



EDOARDO COLZANI

Voto elettronico, problemi di sicurezza e rituali della democrazia

Nel presente contributo viene difesa la piena percorribilità del voto elettronico nel sistema costituzionale italiano, confutando la tesi sostenuta dai detrattori del voto elettronico per cui lo stesso sarebbe meno sicuro del voto analogico. L'Autore, anche attraverso il richiamo a casi concreti, mostra come il rischio di brogli elettorali sia insito in qualsivoglia procedura elettorale, a prescindere dalla natura dello strumento utilizzato per votare: ogni nuova tecnologia è stata sempre accompagnata da critiche e perplessità al riguardo. La sicurezza delle procedure di voto è condizionata secondo l'Autore dal grado di fiducia che i cittadini ripongono nel sistema. Si tratta di un obiettivo a cui la democrazia deve tendere ma rispetto al quale in molte occasioni essa si è rilevata debole e fallibile. La forza di una democrazia sta in tale consapevolezza e nella conseguente predisposizione di strumenti e procedure che tendano sempre più a garantire la sicurezza delle operazioni di voto e di scrutinio non solo in fase di espressione del voto ma anche nella successiva eventuale fase di controllo sugli esiti elettorali. Partendo da questa consapevolezza, secondo l'Autore, ci si renderà conto che non vi sono più motivi per ostacolare la sperimentazione del voto elettronico, pur a fronte di un continuo aggiornamento e di una implementazione della tecnologia e delle misure di sicurezza.

Democrazia – Voto elettronico – Sistemi di voto – Cittadinanza digitale

Electronic Voting, security problems and the rituals of democracy

The paper defends the full feasibility of electronic voting in the Italian constitutional system. Electronic voting can actually be considered as a secure voting tool as paper ballot voting. The author, through the reference to concrete cases, shows how the risk of electoral fraud is inherent in any electoral procedure, regardless of the nature of the instrument used to vote: every new technology has always been accompanied by criticisms and skepticism. According to the author, the security of voting procedures is conditioned by the trust citizens place in the normative system. The strength of a democracy lies in this awareness and in the consequent generation of tools and procedures which increasingly tend to guarantee the security of electoral operations not only during the casting of the vote but also in the subsequent possible phase of control over election results. Starting from this awareness, according to the author, we will realize that there are no more reasons to hinder the experimentation of electronic voting, even in the face of continuous updating and implementation of technology and security measures.

Democracy – Electronic voting – Voting system – Digital citizenship

L'Autore è avvocato, dottore di ricerca in Filosofia del diritto, assegnista di ricerca presso il Dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Milano Bicocca

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Pro e contro del voto elettronico. – 3. Sicurezza del voto. – 4. I brogli elettorali. – 5. Meccanismi di difesa e controllo del voto. – 6. L'ipocrisia del legislatore italiano. – 7. Voto elettronico, democrazia e fiducia. – 8. Riforme istituzionali, riforma del sistema elettorale e partecipazione democratica. – 9. Considerazioni finali.

Tecnica e diritto sono i due fuochi attorno a cui si ridefinisce oggi, in forme nuove, il senso della democrazia e della libertà

(A. Soro, "Democrazia e potere dei dati. Libertà, algoritmi, umanesimo digitale", Baldini e Castoldi, 2019)

1. Introduzione

Nel presente contributo intendo sostenere la percorribilità del voto elettronico in Italia attraverso la confutazione del principale argomento utilizzato dagli scettici, in particolare nel dibattito pubblico, per ostacolare l'utilizzo di tale sistema di votazione: la sicurezza del voto. Il dibattito sul voto elettronico

in Italia riaffiora periodicamente in occasione delle principali competizioni elettorali¹, ma sino ad oggi la discussione non ha portato ad alcun risultato concreto, persistendo diffidenze e ritrosie. Ci sono state sperimentazioni, confinate nell'ambito locale², ma non s'è ancora visto un serio tentativo del legislatore nazionale di regolamentare la materia.

1. Da ultimo, con le medesime dinamiche e argomentazioni, il dibattito è stato sollevato da Elly Schlein anche con riguardo alla votazione per le primarie del Partito Democratico, dunque nell'ambito di votazioni interne ad un partito.
2. Il voto elettronico è stato adottato per numerose elezioni locali, sia con valore sperimentale che con pieno valore legale. La prima votazione elettronica si tenne nel 1997 in alcune frazioni del comune umbro di Amelia, in occasione dell'elezione di un comitato per la gestione di beni separati, e coinvolse circa un migliaio di cittadini. Il sistema di voto, sviluppato localmente per iniziativa del servizio elettorale, era già basato su tecnologia touch screen e, in anticipo rispetto al recente dibattito sull'importanza della traccia cartacea, era già dotato di una stampante ad aghi che produceva una busta sigillata per ciascun votante, contenente il voto espresso. I dati elettronici, invece, furono salvati su un floppy disk che, sigillato e timbrato, era destinato alla Prefettura, come abitualmente avviene per la trasmissione dei verbali cartacei. Come promesso ai cittadini e alla stampa i risultati delle elezioni vennero resi disponibili appena pochi secondi dopo la chiusura dei seggi; secondo il responsabile di questa iniziativa, inoltre, l'adozione su larga scala di questo sistema avrebbe permesso di risparmiare il 65% dei costi delle elezioni, soprattutto nelle spese per gli straordinari del personale di seggio e delle forze dell'ordine. Nello stesso anno anche il Ministero dell'Interno promosse, durante le consultazioni amministrative nei comuni valdostani di Arnad, Courmayeur, Issime, La Salle e Valsavaranche, l'utilizzo di dispositivi informatici (Carta del Cittadino, postazioni elettroniche per l'espressione del voto, urne elettroniche) in sostituzione a strumenti definiti "tradizionali" quali schede e certificati elettorali cartacei. A partire da queste esperienze pilota, nel giro di pochi anni il voto e lo scrutinio elettronico sono entrati nell'agenda del Ministero dell'Interno, degli enti locali e del mercato. Nelle elezioni regionali del 2000 gli elettori di una sezione di San Benedetto del Tronto hanno potuto provare un sistema touchscreen dopo aver votato con scheda di carta e matita copiativa; l'anno successivo, in occasione delle elezioni politiche, nei comuni sardi di Guamaggiore, Ortaceus, Serri ed Escolca,

Nella storia politica italiana il tema è riemerso in diverse occasioni, con una qualche risonanza mediatica, e per la precisione:

- 1) il referendum lombardo per l'autonomia svoltosi il 22 ottobre 2017 durante il quale per la prima volta è stato sperimentato un sistema di i-voting mediante tablet posizionati all'interno della tradizionale cabina elettorale;
- 2) il dibattito sul voto degli italiani all'estero e degli studenti fuori sede, ancora oggi di attualità grazie alle più recenti iniziative parlamentari dell'on. Riccardo Magi³;
- 3) il referendum per l'eutanasia promosso mediante sottoscrizioni digitali⁴;
- 4) le recenti elezioni politiche del 25 settembre 2022 durante le quali la lista Democrazia e Referendum di Marco Cappato ha promosso iniziative giudiziarie per il riconoscimento della sottoscrizione digitale delle liste elettorali⁵.

Ho già avuto modo di individuare in un mio recente contributo⁶ quelli che a mio avviso sono i principali ostacoli allo sviluppo del voto elettronico e le contraddizioni del sistema di voto in Italia.

In questa sede intendo interrogarmi sul tema della sicurezza del voto e delle procedure elettorali, chiedendomi che cosa significhi parlare di sicurezza del voto, da un lato, e se il voto analogico sia più sicuro del voto digitale.

Il tema della sicurezza del voto elettronico è del resto il principale argomento utilizzato per contrastare le proposte di rinnovamento delle procedure di voto: gran parte della classe politica e dell'opinione pubblica ancora non si sente sicura che un sistema elettronico sia altrettanto anonimo e affidabile quanto quello tradizionale⁷. Nell'affrontare il tema voglio in particolare soffermarmi in maniera più ampia sull'aspetto della trasparenza delle

i votanti sono stati invitati a ripetere la loro scelta su schede cartacee che accanto ai simboli dei partiti riportavano dei codici a barre leggibili con apposite penne ottiche, mentre a Novate Mezzola, in provincia di Sondrio, è stata proposta una macchina per il voto elettronico.

3. Proposta di legge Magi e Della Vedova: "Disposizioni concernenti l'esercizio del diritto di voto per le elezioni della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia nonché per i referendum da parte degli elettori che, per motivi di studio o di lavoro, hanno temporaneamente domicilio in una regione diversa da quella di residenza". La proposta, presentata il 13 ottobre 2022, è allo stato all'esame della Commissione Affari Costituzionali della Camera.
4. «Il Presidente Maroni ha ricordato in proposito che si è svolta una regolare gara, sulla base quale sono state acquistate 24.000 voting machine, una sorta di tablet, che hanno consentito di effettuare il voto elettronico in tutti i seggi, attraverso una procedura molto semplice, con l'utilizzo del touch screen. La votazione si è svolta in maniera assolutamente regolare durante tutto l'arco della giornata. Alcuni problemi si sono verificati al momento della chiusura dei seggi, non per un malfunzionamento del sistema, ma a causa del fattore umano. Alcuni presidenti di seggio non hanno rispettato la procedura e hanno inizializzato le tre voting machine di ciascun seggio con lo stesso codice; conseguentemente il computer non ha letto i codici, scartando i risultati delle voting machine successive alla prima. In secondo luogo, alcuni Comuni hanno allestito una sala insufficiente per la ricezione dei verbali e delle chiavette elettroniche, per trasmettere i risultati immediatamente al livello centrale della Regione, per cui si sono formate lunghe code di coloro che portavano le chiavette dai seggi. Il Presidente ha inoltre fatto presente che la sperimentazione ha avuto nel complesso un esito soddisfacente e che il know how acquisito è a disposizione del Ministro dell'interno per un eventuale utilizzo in altre elezioni. Il Ministero dell'interno è stato infatti coinvolto, per il contemporaneo svolgimento in 17 Comuni del referendum per le fusioni ed ha quindi verificato le procedure ed il sistema di voto. Successivamente le voting machine sono state ricondizionate e messe a disposizione gratuitamente del sistema scolastico regionale, anche ai fini del collegamento con le LIM (lavagne interattive multimediali)». Cfr. XVII legislatura. Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari. Commissione parlamentare per le questioni regionali. Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.

5. COLZANI 2023.

6. COLZANI 2022.

7. Cfr. SARAIS 2008.

procedure elettorali e sulla fiducia che i cittadini ripongono in tali procedure e più complessivamente nel sistema⁸.

La tesi che intendo sostenere è che la sicurezza del voto, sia esso analogico o digitale, è un obiettivo a cui la democrazia deve tendere ma rispetto al quale in molte occasioni essa si è rivelata debole e fallibile. Un voto “sicuro al 100%” è un obiettivo irrealizzabile, sia che si voti con la classica scheda elettorale e matita copiativa sia che si ricorra a strumenti di i-voting o e-voting⁹.

In buona sostanza, ove il legislatore italiano voglia dare spazio al voto elettronico deve necessariamente accettare un compromesso che passa per un alleggerimento dei vincoli che una rigida interpretazione dell'art. 48 della Costituzione comporta e che allo stato costituiscono una insormontabile barriera per il cambiamento delle procedure di espressione del voto¹⁰. Come si dimostrerà peraltro – e in ciò viene in soccorso il modello americano – ad una attenuazione dei vincoli costituzionali che dovranno essere reinterpretati alla luce anche del cambiamento tecnologico dovrà necessariamente seguire un rinforzato sistema di controlli (in questo senso è illuminante la sentenza del Tribunale Costituzionale Tedesco del 3 marzo 2009). Si consideri, peraltro, come in molti Paesi europei,

i concetti di segretezza e personalità del voto sono interpretati con maggior disinvoltura e la diffusione del voto per corrispondenza e per procura lo dimostra.

La forza di una democrazia sta in tale consapevolezza e nella conseguente predisposizione di strumenti e procedure che tendano sempre più a garantire la sicurezza delle operazioni di voto e di scrutinio non solo in fase di espressione del voto ma anche nella successiva eventuale fase di controllo sugli esiti elettorali. Partendo da questa consapevolezza, ci si renderà conto che non vi sono più motivi per ostacolare la sperimentazione del voto elettronico, pur a fronte di un continuo aggiornamento e di una implementazione della tecnologia e delle misure di sicurezza¹¹.

Affronterò di seguito il tema della sicurezza del voto, dimostrando come storicamente non esista una procedura di voto che non sia vulnerabile: sarà affrontato il tema della sicurezza del voto a partire dall'analisi dei cosiddetti brogli elettorali.

Quale che sia il mezzo attraverso cui il voto viene espresso, la storia e la comparazione con esperienze diverse da quella italiana, ci ha offerto numerosi casi di contestazioni sul voto. In taluni casi, la responsabilità è da additare a un fattore umano, errori nella filiera di controlli da parte del personale addetto ai

8. Si segnalano, per una migliore contestualizzazione del tema, i seguenti contributi: ZURITA ALDEGUER 2001, NEVOLA 2007.

9. Il primo rappresenta il voto in Internet, espresso da remoto dinanzi al proprio computer (generalmente indicato con i-voting), il secondo rappresenta il voto effettuato in cabina, nel seggio, utilizzando un videoterminale in luogo della scheda cartacea (il c.d. e-voting).

10. La sensibilità costituzionale italiana per il voto segreto ha portato per due volte la disciplina del voto degli italiani all'estero davanti alla Consulta, con un conflitto di attribuzione poco dopo l'entrata in vigore delle norme e una questione di legittimità ben più recente. Entrambi i casi hanno dato luogo a ordinanze di inammissibilità, ma nella prima la Corte ha rilevato che, se si fossero ritenute illegittime le norme sul voto per corrispondenza per violazione dell'art. 48 Cost. (ipotesi non esclusa), si sarebbe reso «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 su cui calcolare il quorum» del referendum; nell'altra, il giudice delle leggi ha ammesso che le censure si riferivano a «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». Così si è di fatto riconosciuto che il voto per corrispondenza presenta profili critici in materia di garanzia di segretezza: si possono considerare recessivi rispetto ai vantaggi del rendere accessibile il diritto di voto a chi diversamente non riuscirebbe a esercitarlo, ma non per questo spariscono o sono facilmente risolvibili. Cfr. MAESTRI 2020.

11. Come noto, l'Estonia è sotto questo punto di vista uno dei paesi più all'avanguardia. La costante implementazione delle misure di sicurezza. Durante il convegno “E-vota – Verso il voto elettronico per l'innovazione democratica”, tenutosi alla Camera dei Deputati il 12 marzo 2019, il rappresentante dell'Estonia Tarvi Martens ha effettivamente esplicitato che la sicurezza è sempre in fase di implementazione.

seggi, in altri casi l'errore è da addebitarsi a un mal funzionamento delle macchine.

Sosterrò altresì che il grado di maturità di una democrazia sia correlato alla capacità di prevenire, da un lato, accertare e sanzionare, dall'altro, eventuali brogli elettorali che sono rischi connaturati alla democrazia stessa.

Anzi, una democrazia è matura laddove vi è presa di coscienza dei margini di errore, sia esso umano che connesso a una macchina, ed elaborazioni di strumenti di prevenzione e contrasto di tali margini di errori. Laddove non sia possibile ridurre il rischio brogli, ciò che ci si aspetta è quantomeno – ed ecco che si ritorna alla già richiamata sentenza della corte costituzionale tedesca – un sistema di procedure trasparenti e soggetto a controllo, che consentano quantomeno ex post di denunciare le anomalie e pretendere un riconteggio dei voti.

Se da un lato dunque i brogli elettorali possono compromettere la fiducia degli elettori nei processi elettorali, dall'altro, si può affermare che un articolato sistema di controlli e garanzie consente il ripristino della dignità della macchina democratica e consolida la fiducia del cittadino nelle istituzioni.

2. Pro e contro del voto elettronico

Discutere di voto elettronico e valutare l'opportunità della sua legittimazione nel sistema elettorale italiano implica una valutazione a monte di vantaggi e svantaggi connessi allo strumento e una attività preliminare di valutazione dei rischi connessi allo strumento nell'ottica della loro prevenzione e gestione secondo modalità trasparenti e verificabili (sul punto si ritornerà più ampiamente).

I vantaggi del voto elettronico rispetto al tradizionale voto su scheda elettorale cartacea possono essere sintetizzati come segue:

- 1) semplificazione delle procedure di voto;
- 2) abbattimento dei costi connessi alle procedure elettorali;
- 3) maggiore accessibilità da parte degli elettori;
- 4) garanzia di un più preciso conteggio dei voti;
- 5) tempestività dei risultati;
- 6) riduzione dei casi controversi (voti nulli o dubbi – sopravvive invece la c.d. scheda bianca).

Altrettanto noti, tuttavia, sono i principali difetti dei sistemi di voto elettronico finora sperimentati: si tratta essenzialmente di potenziali rischi per la segretezza, di possibili frodi provenienti dall'interno o dall'esterno, perdita/aggiunta di voti espressi, problemi di trasparenza e di fiducia nel sistema legati alla proprietà dei software e dell'hardware. L'esperienza americana ci insegna che le principali problematiche con cui distretti, contee, Stati e, in misura minore, il governo federale devono fare i conti sono essenzialmente riconducibili a tre fenomeni. In primo luogo, si segnala il "naturale" invecchiamento delle macchine, che non solo riduce la precisione e l'affidabilità del conteggio dei voti, ma rende anche gli impianti astrattamente più vulnerabili a manomissioni; in secondo luogo, quale conseguenza della vulnerabilità legata all'obsolescenza delle macchine, i tentativi di modificare il risultato delle elezioni tramite interventi maligni sull'equipaggiamento elettorale operati a distanza; ed infine un più generale sentimento diffuso di sfiducia verso l'amministrazione pubblica¹².

Preso atto dunque dei pregi e dei difetti del voto elettronico, l'opzione per quest'ultimo è, a mio avviso, dettata anzitutto da principi di efficienza e rapidità di gestione del processo elettorale.

Ove si voglia esercitare detta opzione, occorrerà poi procedere a un bilanciamento dell'efficienza con i principi costituzionalmente tutelati in materia di diritto di voto.

Nel far ciò al legislatore è richiesto un approccio pragmatico: così come accade per il voto cartaceo, ugualmente per il voto elettronico l'elettore non può qui avere alcuna certezza assoluta sulla regolarità dello spoglio delle schede, ma ragionevolmente può solo confidare nell'osservanza delle procedure affinché i sigilli non siano manomessi¹³.

3. Sicurezza del voto

Al fine di comprendere che cosa si intenda per voto sicuro e come il concetto di sicurezza si declini con riguardo alle procedure elettorali, appare opportuno muovere da una succinta disamina dei principali documenti internazionali che si occupano del diritto di voto. Uscendo dunque dalla dimensione nazionale, il tema va approcciato da una

12. Cfr. TRANCOSI 2020.

13. Sul punto si segnala un interessante tentativo di pensare un sistema di votazione elettronica basato su blockchain in LADU 2023.

prospettiva di più ampio respiro, evidenziando come la tensione verso la sicurezza delle procedure di voto è una caratteristica che accomuna tutti gli Stati democratici.

Qui di seguito una elencazione dei principali documenti internazionali e degli articoli appositamente dedicati al tema.

L'art. 21 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo al comma 3 afferma che «La volontà popolare è il fondamento dell'autorità del governo: tale volontà deve essere espressa attraverso periodiche e veritiere elezioni, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, o secondo una procedura equivalente di libera votazione». L'art. 25 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici parla di elezioni periodiche, veritiere, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, che garantiscano la libera espressione della volontà degli elettori. L'art. 3 del Protocollo 1 CEDU recita: «Le alte parti contraenti si impegnano a organizzare, a intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo». Infine, l'art. 39 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea afferma che «Ogni cittadini dell'Unione ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. I membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto».

Dalla lettura di quanto sopra emerge che il voto sicuro si caratterizza come quel voto che scaturisce da elezioni periodiche, veritiere, a voto segreto, che garantiscano una libera espressione della volontà dell'elettore. Tali principi, in ambito italiano trovano conferma nell'art. 48 della Costituzione il cui primo comma chiaramente afferma che «Il voto è personale ed eguale, libero e segreto».

La sicurezza del voto si declina dunque, da un lato, come sicurezza delle procedure elettorali, dall'altro, come libera espressione del voto da parte dell'elettore all'interno della cabina elettorale. In tale duplice aspetto, formale (la correttezza delle procedure e il regolare svolgimento delle elezioni) e sostanziale (la possibilità per l'elettore di

esprimere un voto consapevole e libero da condizionamenti) si concretizza il rito della democrazia.

Dal punto di vista delle forme della democrazia, l'esercizio del diritto di voto si presenta come un rito ammantato dal carattere della solennità¹⁴. Il voto è una sorta di rito collettivo in cui ogni cittadino è chiamato a esprimersi nella consapevolezza di stare adempiendo un dovere giuridico connesso alla funzione pubblica che è chiamato a svolgere, perché e in quanto membro del popolo: la funzione pubblica dell'espressione del voto deve avvenire anch'essa pubblicamente, perché solo così ogni elettore sentirà di adempiere un obbligo morale inderogabile, di anteporre l'interesse pubblico ai propri interessi privati. Ci si aspetta in sostanza che l'elettore esprima il proprio voto secondo criteri razionali, come se a votare fosse solo lui e dalla sua scelta dipendesse l'esito della consultazione: ammettendo ciò, ne consegue che il dovere di votare in quanto dovere pubblico va adempiuto in pubblico, sotto la sorveglianza del pubblico.

Dal punto di vista sostanziale, la sicurezza del voto, implica invece che il voto sia espresso dall'elettore in maniera libera da condizionamenti di alcun tipo.

Ricapitolando, dunque, voto sicuro è, in primo luogo, il voto che viene espresso nell'ambito di procedure pubbliche e trasparenti, idonee a garantire la massima regolarità dal punto di vista formale. In secondo luogo, voto sicuro è quello che viene espresso dall'elettore nel segreto dell'urna, in maniera consapevole e libera da condizionamenti.

Una siffatta ricostruzione del concetto di "voto sicuro", che tenga ben distinta la fase preliminare all'espressione del voto e la fase vera e propria di espressione del voto, fa emergere una contraddizione: il principio della segretezza del voto infatti contrasta col principio di pubblicità della procedura. A tal proposito, va rilevato come prima dell'avvento della scheda cartacea il sistema elettorale prevedesse l'espressione del voto in forma orale, nell'ottica di un rafforzamento dell'elezione come un rito collettivo in cui il voto era pubblico e verificabile.

Eppure, in particolar modo con l'ampliamento della base dei votanti e dunque con l'introduzione del suffragio universale, s'è avvertita la necessità di una maggiore garanzia del singolo cittadino

14. FROSINI 2021, pp. 2-3.

nell'espressione della propria volontà¹⁵: la necessità che il voto di ciascun elettore non fosse l'esito di un comportamento cedevole, e accondiscendente di braccianti e operai nei confronti delle richieste elettorali dei propri padroni e datori di lavoro, storicamente condusse all'introduzione di legislazioni elettorali che assicuravano l'anonimato degli elettori. Il voto segreto veniva dunque a configurarsi quale strumento di difesa dalle pressioni nei confronti dei cittadini più deboli, si afferma per tutelare gli elettori da influenze esterne, combattere la corruzione elettorale, che si estendeva man mano che si allargava l'elettorato attivo e garantire, infine, la libera espressione della libertà del votante¹⁶.

4. I brogli elettorali

Il tema della sicurezza del voto implica dunque la prevenzione di manipolazioni/alterazioni con riguardo alla procedura elettorale, da un lato, all'espressione del voto, dall'altro. Esiste, poi, un terzo aspetto legato al tema della sicurezza, ossia il controllo dei risultati.

Ricapitolando, dunque, quando parliamo di sicurezza del voto dobbiamo fare riferimento a tre aspetti:

- 1) sicurezza delle operazioni elettorali;
- 2) sicurezza della fase di espressione del voto;
- 3) sicurezza della fase successiva di conteggio dei voti.

Attraverso questo terzo aspetto della sicurezza, intendo fare un cenno al tema dei brogli elettorali per dimostrare come l'esistenza dei brogli elettorali, da un punto di vista storico presenti (anche solo come minaccia) in qualsivoglia competizione elettorale, sia argomento valido a confutare le preoccupazioni sul voto elettronico.

In qualsiasi contesto istituzionale e in qualsiasi periodo storico il tema dei brogli ha trovato spazio. Il tema dei brogli nelle elezioni affonda le radici nell'antichità tanto che già nella Grecia del V secolo a.C. si registrarono primi casi: i frammenti di terracotta su cui veniva inciso il nome dell'ostracizzato recavano spesso incisioni a cura della medesima mano. Il broglio è il principale argomento utilizzato dalle forze politiche sconfitte per cercare

di delegittimare l'avversario politico. Come ha evidenziato la sociologa Letizia Caporusso¹⁷, far leva sullo strumento retorico del broglio serve a mobilitare il proprio elettorato, coagulandolo entro una prospettiva di vittimismo, nonché a gettare discredito e seminare sospetti, non tanto sugli avversari politici quanto sul sistema *tout court*, sistema che, peraltro, entrambi gli schieramenti hanno contribuito a delineare: la legittimazione di una procedura, al pari della legittimazione del potere, riposa su una base morale condivisa che trascende ed è successiva alla sua istituzionalizzazione: quando questa condivisione dei valori ultimi viene meno, il dialogo fra le forze politiche rischia in prima istanza la paralisi, ma in seconda battuta deve – presto o tardi – accettare la rinegoziazione delle regole del gioco democratico, ivi comprese quelle meramente procedurali.

I brogli elettorali, dunque, prescindono dalla modalità, analogica o digitale, con cui il voto può venire espresso. Si tratta di un tema che non solo viene utilizzato per delegittimare l'avversario politico ma che storicamente è stato utilizzato per avversare ogni cambiamento in materia elettorale e che dunque non deve stupire se oggi viene utilizzato per demonizzare il voto elettronico. Ancora una volta richiamando le considerazioni di Marco Schirripa è di estrema utilità fare un cenno all'avvento del voto cartaceo, in sostituzione del voto espresso in forma pubblica e orale, e alle diffidenze che hanno accompagnato questa «prima forma di tecnologia applicata al processo elettorale»: tale sistema non garantiva pienamente né la segretezza del voto né la sua autenticità, poiché vi si poteva riconoscere la scrittura dell'elettore, votare, in sua vece o, peggio ancora, alterare o sostituire la scheda senza lasciare traccia del misfatto¹⁸.

È interessante notare come la storia delle macchine da voto e dei sistemi di voto sia caratterizzata da un costante alzarsi di critiche sull'idoneità dello strumento a garantire la regolarità delle procedure di voto.

Le prime «macchine di voto» risalgono alla fine del XIX secolo e funzionavano attraverso un sistema di leve: sebbene non siano più in

15. Per un approfondimento si rimanda a PINELLI 1996.

16. SCHIRRIPIA 2021, p. 25.

17. CAPORUSSO 2008.

18. SCHIRRIPIA 2021, p. 25.

produzione, alcuni dispositivi di questo tipo sono tutt'oggi in uso negli Stati Uniti. L'interfaccia delle *lever machine* mostra simultaneamente tutti i quesiti elettorali e tutti i nomi dei candidati: l'elettore posiziona la leva in corrispondenza della scelta desiderata e all'uscita dalla cabina il meccanismo di spoglio incrementa di una unità il conteggio per quella determinata opzione. Orbene, la critica ricorrente nei confronti di questo tipo di macchina è che questo modo di procedere non consente il riconteggio dei voti, posto che questi vengano registrati esclusivamente in modo aggregato.

Un'altra modalità di conteggio meccanico dei voti è rappresentata dalle punzonatrici: in questo caso ogni cabina elettorale è dotata di un libretto che viene posto sopra una scheda perforabile (*votomatic*) o di schede con nomi prestampati (*datavote*), l'elettore utilizza uno stilo per bucare la scheda in corrispondenza dei nomi dei candidati prescelti e le singole schede, che in questo caso rimangono a disposizione per eventuali controlli e riconteggi, vengono poi scrutinate da un apposito dispositivo meccanico. I limiti di questa procedura sono essenzialmente riconducibili all'errato posizionamento del libretto sopra la scheda, alla punzonatura incompleta e ai cosiddetti "coriandoli" vaganti: le presidenziali americane del 2000 hanno evidenziato tutte queste problematiche tanto che molte contee hanno deciso – a quarant'anni dalla loro introduzione – di rottamare le *punch-card*.

Al di qua dell'oceano, invece, paesi come il Belgio e l'Olanda hanno utilizzato fin dagli anni

Ottanta sistemi elettronici per lo spoglio dei voti: non dissimili dall'idea sottostante le macchine a leve, i dispositivi elettronici a registrazione diretta (*direct recording electronic*, o *DRE*) conteggiano in modo aggregato i voti attribuiti a ciascun partito o candidato, con l'unica differenza che l'elettore, anziché azionare una leva meccanica, preme il pulsante corrispondente alla propria scelta.

Recentemente anche questa procedura è stata messa in discussione da piccoli ma determinati gruppi di attivisti: nel 2004 il governo irlandese è stato costretto a posticipare a data da definirsi l'utilizzo di macchine *DRE*, per il cui acquisto erano stati investiti oltre cinquanta milioni di euro; nel 2007 il Ministero degli Interni olandese ha deciso di ritirare le licenze e le macchine di entrambi i fornitori nazionali, in uso da circa vent'anni, prefigurando il ritorno a carta e matita rossa fino alla stesura di nuove linee guida che definiscano puntualmente gli standard di sicurezza e trasparenza.

Le critiche mosse nei confronti dei dispositivi a registrazione diretta del voto si collocano sostanzialmente in due ordini di problemi: da una parte viene avvertita la necessità di poter operare, come prassi e non solo come eccezione, un riconteggio parziale o totale dei voti¹⁹; dall'altra gli attivisti si schierano contro l'utilizzo di software proprietario le cui modalità operative sono sconosciute non solo al pubblico, ma anche all'istituzione che lo utilizza²⁰. Entrambe le osservazioni riposano sulla necessità di una gestione non esclusiva dell'evento elettorale: ciascun singolo cittadino (o per lo meno

19. La prima questione viene affrontata dai tecnici evocando l'introduzione di stampanti che consentano all'elettore di verificare la propria scelta prima che questa venga registrata dal sistema elettronico: tali prove fisiche andrebbero poi utilizzate per verificare, anche a campione, che i dati registrati dalle macchine siano conformi alle schede cartacee approvate dai votanti, unico supporto che dovrebbe avere valore legale in caso di difformità o contestazioni. Anche questa soluzione viene messa in discussione, posto che numerose ricerche empiriche dimostrano la tendenza dei votanti a non effettuare il controllo sulle stampate; tuttavia, la responsabilità di non riconoscere eventuali malfunzionamenti ricadrebbe, in questi casi, non più sui programmatori e sui produttori di dispositivi di voto, ma sugli elettori stessi.

20. Il secondo argomento evoca una serie di cambiamenti paradigmatici nella disciplina della sicurezza, informatica e non. Storicamente l'inaccessibilità di un sistema viene garantita dall'ignoranza rispetto al suo funzionamento, secondo il modello conosciuto come *security by obscurity* (sicurezza attraverso l'oscurità), spinto fino agli eccessi ironicamente descritti da Jeff Raskin, che coniò l'acronimo *TIC* (*Total Internal Confusion*) per descrivere la situazione in cui neanche chi lavora sul sistema conosce esattamente i suoi algoritmi. Il modello della sicurezza attraverso l'oscurità venne messo in discussione già alla fine del XIX secolo con la nascita della crittografia, approccio secondo il quale il "nemico" può conoscere tutto di un piano, tranne la chiave necessaria a decifrarne il codice. Anche questo modello è stato recentemente criticato, in nome di una maggiore trasparenza nelle procedure: se dunque da una parte non appare auspicabile uno scenario nel quale le operazioni elettorali

i suoi rappresentanti, nella forma di un'autorità di certificazione indipendente) deve essere in grado di conoscere cosa avviene del suo voto dal momento in cui questo viene espresso al momento in cui si procede allo scrutinio. Anche in questo caso risulta dunque cruciale il ruolo delle commissioni elettorali (che in molti paesi, a differenza dell'Italia, sono svincolate dagli organi di governo) e degli osservatori, indipendenti e specificamente formati.

Nel sistema italiano, principale oggetto della presente analisi, peraltro, la preoccupazione è accentuata dalle peculiarità del contesto sociale come viene esplicitamente chiarito nella relazione illustrativa di una proposta di legge datata 2015 espressamente volta a introdurre una serie di interventi normativi atti a rendere il processo elettorale più trasparente e meno soggetto a distorsioni e inquinamenti del voto²¹: «Nel nostro Paese il voto di scambio politico-mafioso, l'annullamento seriale di schede, schede già votate nell'urna prima dell'apertura dei seggi e persone decedute che votano sono solo alcuni dei fenomeni che puntualmente inquinano il risultato delle elezioni, mettendo a rischio la stessa funzionalità della democrazia. La tutela del processo elettorale sta alla base di qualsiasi rivoluzione democratica, in assenza della quale ogni sforzo di cambiamento sarà vanificato dall'azione di gruppi criminali e dalla connivenza di esponenti politici. Quasi a ogni tornata elettorale, sia essa a valenza locale che nazionale, puntualmente vengono denunciati da più parti brogli elettorali che, vista l'esiguità con la quale alcune elezioni sono state vinte, potrebbero modificare l'intero esito elettorale». La fondamentale rilevanza di questo aspetto risulta ancora più grave in un sistema elettorale con pesanti correttivi maggioritari, qual è il premio di maggioranza, nel quale, anche pochi voti in più potrebbero garantire la maggioranza dei seggi parlamentari e con essa la possibilità di formare il Governo.

Al di là della contingenza in cui fu elaborata la proposta di legge e dunque degli specifici episodi di cronaca che hanno in qualche modo sollecitato l'intervento, è interessante evidenziare gli sforzi per rafforzare il sistema di tutela del processo elettorale e le preoccupazioni che ancora accompagnano il tradizionale sistema di voto, tanto da portare a ripensare addirittura la conformazione stessa della tradizionale cabina elettorale e dell'urna elettorale.

Si legge sul punto sempre nella relazione: «Le tendine preposte a coprire le cabine elettorali e la conformazione stessa delle cabine elettorali sono un altro tema molto dibattuto da anni nel nostro Paese. In Italia, infatti, a differenza di numerosi altri Paesi, le cabine elettorali sono chiuse da tutti e quattro i lati, grazie all'uso della tendina posteriore che copre le spalle dell'elettore. Questo sistema, se da un lato può assicurare la segretezza del voto, al medesimo tempo garantisce fin troppe possibilità di manipolare la scheda elettorale, rendendo riconoscibile il voto stesso. In molti Paesi occidentali, e non solo, questo sistema è stato ampiamente superato prevedendo cabine elettorali sprovviste di tendine e coperte solo lateralmente e frontalmente. In questo modo è impossibile falsificare o rendere riconoscibile il proprio voto senza essere scoperti dai membri dell'ufficio elettorale di sezione. Per questo motivo è modificata la cabina elettorale, prescrivendo che essa sia rivolta verso l'esterno della sezione elettorale e riparata solo su tre lati, lasciando quindi visibile la parte posteriore. Rispetto alle pratiche vigenti è dunque escluso l'utilizzo di tendine che coprano la schiena dell'elettore al momento della votazione. L'urna elettorale stessa ha posto non pochi problemi. Essendo completamente di cartone bianco, essa impedisce di vedere se all'interno vi siano schede elettorali o no. Non sono infatti rari i casi in cui, negli istanti immediatamente prima l'inizio o dopo la fine delle votazioni, sono inserite molte schede elettorali

siano demandate a privati gelosi dei propri "segreti aziendali", anche l'utilizzo della crittografia entro un sistema perfettamente accessibile non convince gli scettici.

21. Proposta di legge d'iniziativa dei deputati Nesci, Nuti, Basilio, Bonafede, Cecconi, Chimienti, Colletti, Colonnese, Cominardi, Cozzolino, D'Ambrosio, De Lorenzis, Di Benedetto, Di Maio, Di Stefano, D'Uva, Ferraresi, Fico, Liuzzi, Lombardi, Lorefice, Micillo, Parentela, Scagliusi, Sibilia, Spadoni, Terzoni, Tofalo, Zolezzi "Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, concernente l'elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, concernente l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali, nonché altre norme in materia elettorale presentata l'11 maggio 2015".

già votate. A tale fine si prevedono urne elettorali costituite da materiale semitrasparente, in modo da non poter verificare i voti espressi ma al tempo stesso in grado di garantire la presenza di schede prima dell'inizio delle votazioni».

5. Meccanismi di difesa e controllo del voto

Il rischio di frodi e brogli elettorali è connotato alla democrazia a prescindere dalla tecnologia utilizzata. Anzi, affermo la tesi per cui tanto più una democrazia è matura quanto più sia possibile per una qualsiasi forza politica sollevare una accusa di frode elettorale cui segua una procedura di verifica e controllo i cui esiti portano a un rafforzamento e consolidamento della democrazia stessa. Richiamo di seguito, condividendolo, un passo dell'analisi del professor André Ramos Tavares all'interno di uno studio sulla crisi della legittimazione elettorale²². Dopo aver passato in rassegna le esperienze di diversi Stati (tra cui anche Italia²³ e Stati Uniti²⁴), lo studioso conclude che l'accusa di frode farebbe parte della retorica democratica come un nuovo e frequente armamentario di attacco all'avversario e al risultato non desiderato dall'accusatore; peraltro, il sospetto di brogli trova la sua ragione in una mutua diffidenza tra i concorrenti della competizione elettorale. Egli sostiene inoltre la tesi altrettanto condivisibile per cui «può essere impossibile e irrealistico un processo perfetto, ermeticamente sigillato e immune alle contestazioni»²⁵. Come evidenziato da Lucio Pegoraro, sin dai loro primordi i Parlamenti hanno ricercato il modo di assicurare la correttezza del processo elettorale: dapprima, quando il governo era del re e non c'era rapporto fiduciario, avocando a sé il compito di controllare la loro stessa composizione poi dislocando il relativo potere fuori dal Parlamento a organi terzi quali la magistratura ordinaria, il Tribunale costituzionale

o organi *ad hoc* – nei paesi dell'area asiatica e America latina la tendenza è quella di creare veri e propri tribunali/commissioni elettorali, il modello europeo è quello della attribuzione della vigilanza sulle operazioni elettorali e la decisione sui relativi ricorsi alle Corti costituzionali.

Oggi, peraltro, la problematica del controllo sulle elezioni va oltre la mera verifica dei risultati ed anzi attiene alla fase antecedente e per la precisione i controlli sulla correttezza della campagna elettorale, dell'uso della propaganda politica, lo svolgimento delle consultazioni. La nozione di "controllo" riferita al meccanismo elettorale è dunque ampia e attiene sia alla fase preparatoria delle elezioni, alla competizione elettorale, sia alle operazioni di voto, sia da ultimo alle operazioni di scrutinio. Si noti dunque come la problematica del controllo delle elezioni abbia oggi risvolti prima sconosciuti, andando ben oltre la mera verifica dei risultati per coprire anche la correttezza delle campagne elettorali e l'uso della propaganda politica. È interessante sul punto la riflessione di Pegoraro sulla nozione di controllo, esaminata a partire da una prospettiva di tipo comparatistico: « Se si dà alla parola controllo il senso tecnico di attività di riscontro corredata da potenziale sanzione favorevole o sfavorevole, certamente esso è riduttivo per l'analisi comparata in materia di elezioni. Se viceversa, sulla base della ricognizione dell'esistente, se ne allarga il significato alle varie attività svolte in molteplici paesi da organi specializzati – quale che sia il loro nomen e la loro natura funzionale – ecco che risulta più giustificato parlare di controllo delle elezioni ricomprendendo nella nozione anche attività amministrative/gestionali e giurisdizionali»²⁶.

Da ultimo occorre dare atto delle condivisibili osservazioni della corte tedesca nella già richiamata pronuncia del 3 marzo 2009 per cui in una

22. RAMOS TAVARES 2011.

23. Viene richiamato in particolare il caso delle elezioni 2006 nelle quali Silvio Berlusconi sollevò dubbi in ordine al risultato elettorale che assegnava la vittoria a Romano Prodi.

24. Viene richiamato in particolare il caso del 2000 delle elezioni che hanno visto contrapposti George W. Bush e Al Gore, decretando la vittoria del primo, cui andò la maggioranza dei seggi nonostante Gore avesse ottenuto il maggior numero di voti popolari. Più nello specifico, si evidenzia come la legittimità dell'elezione di Bush fu contestata da Gore per i dubbi sul conteggio dei voti in Florida, all'epoca governata da Jeb Bush, il fratello di George.

25. RAMOS TAVARES 2011, p. 28.

26. PEGORARO 2011, p. 352.

forma di governo parlamentare «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 devono essere soggetti a un possibile controllo pubblico. La presentazione dei candidati, lo scrutinio (in relazione all'espressione del voto e alla sua segretezza) e la determinazione del risultato devono, in quanto passaggi essenziali, poter essere verificati da tutti i cittadini in modo effettivo e senza che sia necessaria una specifica conoscenza tecnica.

6. L'ipocrisia del legislatore italiano

Quanto sopra premesso in tema di voto elettronico, appare da stigmatizzare l'atteggiamento ipocrita del legislatore italiano sotto tre punti di vista:

- 1) le modalità di voto all'interno del Parlamento;
- 2) le modalità di voto dei cittadini italiani all'estero;
- 3) le timide aperture solo verso i referendum.

In primo luogo, è da rilevare come già dal 1971 il Parlamento italiano ha introdotto per le proprie votazioni il voto elettronico²⁷. Per quanto si tratti di una platea ristretta di aventi diritto al voto e per quanto eventuali problemi di sicurezza possano essere agevolmente superati semplicemente riprendendo la votazione, non può comunque negarsi che il voto elettronico di tipo deliberativo, rispetto a quello elettivo, ha una maggiore interazione, in concreto, con tutto l'assetto e il sistema politico-istituzionale in quanto consente alla sovranità popolare, nel *continuum* rappresentativo tra eletti ed elettori, di esprimersi²⁸. Orbene, la votazione elettronica per il Parlamento rientra tra i sistemi di votazione palese previsti dai Regolamenti delle due Camere. Nello specifico la votazione con dispositivi elettronici (senza o con registrazione dei nomi) è spesso integrata ad altre modalità di voto palese come l'appello nominale e l'alzata di mano (artt. 53, 54 Reg. Cam. e 114, 115, 116 Reg. Sen.). Inoltre il voto elettronico può essere adottato anche in caso di votazione a scrutinio segreto.

Il voto elettronico che i parlamentari esprimono presso le Camere è una forma di e-voting, una delle due facce del voto elettronico nel mondo. Il voto elettronico si presenta come un valido strumento perché consente il conteggio dei voti in modo più rapido rispetto alle altre modalità di votazione. La votazione elettronica avviene tramite apposite apparecchiature installate davanti al seggio di ogni parlamentare. Prima di procedere alla votazione, per la quale è previsto un periodo di preavviso per ragioni organizzative, ogni parlamentare dispone di una tessera di identificazione. Al momento della votazione il parlamentare deve inserire la tessera nell'apposita fessura del seggio e successivamente premere il pulsante corrispondente al voto che è intenzionato a esprimere («sì», «no», «astenuto»). Terminata la votazione, viene mostrato un elenco dei votanti con l'indicazione del voto espresso da ciascuno. Tale documento viene prima consegnato al Presidente (della Camera o del Senato), il quale ufficializza l'esito della votazione, infine pubblicato nei resoconti della seduta.

Si segnala che, durante il periodo pandemico, per agevolare l'attività parlamentare s'è addirittura dibattuto circa la possibilità di un voto da remoto per i parlamentari. Anche in questo caso, tuttavia, la questione non è stata di pronta definizione: da un lato si trattava infatti di dare la garanzia del libero esercizio del voto, dall'altro di garantire adeguatamente la validità della procedura legislativa. Il funzionamento del Parlamento italiano trova uno dei suoi principi fondanti nell'art. 64, terzo comma, Cost., il quale stabilisce che «le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale». La previsione del numero legale ai fini della validità delle deliberazioni fornisce una specifica garanzia alle minoranze, mentre la richiesta che le deliberazioni siano adottate a maggioranza dei presenti – salvo che la Costituzione prescriva maggioranze speciali – costituzionalizza il principio maggioritario. Il concetto appare strettamente correlato a quello di «riunione» e sembra pertanto postulare la compresenza fisica

27. Reg. Camera 18 febbraio 1971 (1). Regolamento della Camera dei Deputati 18 febbraio 1971 (2). (1) Pubblicato nella Gazz. Uff. 1° marzo 1971, n. 53, S.O. (2) Approvato dall'Assemblea il 18 febbraio 1971.

28. CLEMENTI 2020.

dei parlamentari; coerentemente, del resto, con la disciplina costituzionale della libertà di riunione (art. 17 Cost.), che si declina appunto come diritto a realizzare la compresenza, l'aggregazione in uno stesso luogo di una pluralità di persone. Il dovere di partecipare alle sedute (art. 1, comma 2, R.S.; art. 48-*bis* R.C.) va letto in stretta correlazione con altre disposizioni che prevedono esplicitamente o implicitamente la presenza fisica quale condizione per la partecipazione e lo svolgimento di determinate funzioni²⁹. Disposizione che non avrebbe senso alcuno se fosse possibile partecipare alla seduta – e soprattutto alle votazioni – da uno spazio esterno³⁰.

In secondo luogo, è da evidenziare come il voto degli italiani all'estero avviene oggi con modalità analogiche che presentano numerose problematiche in tema di sicurezza, eppure nessuno obietta alcunché. Secondo la normativa generale, per quanto riguarda il voto degli italiani all'estero la legge n. 459/2001 stabilisce che i cittadini italiani residenti all'estero, iscritti all'AIRE, votano, per corrispondenza, nella circoscrizione Estero, per l'elezione delle Camere e per i referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione (art. 1). L'articolo 12 prevede al comma 6 che «Una volta espresso il proprio voto sulla scheda elettorale, l'elettore introduce nell'apposita busta la scheda o le schede elettorali, sigilla la busta, la introduce nella busta affrancata unitamente al tagliando staccato dal certificato elettorale comprovante l'esercizio del diritto di voto e la spedisce non oltre il decimo giorno precedente la data stabilita per le votazioni in Italia. Le schede e le buste che le contengono non devono recare alcun segno di riconoscimento».

In un simile procedimento non v'è alcuna possibilità di verifica che l'elettore sia solo e che esprima liberamente la propria votazione. Né la legge né il relativo manuale elettorale precisano le modalità di spedizione postale, in alcun modo prevedendo un sistema di tracciabilità.

Da ultimo, richiamando l'iniziativa di Capato e della sua lista Democrazia e Referendum in materia di raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste elettorali, è da evidenziare come allo stato attuale in Italia sia possibile (peraltro sempre per la meritoria iniziativa di Capato) raccogliere sottoscrizioni digitali per la presentazione di referendum, mentre tale possibilità è inspiegabilmente preclusa per la raccolta delle firme necessarie alla presentazione delle liste elettorali in occasione delle elezioni politiche.

Una sottoscrizione digitale andrebbe inevitabilmente a rafforzare quelle liste non radicate sull'intero territorio nazionale, per le quali una raccolta firme in presenza (che, va ricordato, richiede la disponibilità di un soggetto abilitato ad autenticare le stesse) potrebbe risultare parecchio difficoltosa. A tale considerazione di natura pratico-operativa, se ne aggiunga la seguente. La raccolta delle sottoscrizioni per i referendum e le leggi popolari trova maggior favore da parte del legislatore in considerazione anche del carattere maggiormente tecnico e dei filtri più incisivi che la legge prevede. Quanto al referendum, a titolo esemplificativo, anzitutto è prevista una soglia molto più alta di sottoscrizioni, ben 500.000. A ciò si aggiunga la complessità tecnica imposta da un referendum di natura abrogativa, che dunque impone una corretta formulazione del quesito, tale da passare il rigido vaglio della Corte di Cassazione, chiamata ad esprimersi sull'ammissibilità stessa del referendum. A ciò si aggiunga ulteriormente il quorum richiesto. Ugualmente le leggi di iniziativa popolare, per quanto richiedano un numero di firme decisamente inferiore rispetto al referendum, esigono un elevato tecnicismo quanto alla loro predisposizione, oltre a prevedere un articolato iter per il loro esame (fase questa che peraltro sfugge al controllo dell'elettore). Prevedere dunque la possibilità di ricorrere alle sottoscrizioni digitali per referendum e leggi popolari rappresenta dunque una agevolazione rispetto a un iter di per sé già abbastanza complicato.

29. Si pensi, ad esempio, agli art. 2 e 3 R.S. e R.C. che fanno esplicito riferimento ai parlamentari presenti alla seduta; all'art. 6, comma 2, R.S. e R.C., ove la presenza di cinque senatori o sette deputati è posta come condizione di validità per le operazioni di scrutinio finalizzate all'elezione dell'Ufficio di Presidenza; all'art. 107 R.S., in materia di «Maggioranza nelle deliberazioni, numero legale ed accertamento del numero dei presenti», che va letto in connessione sistematica con il successivo art. 114, il quale prevede in caso di controprova la previa chiusura delle porte di accesso all'Aula.

30. SCACCIA-CARIBONI 2020.

7. Voto elettronico, democrazia e fiducia

Le elezioni sono l'espressione autentica della volontà degli individui e in quanto tali necessitano dunque di una procedura complessa. Tale procedura si articola nei seguenti passaggi: i) delimitazione dei collegi elettorali e degli aventi diritto al voto in ciascun collegio; ii) identificazione dell'elettore al momento del voto; iii) esercizio materiale della scelta tramite compilazione della scheda elettorale e successivo inserimento nell'urna; iv) scrutinio pubblico dei risultati e proclamazione dell'esito finale. Il voto è in qualche misura il racconto della democrazia e per essere esercitato in maniera adeguata abbisogna di procedure organizzate. Il dibattito sulle procedure di voto e sul sistema elettorale è storicamente un tema delicato data la intima connessione tra elezioni e potere: il voto tocca, infatti, direttamente le dinamiche del potere, in un certo senso ne regola e determina la legittimazione, ed è essenzialmente per queste ragioni che estenderne il diritto o modificarne le modalità ha comportato, sin dai tempi antichi, scontri di non poco conto³¹.

Il voto elettronico rende evidenti distorsioni insite nella democrazia già presenti ben prima dell'avvento di forme di democrazia digitale che hanno ampliato il tema della sicurezza e del controllo sulle operazioni di voto. A ben guardare, già prima dell'avvento della democrazia digitale, il tema della legalità delle operazioni di voto e della sicurezza del voto era emerso a seguito di quello che sempre Lucio Pegoraro nel già richiamato contributo ha definito un surplus di informazioni imputabile al maggior flusso globalizzato rispetto ad anni fa³². Ugualmente, nota Marco Schirrippa, i timori connessi all'avvento della democrazia digitale, per quanto logici e legittimi, non sono affatto differenti da quelli riscontrati in altre epoche a fronte delle precedenti rivoluzioni tecnologiche.

I detrattori del voto elettronico, appellandosi a sostegno delle proprie tesi all'argomento della sicurezza del voto, commettono un errore nella misura in cui ignorano un aspetto essenziale di qualsivoglia sistema democratico, ossia l'esistenza all'interno del sistema stesso di strumenti di controllo sulle

votazioni e la presenza di rimedi a eventuali brogli che rappresentano una componente inevitabile all'interno del sistema democratico. Il controllo neutrale dei risultati elettorali rappresenta un fattore essenziale per la legittimazione democratica dei governi e delle loro maggioranze parlamentari.

Nel sistema democratico il consenso elettorale si regge sull'opinione pubblica e il fatto che questa possa percepire un difetto di trasparenza nei procedimenti elettivi comporta un corto circuito nel rapporto tra rappresentanti e rappresentati. Si delinea dunque la necessità di procedure elettorali caratterizzate da estrema trasparenza e passibili di controllo.

8. Riforme istituzionali, riforma del sistema elettorale e partecipazione democratica

I fautori del voto elettronico tendono spesso a giustificare la necessità, tra i vari argomenti, facendo leva sul contrasto all'astensionismo e sull'allargamento della platea degli elettori. In una intervista rilasciata nel 2018, l'allora vice Presidente del Parlamento europeo Fabio Massimo Castaldo, dopo che il Parlamento UE ha dato il via libera alla possibilità dell'e-vote in vista delle europee del 2019, ha dichiarato che il voto elettronico potrebbe rappresentare sicuramente un volano per riavvicinare i cittadini alla politica, specie i giovani, molto vicini al mondo dell'innovazione ma lontani dal dibattito politico. Senza voler smorzare l'entusiasmo, si rendono al riguardo necessarie alcune precisazioni.

La prima ovvia precisazione è che tali affermazioni possono eventualmente valere con riguardo unicamente alle procedure di i-voting che, come s'è visto, implicano un ripensamento globale dei meccanismi di partecipazione democratica. Nulla cambierebbe con l'e-voting che, al contrario, si baserebbe sulle tradizionali procedure e che presuppone la necessità che il cittadino si rechi fisicamente al seggio elettorale nel giorno di votazione.

La seconda precisazione è che l'i-voting potrebbe rappresentare uno strumento di allargamento della platea elettorale ma non certo di contrasto all'astensionismo.

31. SCHIRRIPA 2021.

32. Tra i tanti casi all'attenzione delle cronache si consideri il celebre Bush vs Gore negli Stati Uniti. Sempre gli Stati Uniti, recentemente, hanno portato all'attenzione mediatica il caso dei presunti brogli denunciati dal Presidente uscente Donald Trump.

L'i-voting deve essere visto non tanto come uno strumento per abbattere/ridurre la disaffezione del cittadino verso la politica quanto piuttosto come uno strumento per abbattere le barriere che precludono l'esercizio del diritto di voto, il che è ben diverso. Sul punto, citando Gianmarco Gometz, la tesi delle virtù inclusive e partecipative del voto elettronico è allo stato carente di prove: proprio il caso dell'Estonia³³, sostiene lo studioso, consente di affermare che, pur a fronte di un leggero aumento dei tassi di *turnout*, non sussistono evidenze sufficienti a dimostrare che ciò sia dovuto al sistema di voto elettronico³⁴.

In ogni caso, ritengo, sempre condividendo le riflessioni di Gianmarco Gometz, che l'applicazione delle tecnologie digitali ai processi democratici del mondo reale, per sé, non assicura né impedisce che la democrazia funzioni meglio di quanto abbia fatto finora, non corregge né peggiora le storture eventualmente derivanti da un difettoso assetto istituzionale, non produce necessariamente

soluzioni più condivise né è in grado di annullare i rischi di involuzioni antidemocratiche autoritarie. Soprattutto, la digitalizzazione della democrazia non ne altera il senso complessivo di impresa collettiva funzionale alla decisione per via maggioritaria su questioni controverse e irrisolubilmente conflittuali, né la trasforma magicamente in una procedura produttiva di soluzioni "migliori" in quanto ponderate, ragionate o produttive di consenso sul "bene comune" o l'interesse generale³⁵.

Ciò del resto non sorprende; le tecniche della democrazia, in quanto tali, non cambiano la teoria della democrazia, i cui problemi come vedremo continuano a essere gli stessi di sempre anche nei nuovi scenari digitali.

Occorre però riconoscere che le tecnologie informatiche possono diventare un elemento importante del sostrato materiale di quel metodo di decisione collettiva che chiamiamo "democrazia", nel senso che possono agevolarne in vari modi l'esercizio e forse perfino influenzarne i risultati.

33. L'esperienza estone, in particolare, rappresenta uno delle più famose applicazioni dell'internet voting. In questo caso il voto elettronico, disponibile per chiunque, fa affidamento su un forte sistema di identificazione nazionale. Il sistema si basa sull'utilizzo di un documento di identificazione personale (ID card), legalmente accettato per l'identificazione tramite internet e per la firma digitale. Va infatti tenuto sempre a mente che presupposto indispensabile per qualsiasi sistema di i-voting è costituito da un sistema di autenticazione che garantisca nel modo più sicuro possibile l'identità del votante, atteso che viene a mancare il momento del riconoscimento al seggio elettorale. Gli elettori in possesso di ID card abilitata possono votare durante il periodo di advance voting (da 6 a 4 giorni prima della votazione): ciò permette agli elettori di cambiare il proprio voto, anche attraverso il voto cartaceo espresso nei seggi elettorali, per cui è, in ogni caso, stabilita una prevalenza nei confronti del voto elettronico (si parla a tal proposito di sistemi di voto a "doppio binario"). Per votare tramite internet è necessario il possesso di un lettore di smart card: l'elettore dopo essersi collegato al sito valimised.ee dovrà digitare il primo pin associato alla tessera. Il voto viene cifrato e l'utente deve digitare il secondo pin associato alla smart card; successivamente viene inviato all'Internet Server dove avviene il controllo di corrispondenza tra la firma e il proprietario della sessione (cioè se chi ha votato coincide con la stessa persona che ha iniziato il processo). L'Internet Server poi, in caso positivo, manda il voto cifrato al Vote storage server, che richiede un controllo sulla validità del certificato dell'elettore inviato dal Certificate server. Se valido, l'Internet Server verifica la firma digitale usando la chiave pubblica dell'elettore dal certificato dell'elettore. Alla fine del processo di voto l'elettore riceve sul monitor una conferma del fatto che il voto è stato espresso e correttamente registrato. Il voto resta nel server fino al momento del conteggio e tabulazione il giorno dell'elezione. Il successo di tale esperienza debba essere ricondotto ad una serie di precondizioni favorevoli, anzitutto di matrice territoriale. In effetti, l'Estonia si caratterizza per una minore densità abitativa rispetto all'Italia (pari a circa un milione di abitanti), che di certo ne ha favorito l'impiego generalizzato, su scala nazionale. In ogni caso, il successo del doppio binario concerne l'impiego del voto elettronico come "mezzo", risultando di converso inidoneo ad assolvere una funzione partecipativa, non avendo apportato alcun significativo incremento del numero dei votanti. L'Estonia parte da condizioni diverse rispetto a noi in termini di cultura e consapevolezza digitale, problema di diffusione a tutti i livelli della cultura digitale.

34. GOMETZ 2017.

35. GOMETZ 2014.

Ad ogni buon conto, tornando all'esperienza italiana, affinché il voto elettronico possa trovare piena legittimazione nel sistema italiano il primo ostacolo da rimuovere è il digital divide (e quindi dell'accesso a Internet), che mette in crisi il requisito dell'universalità del voto.

Tale fenomeno taglia fuori quella parte importante dell'elettorato che non può avvalersi del voto elettronico a causa di almeno tre motivi: 1) abita in una zona non adeguatamente coperta dalla rete internet (si pensi alle molte zone di montagna); 2) è sprovvista dei mezzi tecnologici necessari e non può procurarseli a causa delle condizioni di povertà in cui versa; 3) è priva di una "cultura digitale" (o "informatica"), necessaria per saper utilizzare tali strumenti (questo, in particolare, accade per gli anziani o per i disagiati). A quest'ultimo riguardo, sebbene di dimensioni più ridotte rispetto al passato, quello dell'"analfabetismo digitale" appare essere un problema tutt'altro che superato, rendendosi particolarmente necessarie vere e proprie iniziative di "alfabetizzazione" nell'ottica di una maggiore inclusione dei cittadini.

9. Considerazioni finali

La ricostruzione sin qui effettuata, peraltro prendendo in esame anche casi concreti di brogli elettorali o comunque di criticità riscontrate in relazione ai più diversi sistemi di voto, permette di ritenere eccessivamente infondate le preoccupazioni dei detrattori del voto elettronico che può trovare legittimo spazio purché nell'ambito di procedure trasparenti e verificabili. Le preoccupazioni per la sicurezza celano una differente preoccupazione, che è quella per la tenuta del sistema democratico con i suoi riti e liturgie: in questo senso, il voto elettronico 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 compiendo³⁶. Eppure, la storia dei sistemi di voto si caratterizza da sempre per una costante ricerca del giusto equilibrio tra quattro elementi: trasparenza e pubblicità, da un lato (in riferimento in particolare alla procedura elettorale), segretezza e anonimato dall'altro (in riferimento alle modalità di espressione del voto da parte del cittadino). Partendo da questa consapevolezza, unitamente alla consapevolezza che i sistemi di sicurezza richiedono un costante intervento di monitoraggio e implementazione, ritengo si possa dare piena legittimazione al voto elettronico. In tal senso, del resto, si è già espressa la Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, istituita nel 1990, e meglio nota come Commissione di Venezia, dal nome della città in cui si riunisce. In particolare merita in questa sede di essere richiamato il contenuto del documento denominato *Report on the comparability of remote voting and electronic voting with the standards of the Council of Europe*. Secondo il testo del Codice di buona condotta in materia elettorale, ai fini di una reale democrazia occorre la compresenza dei 5 principi del patrimonio elettorale europeo, individuati nel suffragio (i) universale, (ii) uguale, (iii) libero, (iv) segreto, (v) diretto: in buona sostanza ogni elezione deve sempre assicurare la credibilità, attendibilità e trasparenza del processo elettorale. Il codice di buona condotta contiene una specifica sezione dedicata al voto meccanico e voto elettronico.

La nuova modalità di voto viene vista come possibile portatrice di vantaggi manifesti, purché si adottino le necessarie precauzioni al fine di limitare i rischi di frode. Il voto elettronico dunque dovrà essere sicuro e affidabile, garantire la riservatezza del voto, permettere verifiche e riconteggi in caso di reclamo, evitare ogni confusione nelle procedure di voto.

Riferimenti bibliografici

- L. CAPORUSSO (2008), *Elezioni come procedura. Forma, osservazione e automatizzazione del voto*, in "Italian Journal of Electoral Studies", vol. 59, 2008, n. 1
- F. CLEMENTI (2020), *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione*, in "Federalismi.it", 2020, n. 6

36. ROSINI 2021.

- E. COLZANI (2023), *Sottoscrizioni digitali in ambito elettorale: argomenti giuridici a favore*, in “Forum di Quaderni Costituzionali”, 2023, n. 1
- E. COLZANI (2022), *Tre ostacoli al voto elettronico in Italia: pregiudizi, contraddizioni del sistema, carenza di cultura digitale*, in “Ciberspazio e Diritto”, 2022, n. 3
- T.E. FROSINI (2021), *Prefazione*, in M. Schirrippa, “Le nuove frontiere del diritto di voto. Uno studio di diritto comparato”, Cedam, 2021
- G. GOMETZ (2017), *Democrazie elettronica. Teoria e tecnica*, Ets edizioni, 2017
- G. GOMETZ (2014), *Sulla “democrazia liquida”. La segretezza del voto tra autonomia politica e bene comune*, in “Stato, Chiese e pluralismo confessionale”, 2014, n. 30
- M. LADU (2023), *Contrastare l’astensionismo e favorire la partecipazione: il voto elettronico basato sulle tecnologie Blockchain e Distributed Ledger*, in “Media Laws”, 2023, n. 1
- G. MAESTRI (2020), *La democrazia e il segreto del voto, tra Italia e Stati Uniti Considerazioni a partire da un recente volume di Mimma Rospi*, in “Osservatorio Costituzionale AIC”, 2020, n. 5
- G. NEVOLA (2007), *Il malessere della democrazia contemporanea e la sfida dell’incantesimo democratico*, in “Il Politico”, 2007, n. 1
- L. PEGORARO (2011), *Problematiche attuali e prospettive di sviluppo del controllo sulle elezioni*, p. 352, in L. Pegoraro, G. Pavani, S. Pennicino (a cura di), “Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, tribunali, commissioni indipendenti”, Bononia University Press, 2011
- C. PINELLI (1996), *“Non sai che il voto è segreto?” L’affermazione di un principio costituzionale e delle sue garanzie*, in “Il Politico”, 1996, n. 1
- A. RAMOS TAVARES (2011), *La crisi della legittimazione elettorale*, in L. Pegoraro, G. Pavani, S. Pennicino (a cura di), “Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, tribunali, commissioni indipendenti”, Bononia University Press, 2011
- M. ROSINI (2021), *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali. Prime riflessioni sulle difficoltà di implementazione dell’e-voting nell’ordinamento costituzionale italiano*, in “Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti”, 2021, n. 1
- A. SARAIS (2008), *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, Edizioni Esculapio, 2008
- G. SCACCIA, A. CARIBONI (2020), *Funzionalità del Parlamento e modalità di voto nell’emergenza*, in “Forum di Quaderni Costituzionali”, 2020, n. 3
- M. SCHIRRIPA (2021), *Le nuove frontiere del diritto di voto. Uno studio di diritto comparato*, Cedam, 2021
- S. TRANCOSI (2020), *Il paradossale ruolo della tecnologia nelle elezioni degli Stati Uniti*, in “Federalismi.it”, 2020, n. 6
- R. ZURITA ALDEGUER (2001), *Le influenze del sistema elettorale sulla costruzione della democrazia*, Contemporanea, 2001, n. 4