*, in proposito v. E. Bettinelli, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., p. 25 ss. che fa riferimento al "pieno diritto delle persone in mobilità"; per un riferimento puntuale al dibattito tedesco su questo punto v. L. Cuocolo, *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato*, cit., p. 266, che però ritiene che tale soluzione sia destinata a ricadute concrete ristrette; M. Rospi, *Internet e diritto di voto*, cit., p. 272 invece ne valuta favorevolmente l'impatto sulla partecipazione.

³⁶ Cfr E. Bettinelli, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., p. 20.

³⁷ Così l'on. Bertolini nell'aula della Camera dei deputati nella tornata del 17 maggio 1912, sulla vicenda si rinvia a A. Gratterer, *Il valore del voto*, cit., p. 56.

³⁸ C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1984 (1928), p. 322.

³⁹ S. Rodotà, *Il mondo nella rete*, Roma-Bari, 2014, p. 6 ss.

essere compresa fra le forze contrapposte della sua banalizzazione⁴⁰ e della sua esaltazione⁴¹. Fino al punto di dover probabilmente temere l'instaurazione di un regime democratico tanto immediato da divenire plebiscitario, dove non serve garantire la segretezza e la personalità del voto ma ci si accontenta della partecipazione⁴² o che, comunque, è contraddittorio rispetto alle premesse di democrazia dal basso propugnate dai sostenitori della rete⁴³.

Il diritto di voto, non più garantito secondo i canoni dell'art. 48 Cost., vedrebbe prevalere il suo carattere individualistico⁴⁴ e l'intero procedimento democratico sarebbe svilito dall'assenza di un luogo fisico in cui possa manifestarsi l'appartenenza a una comunità politica. Anche la democrazia diretta prefigurata da Rousseau si fonda, nelle parole di Massimo Luciani, "sul comune interesse per la cosa pubblica, e questo interesse va dimostrato almeno scomodandosi a 'fare un passo' per recarsi all'assemblea. La cosiddetta democrazia elettronica sembra essere invece un ossimoro: una forma di *partecipazione passiva* alla cosa pubblica; un modello di comunità individualistica"⁴⁵ poiché risulta assente, come osserva Pasquale Costanzo la funzione deliberativa "intesa come confronto plurale, paritario, elaborato, ponderato e sovente frutto di accordi e transazioni, quale solo può realizzarsi in organi strutturati, dove ad ognuno e alla maggioranza e alle opposizioni sono riservate in principio le stesse *chances* di farsi udire e dibattere"⁴⁶.

Per quanto concerne, invece, il voto elettronico presidiato l'incentivo alla partecipazione, al di fuori delle ipotesi di voto mobile di cui al precedente paragrafo, sarebbe del tutto irrilevante con atteggiamenti di curiosità e di diffidenza

⁴⁰ Y. Papadopoulos, *Democrazia e referendum*, in *Rivista italiana di Scienza politica*, 1995, p. 217, parla di "banalizzazione dell'atto civico"; sul punto v. anche L. Trucco, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, cit., p. 55.

⁴¹ In questo senso v. P. Rossano, *Teledemocrazia: il voto elettronico*, cit., p. 103 secondo cui "la tecnologia è più avanti della politica alla quale ha fornito una strumentazione del tutto nuova" e consente lo sviluppo di "forme inedite di democrazia partecipativa". La valorizzazione del potenziale di Internet quale strumento di partecipazione politica è ripresa da P. Costanzo, *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia?*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2011, p. 46, che individua due presupposti necessari e fondamentali: l'alfabetizzazione informatica dei cittadini e il riconoscimento della valenza costituzionale dello strumento.

⁴² Secondo A. Schiavone, *Non ti delego*, Milano, 2013, p. 96, un flusso continuo di votazioni telematiche "non democratizzerebbe il potere, lo sposterebbe ancora più lontano dalla politica" e C. Crouch, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, 2003, p. 126, ritiene che vi sarebbe l'interesse della classe politica a "trovare i mezzi per incoraggiare il massimo livello di minima partecipazione" estendendo l'orario di apertura dei seggi o ricorrendo al voto telefonico o via Internet. Sulle opportunità e sui pericoli di Internet quale strumento di veicolazione del consenso (o del dissenso) si rinvia alle ragionate argomentazioni di P. Marsocci, *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfatare?*, in *Rivista AIC*, n.1/2015. Sui limiti della partecipazione politica in rete v. anche le puntuali considerazioni di M. Della Morte, *Rappresentanza vs. Partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012, p. 138.

⁴³ In questo senso v. S. Rodotà, *Il mondo nella rete*, cit., pag. 6 ss., p. 54 ss., che ricorda che la qualità della democrazia elettronica (variabile da "espansione massima del potere del cittadino" a "fascismo digitale") non può essere affrontata solo con riferimento all'innovazione tecnologica ed è, invece, necessaria anche una valutazione delle "precondizioni che rendono possibile il processo democratico".

⁴⁴ Carattere individualistico del voto che è, peraltro, posto da E. Fraenkel, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, Torino, 1994 (1958), p. 42, quale elemento essenziale del sistema plebiscitario.

⁴⁵ M. Luciani, *Art. 75 – Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione Branca*, Bologna-Roma, 2005, p. 115.

⁴⁶ P. Costanzo, *La governance di Internet in Italia*, in O. Pollicino, E. Bertolini, V. Lubello (cur.), *Internet: regole e tutela dei diritti fondamentali*, Roma, 2013, p. 55.

da parte degli elettori che, presumibilmente si bilancerebbero⁴⁷ senza modificare il saldo finale del tasso di partecipazione;

i) contenere i costi dopo gli elevati investimenti iniziali. Alla luce dei rari studi realizzati in materia⁴⁸, l'idea che il voto elettronico possa portare ad una riduzione dei costi appare poco più che un luogo comune. In ogni caso è bene sottolineare che esistono molte diverse forme di voto elettronico e che i fattori che incidono sui costi (iniziali e a regime) sono molteplici: il tipo di apparati utilizzati, la loro connessione in rete o meno, la possibilità di stampare il voto su carta; la eventuale riduzione del personale impiegato e dei tempi di scrutinio, la adeguata formazione del personale⁴⁹. Uno dei rari riscontri certi sui costi del voto elettronico deriva dai dati pubblicati dal Ministero dell'interno belga secondo cui nel 2006 il costo del voto elettronico è stato triplo rispetto a quello del voto cartaceo; e proprio in Belgio si è di recente aperta una controversia fra il governo regionale vallone e i pochi comuni della regione che ricorrono al voto elettronico in merito alla copertura dei maggiori costi rispetto al voto tradizionale⁵⁰;

l) velocizzare le operazioni di identificazione e di voto. Tutte le diverse fasi del procedimento elettorale all'interno della sezione elettorale sarebbero influenzate dall'introduzione di un sistema di voto elettronico. Anche la fase dell'identificazione dell'elettore sarebbe informatizzata al pari dell'espressione del voto vero e proprio rendendo l'intero procedimento omogeneo rispetto all'uso della tecnologia e consentendo, ad esempio, il voto al di fuori del seggio di residenza nelle forme sopra descritte alla lettera g).

Quanto ai tempi di attesa e di esercizio del voto probabilmente non si registrerebbe alcuna differenza⁵¹ e il procedimento non beneficerebbe del ricorso alle nuove tecnologie⁵²;

m) rendere istantaneo lo scrutinio dei voti. Indubbiamente questo sarebbe uno degli esiti di maggior visibilità portato dall'introduzione di un sistema di voto elettronico: l'esigenza di soddisfare la curiosità di un pubblico sempre più abituato alla velocità sarebbe di certo garantita. Alla chiusura dei seggi i risultati ufficiali potrebbero essere resi noti con la stessa velocità con cui oggi si diffondono gli *exit-polls*. Ad un primo approccio appare evidente che non si tratta però di un'esigenza degna di considerazione nella prospettiva dell'individuazione delle funzioni costituzionali del voto elettronico. La certezza di un risultato elettorale veritiero è degna di tutela, non la sua immediatezza.

Tuttavia, è bene considerare anche le conseguenze politico-istituzionali di un esito incerto e/o contestato. In particolare nei sistemi maggioritari e nell'elezione di organi monocratici è sempre più frequente il caso di elezioni decise con margini di

⁴⁷ A.G. Orofino, *L'espressione elettronica del suffragio*, cit., p. 209, ritiene che il solo ammodernamento degli strumenti di voto potrebbe avere un riflesso positivo sulla partecipazione al voto.

⁴⁸ Sul punto v. L. Cuocolo, *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato*, cit., 265. Anche A.G. Orofino, *L'espressione elettronica del suffragio*, cit., p. 210, valuta in termini critici l'argomento dei minori costi del voto elettronico.

⁴⁹ Cfr. B. Goldsmith, *Electronic Voting & Counting Technologies*, Washington D.C., 2011, p. 37 ss. (in www.ifes.org) che presenta un complesso schema per la valutazione dei costi di un sistema di voto elettronico.

⁵⁰ Il costo aggiuntivo del voto elettronico è oggi stimato in 1,27 euro per elettore, v. M. Sirlereau, *Communes vs Paul Furlan: un bras de fer dû au coût du vote électronique*, 10 aprile 2014, in www.rtbef.be.

⁵¹ In questo senso E. Bettinelli, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., p. 27.

⁵² Così L. Trucco, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, cit., p. 63.

scarto minimi; comprensibilmente accade allora che le contestazioni e le richieste di verifica dello scrutinio si sovrappongano alla attesa proclamazione del risultato ufficiale con un effetto di delegittimazione dell'intera consultazione elettorale e del sistema democratico nel suo insieme, spesso percepito come inadeguato a produrre decisioni tempestive dall'opinione pubblica. Il caso delle elezioni presidenziali americane del 2000 e della contesa fra Bush e Gore è emblematico, così come l'incerto esito delle elezioni politiche italiane del 2006 e poi, ancora, del 2013.

Anche in queste situazioni la rapidità dello scrutinio non risulta, in sé, significativa nella prospettiva costituzionale della tutela della genuinità del voto; tuttavia, essa può essere vista come una sorta di corollario della certezza dello scrutinio (come presentata in precedenza alle lettere *a* e *b*). Se lo scrutinio e il conteggio dei voti attraverso apparati elettronici è inequivocabile, conseguentemente esso sarà anche immediato, così rafforzando la percezione da parte del pubblico di un sistema elettorale efficiente, affidabile e capace di dare piena legittimazione democratica agli eletti.

5. I problemi legati al voto elettronico e le ragioni del suo abbandono in molti Paesi europei. – Il voto elettronico, da un punto di vista tecnico, rappresenta una combinazione insolita di elementi in (apparente) contraddizione fra loro: a) gli elettori devono essere identificati e autorizzati a votare; b) i risultati devono essere verificabili; c) nel rispetto della segretezza non deve essere possibile mettere in connessione il singolo elettore con il suo voto⁵³.

L'identificazione e l'autorizzazione al voto non presenta, nel voto presidiato, particolari snodi critici grazie alla presenza fisica dell'elettore ed alla supervisione del personale del seggio. La verificabilità dei risultati, la contestuale tutela della segretezza e la complessiva sicurezza del sistema di voto pongono, invece, questioni tecniche di estrema delicatezza e, come l'esperienza di molti Paesi europei dimostra, possono addirittura sconsigliare di ricorrere a tali modalità di voto in assenza delle minime garanzie necessarie.

Uno dei momenti salienti nel (mancato) dispiegarsi del pieno potenziale del voto elettronico in Europa è legato alla pubblicazione della sentenza del *Bundesverfassungsgericht* del 3 marzo 2009⁵⁴ che ha di fatto chiuso l'epoca del voto elettronico perlomeno nella Repubblica federale tedesca⁵⁵.

Secondo i giudici della seconda sezione del Tribunale costituzionale tedesco “la pubblicità del voto è la 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 pertanto un presupposto basilare per la motivata fiducia dei cittadini nel corretto svolgimento delle votazioni”; perciò “tutti i passaggi essenziali di un'elezione sono soggetti a un possibile controllo pubblico a meno che altri interessi costituzionali (*verfassungsrechtliche Belange*) giustifichino un'eccezione”⁵⁶.

Il cuore del problema è la sicurezza informatica del procedimento sia per quanto riguarda il *software* sia per quanto riguarda l'*hardware* utilizzati. Devono essere

⁵³ Così B. Jacobs, W. Pieters, *Electronic Voting in the Netherlands: from early Adoption to early Abolishment*, in A. Aldini, G. Barthe, R. Gorrieri (eds.), *Foundations of Security Analysis and Design V*, Berlin.Heidelberg-New York, 2009, p. 121.

⁵⁴ BVerfG, 2 BvC 3/07.

⁵⁵ Così A. Gratteri, *Le garanzie minime necessarie per il voto elettronico secondo il Tribunale costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 marzo 2009.

⁵⁶ Par. 106 e 111 della sentenza

infatti esclusi rischi di sorta in relazione a possibili malfunzionamenti o manipolazioni del voto insite negli apparati utilizzati così come non può essere sottovalutato il possibile attacco di *hacker* intenzionati a realizzare un broglio e, secondo il Tribunale costituzionale, quel che accade nella cd. *black box* deve sempre essere verificabile. Ne discende in particolare l'esigenza di adottare programmi *software* dotati di codici sorgente *open source* al fine di rendere effettivo il controllo pubblico e non di programmi con codici sorgente proprietari, come accadeva proprio in Germania prima della decisione del Tribunale costituzionale, quando si utilizzavano apparati di una società privata semplicemente certificati *ex ante* da parte del Ministero dell'interno.

Tuttavia il Tribunale costituzionale non solo ha ritenuto insufficiente il controllo preventivo delle macchine di voto ma ha anche definito i contorni del controllo pubblico sul procedimento elettorale: "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"⁵⁷. Si tratta quindi di un controllo individuale (da parte di un elettore *qualsiasi*, privo di *conoscenze tecniche*)⁵⁸ e "una procedura di voto in cui l'elettore non può correttamente stabilire se il suo voto è conteggiato in modo genuino e incluso nel risultato finale al pari di tutti gli altri voti espressi esclude dal controllo pubblico gli elementi centrali del procedimento e non soddisfa i requisiti costituzionali"⁵⁹.

Ne consegue che in Germania il legislatore che volesse perseguire la strada del voto elettronico dovrebbe adottare, compatibilmente con la Legge fondamentale, un sistema basato su *software open source* e che preveda la stampa di ogni singolo voto in modo da rendere possibile un controllo diretto da parte dell'elettore e un eventuale riconteggio.

Su un piano politico legato alle motivazioni del Tribunale costituzionale tedesco si collocano le ragioni che hanno spinto il Governo norvegese ad abbandonare il progetto di introdurre il voto elettronico nel giugno del 2014. In Norvegia, dove la segretezza del voto non è tutelata a livello costituzionale⁶⁰, fra il 2011 e il 2013 il voto via Internet è stato reso disponibile per un ampio campione di elettori⁶¹ sotto forma di voto anticipato sino al giorno precedente il voto tradizionale ed è stato utilizzato da circa un terzo dei votanti. Queste diffuse sperimentazioni (dotate di ufficialità) non hanno determinato una variazione nei tassi di partecipazione e il Governo, pur negando che questo fosse uno degli obiettivi, ha deciso di non proseguire nell'adozione del voto via Internet in quanto è emerso che gli elettori hanno una conoscenza limitata dei meccanismi di sicurezza del sistema per cui vengono meno le premesse di un'elezione libera e genuina; e in assenza di un diffuso consenso si è ritenuto di non procedere alla definitiva modifica delle forme di votazione⁶².

In Irlanda già nel 2004 il voto elettronico subì una significativa battuta d'arresto: proprio quando il progetto per una sua introduzione era in una avanzata fase di attuazione la *Commission on Electronic Voting* istituita dal Governo affermò di non essere nelle condizioni di raccomandare l'uso del sistema proposto in quanto non

⁵⁷ Par. 109 della sentenza.

⁵⁸ Le stesse valutazioni potrebbero estendersi ai rappresentanti di lista.

⁵⁹ Par. 112 della sentenza.

⁶⁰ Cfr. A. Gratteri, *Il valore del voto*, cit., p. 143.

⁶¹ 168 mila elettori nel 2011 e 250 mila elettori nel 2013.

⁶² Comunicato stampa *Internet voting pilot to be discontinued* del 25 giugno 2014; v. anche il comunicato stampa *BBC misreports on ending of Norwegian Internet voting pilots* del 27 giugno 2014 di precisazione alle notizie errate riportate dalla stampa, in www.regjeringen.no.

si poteva fornire la prova del suo pieno funzionamento e il Governo rapidamente si adeguò⁶³.

È diverso, invece, il caso dei Paesi Bassi dove il voto elettronico è stato abbandonato nel 2008 dopo anni di intensa diffusione. In seguito a una campagna di informazione di un gruppo di attivisti⁶⁴ fu dimostrato che le apparecchiature utilizzate potevano essere facilmente manomesse per attribuire i voti di una lista ad un'altra e che era possibile intercettare con degli specifici apparati posti all'esterno del seggio un segnale radio che vanificava il carattere segreto del voto⁶⁵.

Il Regno Unito e la Finlandia, invece, dopo aver testato con valore di ufficialità il voto elettronico lo hanno abbandonato a causa del suo basso livello di affidabilità. Nel 2008 nel Regno Unito la *Electoral Commission* ha rilevato che dopo i numerosissimi test condotti emerge una preoccupazione legata alla bassa fiducia del pubblico nel voto elettronico, alla sua accessibilità e alle difficoltà tecniche riscontrate. Mentre in Finlandia nel 2009 la Suprema corte amministrativa ha addirittura ordinato la ripetizione delle elezioni (con schede cartacee) in tre comuni in seguito agli errori riscontrati in occasione della consultazione elettronica⁶⁶. In seguito sia il Governo britannico sia quello finlandese hanno annunciato l'abbandono della tecnologia elettronica per il voto, salvo in tempi più recenti riproporre la valutazione del voto via Internet⁶⁷.

Anche in Francia, dove nel 2003 è stato avviato un progetto di introduzione del voto elettronico presidiato, si sono verificati numerosi inconvenienti quali, ad esempio, la differenza fra il numero degli elettori ammessi al voto e il numero dei voti espressi e lunghi tempi di attesa per il voto che hanno indotto il Governo a stabilire nel 2008 una moratoria per cui il numero di comuni ammessi al utilizzo del voto elettronico si è progressivamente ridotto e il voto elettronico continua ad essere utilizzato solo per i residenti all'estero⁶⁸.

Nell'insieme i Paesi che hanno deciso di abbandonare la prospettiva dell'introduzione del voto elettronico, e ovviamente quelli che mai hanno seriamente investito in tale direzione, sembrano quindi essere spinti principalmente da un duplice ordine di ragioni:

a) problemi di sicurezza informatica riscontrati nella fase di certificazione degli apparati di voto o in seguito ad errori o episodi di malfunzionamento degli stessi; in particolare tali inconvenienti, anche se contraddistinti da un carattere episodico hanno svolto un ruolo spesso determinante in seguito alla grande attenzione ricevuta dai *media*;

⁶³ Commission on Electronic Voting, *Secrecy, Accuracy and Testing of the Chosen Electronic System (Interim report)*, 29 aprile 2004.

⁶⁴ Chiamati "Non ci fidiamo dei computer per il voto".

⁶⁵ Sul punto v. B. Jacobs, W. Pieters, *Electronic Voting in the Netherlands: from early Adoption to early Abolishment*, cit., p. 131 ss.

⁶⁶ Comunicato stampa del Ministero della giustizia del 23 aprile 2009, *New municipal elections in Vihti, Karkkila, and Kauniainen*, <http://oikeusministerio.fi>.

⁶⁷ In questo senso v. il rapporto *Voter engagement in the UK* del 10 novembre 2014 della Commissione *Political and Constitutional Reform* della Camera dei Comuni e il rapporto della *Speaker's Commission on Digital Democracy, Open Up!*, del 26 gennaio 2015 (in www.digitaldemocracy.parliament.uk) che si pronuncia in favore di una forma di voto sicuro via Internet disponibile per tutti gli elettori nel 2020; e l'istituzione di un gruppo di esperti da parte del Ministero della giustizia finlandese (cfr. il documento presentato al *5th CoE e-voting review meeting* del 28 ottobre 2014 in www.coe.int).

⁶⁸ V. in proposito il *Rapport d'Information* sul voto elettronico presentato dal Senato il 9 aprile 2014 (n. 445) che, oltre a riportare i problemi riscontrati, raccomanda di stabilizzare la moratoria del 2008 e di utilizzare il voto elettronico solo per il voto a distanza dei residenti all'estero rafforzando, peraltro, le garanzie di sicurezza ora previste.

b) valutazioni di natura politica che sconsigliano di ricorrere al voto elettronico in presenza di un forte scetticismo o, comunque, di un consenso non unanime da parte del pubblico (e quindi dell'elettorato).

Il Consiglio d'Europa ha sin dal 2004 adottato una Raccomandazione agli Stati membri su *Legal, operational and technical standards for e-voting*⁶⁹ che fra i molti punti trattati pone, in particolare, l'accento proprio sulle problematiche sopra richiamate. Innanzitutto, il primo punto della raccomandazione, sancisce che "il voto elettronico deve essere tanto sicuro ed affidabile quanto i sistemi di votazione che non ricorrono a mezzi elettronici"⁷⁰ e, a questo scopo, si fornisce un dettagliato catalogo di interventi centrato sulla verificabilità del funzionamento degli apparati e sulla trasparenza delle procedure di controllo; non è però prescritto il ricorso a *software open source*.

Inoltre, anche la fiducia del pubblico nel sistema di voto è presa in considerazione dalla Raccomandazione che affida agli Stati il compito di "procedere per assicurare che gli elettori capiscano il sistema di voto in uso e ne abbiano fiducia"⁷¹. Il tema della trasparenza e della percezione degli elettori è seriamente preso in considerazione dal Consiglio d'Europa che, nel 2011, ha adottato delle specifiche linee guida in proposito: "Prima di introdurre un sistema di voto elettronico deve essere assodato che una significativa maggioranza dell'elettorato ha sufficiente fiducia nel sistema esistente. La fiducia nei confronti del governo (*public trust*) così come la fiducia nel parlamento (*political trust*) sono essenziali per una efficace attuazione del voto elettronico. Diversamente esiste un potenziale rischio di tensioni sociali e politiche"⁷².

6. *La Legge regionale della Lombardia 23 febbraio 2015, n. 3: verso il secondo caso di voto elettronico in Italia?* – L'approvazione di una legge diretta all'introduzione del voto elettronico nella Regione Lombardia rappresenta una significativa novità dopo che, di fatto, in Italia la prospettiva della sua introduzione si era esaurita con le polemiche sulla rilevazione informatizzata dello scrutinio del 2006. Anche la sentenza del Tribunale costituzionale tedesco del 2009 ha probabilmente influenzato, sino ad ora, i decisori politici italiani così come, le numerose battute d'arresto subite dal voto elettronico in altri Paesi europei hanno di certo avuto un ruolo.

Tuttavia, il voto elettronico continua ad esercitare un certo fascino, soprattutto nel più ampio disegno di una democrazia elettronica diretta e immediata che spesso echeggia negli argomenti di chi si richiama all'esempio dell'Estonia o della Svizzera, dove – non a caso – si ricorre al voto via Internet⁷³.

Il legislatore lombardo, proprio sull'onda di una sorta di entusiasmo per la modernizzazione non senza qualche influenza di chi guarda con interesse alla democrazia diretta, ha ora definito il quadro normativo per l'introduzione del voto elettronico per i *referendum* consultivi regionali e per quelli relativi alla fusione di comuni.

La legge 23 febbraio 2015, n. 3 ha modificato la legge 28 aprile 1983, n. 34 introducendo un nuovo articolo 26-*bis* secondo cui spetta al Presidente della

⁶⁹ Rec(2004)11.

⁷⁰ Rec(2004)11, p. 7.

⁷¹ Rec(2004)11, p. 11.

⁷² GGIS (2010) 5 fin. E, *Guidelines on transparency of e-enabled elections*, p. 4.

⁷³ A titolo di esempio v. i siti www.democraticidiretti.it e www.ivot.it oltre, ovviamente, al caso del Movimento 5 stelle che utilizza il voto via Internet per la principali decisioni interne (o per la ratifica di esse) da parte degli attivisti registrati sulla piattaforma www.beppegrillo.it.

Giunta stabilire, con decreto, se ricorrere al voto elettronico, anche solo per una parte di territorio purché per comuni o zone omogenee nel rispetto dei principi fissati dal primo comma (co. 2).

Principi che, oltre al richiamo dei requisiti di eguaglianza, personalità, libertà e segretezza stabiliti dall'art. 48 Cost., consistono nell'“assicurare una maggiore efficienza, economicità e trasparenza delle consultazioni elettorali” sulla scia dei principi generali dell'attività amministrativa fissati dalla legge n. 241 del 1990. La legge lombarda n. 3 del 2015 è molto rigorosa nell'enunciazione di tali principi che, su un piano pratico, si risolvono nella definizione delle condizioni necessarie affinché il Presidente della Giunta possa, in concreto, decretare l'utilizzo del voto elettronico stabilendo dei limiti ulteriori rispetto a quelli derivanti dai criteri che regolano, in generale, il procedimento amministrativo.

I termini utilizzati dall'organo legislativo della Regione sono precisi nel loro significato e il nuovo sistema di voto deve *assicurare*, nel suo significato di *rendere certa*, una *maggiore* efficienza, economicità e trasparenza. Efficienza e trasparenza sono difficilmente misurabili in termini oggettivi e, ragionevolmente, potranno essere valutate in profondità solo *ex post*. I costi dell'innovazione tecnologica delle modalità di voto possono invece essere valutati *ex ante* rispetto alla decisione del Presidente della Giunta e dovranno, inevitabilmente, concorrere alla motivazione del suo decreto ai sensi del comma 2 dell'art. 26-*bis*.

In sostanza la legge lombarda, nello stabilire i principi di fondo del voto elettronico, fissa anche dei criteri volti a guidare l'attività discrezionale del Presidente della Giunta. Una volta stabiliti i requisiti tecnici degli apparati di contorno e gli elementi accessori del procedimento elettorale coinvolti dall'innovazione⁷⁴ sarà necessario procedere ad una comparazione dei costi fra il nuovo e il vecchio sistema per far sì che il voto elettronico, se adottato, *assicuri una maggiore economicità*: diversamente si potrebbe configurare l'illegittimità del decreto del Presidente della Giunta.

Anche la attribuzione al solo Presidente della Giunta della decisione relativa ad un utilizzo parziale del voto elettronico e alla individuazione delle sezioni elettorali corrispondenti, suscita significative perplessità. In particolare appare perlomeno inopportuno rimettere ad una scelta discrezionale, vincolata al solo rispetto dell'incerto parametro dell'omogeneità dei comuni o delle zone interessate, l'introduzione di modalità differenziate di voto sul territorio della Regione, soprattutto nel caso in cui si dovessero riscontrare tassi di partecipazione diversi o una differente incidenza delle schede nulle fra le aree interessate dal voto elettronico e quelle ancorate al voto cartaceo.

La legge regionale lombarda stabilisce le sole caratteristiche di base degli apparati per il voto elettronico e rimette a un successivo regolamento della Giunta la definizione degli elementi di dettaglio. Si prevede quindi l'adozione di un “sistema di voto integrato” (*software* e *hardware*) che consenta sia l'automazione del voto sia l'elaborazione dei dati dei voti scrutinati (art. 26-*bis*, co. 3), oltre alla trasmissione telematica dei risultati (co. 8).

In ogni sezione elettorale deve essere presente almeno un apparecchio elettronico opportunamente isolato in modo da tutelare la segretezza al momento dell'espressione del voto mentre la segretezza del voto espresso è rimessa alle

⁷⁴ Secondo la relazione tecnico-finanziaria che accompagna il testo della legge n. 3 del 2015 (PdL n. 226) la spesa “è difficilmente quantificabile a priori, tenuto conto che per lo svolgimento del referendum con questa modalità innovativa (voto e scrutinio elettronici) occorrono un'intesa con Prefettura-Ministero dell'Interno nonché un regolamento regionale attuativo e che, pertanto, non risultano, allo stato, sufficientemente definiti gli elementi tecnici operativi che consentono una stima effettiva della spesa”.

procedure informatiche utilizzate che “garantiscono 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 sono espressi”. Gli apparecchi elettronici utilizzati sono predisposti per la stampa su carta del voto espresso e “al fine di consentire verifiche maggiori circa la regolarità del voto” in ogni comune sono sorteggiate le sezioni (pari ad almeno il 25 per cento degli elettori) in cui il voto elettronico è affiancato dalla sua riproduzione cartacea (art. 26-*bis*, co. 5).

Quanto alla concreta espressione del voto è stabilito che essa avvenga per il tramite di una scheda riprodotta dallo schermo dell'apparato elettronico e che l'elettore possa scegliere fra tutte le opzioni di voto valido oltre che la scheda bianca; è inoltre previsto che in caso di errore il voto possa essere ripetuto per una sola volta (art. 26-*bis*, co. 6).

Gli standard tecnici dell'*hardware* e del *software* necessari ad impedire manipolazioni e contraffazioni del voto sono stabiliti dal regolamento regionale adottato dalla Giunta che dovrà anche disciplinare alcuni elementi accessori del sistema: le istruzioni relative all'installazione del sistema e alla verifica della regolarità delle operazioni di voto; il voto a domicilio in particolari situazioni; la formazione del personale delle sezioni elettorali; le modalità di accesso presso l'ufficio di sezione per il *referendum* dei tecnici informatici; le modalità di conservazione dei verbali e dei supporti elettronici di memoria; ogni ulteriore accorgimento volto a garantire la chiarezza e la comprensibilità del sistema di voto⁷⁵.

Nell'insieme si tratta di un sistema di voto elettronico che tenta di contemperare la valorizzazione del potenziale dell'innovazione tecnologica con la certezza del riscontro cartaceo dei voti espressi. Non mancano però alcune criticità legate innanzitutto alla mancata prescrizione legislativa dell'utilizzo di *software open source*, all'accesso di tecnici informatici presso la sezione elettorale e al complessivo rinvio al regolamento per tutto ciò che riguarda le modalità dei controlli di sicurezza sugli apparati di voto.

Inoltre, la stampa di una controprova cartacea sembra pensata al fine di consolidare la fiducia degli elettori in un sistema che da virtuale si fa tangibile. Ne deriva, inevitabilmente, un appesantimento del procedimento (oltre che un aumento dei costi) che il legislatore lombardo tenta di contenere limitando la stampa cartacea a circa un quarto delle sezioni. Per quanto possa apparire ragionevole l'ampiezza del campione, è opportuno ricordare che la più autorevole elaborazione giuridica ad oggi compiuta è rintracciabile nella sentenza del Tribunale costituzionale tedesco del 2009, più volte citata, secondo cui ogni singolo elettore deve essere posto nelle condizioni di stabilire se il suo voto è stato correttamente conteggiato attraverso la piena verificabilità e comprensione dell'intero procedimento elettorale. In sostanza la legge lombarda ipoteticamente non soddisferebbe il test predisposto dai giudici costituzionali tedeschi né sotto questo aspetto né, stando al testo della sola legge in attesa del corrispondente regolamento, con riferimento alla verificabilità del *software*.

La controprova cartacea quindi sarebbe solo un modo di consentire all'elettore di *vedere* che cosa succede al momento dell'espressione del voto nella granitica certezza, del legislatore, che i voti registrati elettronicamente e quelli cartacei corrispondano. Tanto che la legge non contiene alcuna norma per il caso di un

⁷⁵ Proprio quest'ultimo elemento sembra consentire l'evoluzione degli apparati di voto per consentire un adeguato supporto audio a non vedenti e ipovedenti non esplicitamente contemplato dalla legge.

contrasto fra il risultato elettronico e quello cartaceo, probabilmente anche perché in caso di risultati discordanti nessuna soluzione sarebbe del tutto convincente⁷⁶.

La legge regionale lombarda è stata promossa dal Movimento 5 stelle e non è secondario considerare le motivazioni che, alla luce della *Relazione illustrativa* e delle parole del relatore Nanni in occasione della discussione poi sfociata nella approvazione della proposta da parte del Consiglio regionale⁷⁷, possono essere riassunte in economicità, rapidità, maggior sicurezza e, soprattutto nell'ipotesi di un sempre più frequente coinvolgimento degli elettori nel procedimento di decisione politica.

Il tema della maggior sicurezza del voto elettronico non è approfondito in occasione della discussione, sembra tuttavia ragionevole ritenere che si voglia far riferimento al potenziale del voto elettronico rispetto alla lettura inequivocabile del voto espresso, alla non riconoscibilità del voto e alla eliminazione del rischio di errori nel conteggio. Per quanto nelle intenzioni dei promotori vi sia la progressiva estensione del voto elettronico ad ogni forma di consultazione elettorale, non si può non notare che la legge disciplina unicamente consultazioni referendarie rispetto alle quali né la rapidità né la corretta lettura della volontà dell'elettore sembrano aver mai rappresentato un elemento di criticità.

Nella prospettiva di un maggiore e crescente coinvolgimento degli elettori spicca il ribaltamento logico seguito dal legislatore lombardo: prima si predispongono gli strumenti per le consultazioni elettroniche e poi, forse, quelle consultazioni si svolgeranno con maggior frequenza. Il *referendum* deliberato dal Consiglio regionale lombardo contestualmente alla approvazione della legge sul voto elettronico rappresenterà il primo caso di *referendum* consultivo nella Regione Lombardia dove, sino ad ora, si sono svolti solamente *referendum* territoriali di carattere locale e di scarsissimo rilievo politico. Non si tratta, tuttavia, di un caso: gli strumenti di democrazia diretta sono ben conosciuti dallo Statuto regionale che però li confina in una posizione marginale al punto da renderne molto complessa l'indizione: basti ricordare che ai sensi dell'art. 52 Statuto Lomb. l'indizione del *referendum* consultivo è deliberata dal Consiglio regionale a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti.

La legge lombarda sembra quindi essere stata approvata in uno stato di entusiastica adesione al voto elettronico senza che vi sia stata una valutazione ponderata della sua effettiva finalità e così la *Relazione illustrativa* si conclude con l'auspicio di fare da battistrada "a una progressiva diffusione del voto elettronico su tutto il territorio nazionale, nonché a consultazioni sempre più frequenti dell'intero corpo elettorale e tali da promuovere una maggiore partecipazione politica della popolazione, per converso scongiurando gli spettri di un astensionismo che minaccia la legittimazione stessa delle istituzioni democratiche".

Tuttavia, il voto mobile – espresso in una sezione elettorale diversa da quella di residenza – non è preso in considerazione dalla legge lombarda⁷⁸, pur essendo probabilmente l'unico elemento di un procedimento di voto elettronico idoneo a favorire in concreto una più ampia partecipazione degli elettori.

⁷⁶ Sul carattere ridondante della stampa cartacea del voto elettronico v. A. Gratteri, *Le garanzie minime necessarie per il voto elettronico secondo il Tribunale costituzionale*, cit.

⁷⁷ Nella seduta del 17 febbraio 2015.

⁷⁸ Pur se la trasmissione telematica dei risultati prescritta dal co. 8 dell'art. 26-bis lascia supporre una qualche forma di rete integrata fra le postazioni di voto che potrebbe consentire anche il ricorso al voto mobile.

7. *Conclusioni.* – La discrezionalità del legislatore nel regolamentare o meno l'introduzione del voto elettronico è indirizzata sia da scelte di natura politica sia, soprattutto, di natura costituzionale.

Sul piano delle soluzioni politiche possibili, il voto elettronico è posto a confronto con le tradizionali modalità di voto con schede di carta al fine di valutare la sua convenienza in termini di costi e benefici: è qui possibile effettuare una sorta di bilanciamento per concludere quale sia il procedimento elettorale preferibile rispetto a parametri quali i costi, la praticità per l'elettore, il presunto impulso a una maggiore partecipazione.

Su un piano costituzionale, invece, è necessaria una valutazione complessiva del voto elettronico sulla base del dettagliato elenco di finalità che esso si prefigge per poter, poi, stabilire le condizioni che rendono possibile il perseguimento della sua effettiva attuazione.

Le modalità di voto in generale (e del voto elettronico in particolare) rappresentano un aspetto tecnico della funzione elettorale e contribuiscono a garantire al meglio la genuinità del voto, secondo la felice espressione della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo⁷⁹ ripresa sia dalla dottrina⁸⁰ sia dalla giurisprudenza costituzionale⁸¹. Genuinità che si risolve nella capacità di riflettere con esattezza la volontà espressa dagli elettori, in assenza di violazioni dell'eguaglianza, della personalità, della libertà e della segretezza del voto, così da rendere effettivo il fondamento dell'esercizio del potere pubblico sulla sovranità popolare.

Conseguentemente, un sistema di voto elettronico avrebbe la capacità di promuovere la genuinità del voto qualora fosse in grado di assicurare:

- a) la sicurezza e la verificabilità del sistema informatico;
- b) la segretezza del voto (la più sensibile a questa trasformazione fra le garanzie costituzionali che circondano l'atto elettorale);
- c) la certezza della lettura e del conteggio dei voti espressi;
- d) una più agevole partecipazione al voto.

Il carattere genuino di un'elezione passa, ovviamente, attraverso il rispetto dei requisiti fissati dall'art. 48, co. 2, Cost., ma che il voto sia per definizione *personale ed eguale, libero e segreto* "non sta certo a significare che esso di fatto lo sia" come sostenuto con chiarezza da Temistocle Martines che, nel definire la portata dell'art. 48 Cost., sottolinea che la norma costituzionale non ha di per sé la forza per assicurare tali qualità del voto e i suoi destinatari sono il legislatore e l'apparato amministrativo che devono "porre in essere tutte le condizioni necessarie e sufficienti perché il voto sia personale ed eguale, libero e segreto, facendo in tal modo sorgere in capo al cittadino [...] una situazione giuridica garantita"⁸².

Le garanzie costituzionali che circondano la manifestazione di un voto genuino hanno quindi il carattere della indefettibilità⁸³ che, se esteso alle modalità di espressione del voto, induce a ritenere che la loro modifica richieda una preventiva

⁷⁹ La versione inglese riporta, all'art. 21, l'espressione inglese "genuine elections" alternativamente tradotta in "elezioni genuine" o "elezioni veritiere" nelle traduzioni non ufficiali in italiano.

⁸⁰ E. Bettinelli, *La lunga marcia del voto elettronico*, cit., p. 11 ss.

⁸¹ In particolare v. Corte cost., sent. n. 43 del 1961 e anche sent. n. 16 del 1978; più di recente, con riferimento ai profili dell'ineleggibilità v. le sentt. n. 84 del 2006 e n. 257 del 2010 e con riferimento alla non candidabilità v. sent. n. 25 del 2008.

⁸² T. Martines, *Art. 56-58*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, Bologna-Roma, vol. *Le camere*, tomo I, 1984, p. 79.

⁸³ Così E. Bettinelli, *Diritto di voto*, cit., p. 226.

valutazione del rispetto dei requisiti del voto (che divengono presupposti ineludibili di un'elezione genuina).

In sostanza, anche se nessun sistema di voto potrà mai assicurare in assoluto che non ci siano sostituzioni di persona al seggio o violazioni della segretezza del voto, il procedimento elettorale deve essere strutturato in modo da consentire un adeguato controllo sulla sua effettiva correttezza (e in termini rigorosi il Tribunale costituzionale tedesco richiede che tale verifica possa essere compiuta da un elettore *qualsiasi*).

Nei paragrafi precedenti sono stati messi in luce numerosi problemi dei procedimenti elettorali analizzati e sono stati riportati anche episodi specifici in cui è venuta meno, o ha rischiato di venir meno, la genuinità del voto. Si devono però distinguere le ipotesi di criticità sistemiche dalle ipotesi di criticità episodiche.

I sistemi tradizionali di voto paiono, anche in relazione all'ambiente sociale e politico in cui sono applicati, maggiormente soggetti a criticità episodiche, che potenzialmente alterano l'esito elettorale, ma che in linea teorica sono verificabili a posteriori.

Viceversa, se si accoglie la tesi per cui i requisiti del voto sono qualificabili come precondizioni ineludibili da garantire in concreto, le criticità sistemiche che possono affliggere i sistemi di voto elettronico determinano la necessità di valutare con il massimo rigore gli standard di sicurezza informatica e di verificabilità da parte del pubblico (attraverso *software open source*) che possono essere forniti.

Solo in presenza di una valutazione ragionevolmente certa della sicurezza del sistema elettronico si potrà ritenere che tale innovazione soddisfi appieno l'esigenza di tutelare la genuinità del voto. Innovazione che deve, in ogni caso, avvenire nel rispetto di un principio generale di resistenza secondo cui le modalità di espressione del voto non possono essere modificate in senso regressivo e determinare una diminuzione degli standard di tutela della genuinità della competizione elettorale⁸⁴.

* Ricamatore di Diritto pubblico comparato – Università di Teramo

⁸⁴ Cfr. E. Bettinelli, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., p. 12; in questo senso muove anche la già citata Raccomandazione del 2004 del Consiglio d'Europa, Rec(2004)11, p. 7.