

LARA TRUCCO

## IL VOTO ELETTRONICO NELLA PROSPETTIVA ITALIANA E COMPARATA

**SOMMARIO:** 1. Nuove tecnologie ed espressione del suffragio. — 2. Dal voto « *in loco* » al « voto a distanza »: il c.d. « voto postale ». — 3. Dal « voto meccanico » all'« *e-democracy* »: il c.d. « *home vote* ». — 4. *Segue*: « *home vote* » e « voto digitale semplice »: problematiche (comuni) in corso. — 5. Il voto elettronico in Italia: la « fase preparatoria » delle elezioni politiche del 2006. — 6. *Segue*: la « fase dello scrutinio » (elettronico). — 7. Considerazioni conclusive.

### 1. NUOVE TECNOLOGIE ED ESPRESSIONE DEL SUFFRAGIO.

La traiettoria evolutiva dell'impiego di nuove tecnologie di voto in vigenza del suffragio universale è idealmente scindibile in due fasi temporali: *i*) una prima, più « antica » e tradizionale, « forma di voto *in loco* e *ii*) una seconda, emersa più di « recente », « forma di votazione (anche) a distanza, la quale oltre a consentire (come la prima) lo svolgimento di « consultazioni di massa » meglio si presta (rispetto alla prima) a facilitare l'espressione del suffragio favorendo, per ciò stesso, una più ampia partecipazione al voto da parte del corpo elettorale<sup>1</sup>. In questo senso può dunque dirsi che le strumentazioni offerte dalle nuove tecnologie risultano meglio atte ad attuare quel « principio di massima agevolazione del voto », di cui sembra recare traccia pure la Costituzione italiana vuoi nel conformare l'esercizio del voto alla stregua di un « dovere civico » (*ex art. 48, 2° comma, Cost.*), vuoi, soprattutto, col riconoscere il suffragio universale (*ex art. 48, 1° comma, Cost.*), sì da portare gli stessi costituenti ad auspicare che, nel futuro, fossero messi in campo « Tutti i mezzi di facilitazione [...], perché la universalità del suffragio [fosse] non soltanto dichiarata formalmente ma [...] concretamente attuata nei limiti estremi delle possibilità »<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Sul più ampio tema del rapporto tra partecipazione politica ed impiego di nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, v., P. COSTANZO, *Quale parteci-*

*pazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia*, in questa *Rivista*, *supra*, 19.

<sup>2</sup> Così, nella Relazione della Commis-

Certo, la maggior severità della nostra Carta costituzionale, rispetto ad altre, pure coeve, Costituzioni<sup>3</sup>, nell'esigere il rispetto della segretezza e della personalità del voto, potrebbe rendere più difficile l'applicazione di « nuove forme » di suffragio, al punto da condurre a mettere in dubbio la stessa portata generalizzata del predetto principio. In particolare, la più attenta dottrina ha avuto modo già da tempo di osservare come, nel quadro costituzionale italiano, l'agevolazione del voto si dimostri meglio praticabile in riferimento a particolari porzioni di elettorato a favore di cui, nel perseguimento dell'obiettivo dell'eguaglianza sostanziale<sup>4</sup>, si è ritenuto ragionevole prevedere un particolare ausilio, a motivo della loro situazione fisica (v. i malati), o lavorativa (v. militari e i marinai), o « residenziale » (v. italiani all'estero): ai fini, dunque, della rimozione di quegli ostacoli che, di fatto, finiscono per limitarne il libero espletamento del suffragio<sup>5</sup>.

sione ministeriale per l'elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea costituente, del 27 ottobre 1945, 61 e 62, si afferma che « le norme che regolano l'esercizio del voto sono dirette alla maggiore semplificazione, anche per favorire le manifestazioni di volontà degli analfabeti », ritenendo a tal fine « sufficiente un segno che indichi il voto di lista o di preferenza, su scheda di Stato, appositamente predisposta ».

<sup>3</sup> Si pensi, ad es., all'ordinamento francese, dove la mancata costituzionalizzazione del principio di personalità del voto ha consentito di introdurre, senza peraltro mancare di una qualche forzatura del principio di segretezza del suffragio (ex art. 3, 3° comma Cost.), il voto per procura. Così, l'art. L 71 del Code électoral autorizza gli « électeurs qui établissent que des obligations dûment constatées les placent dans l'impossibilité d'être présents dans leur commune d'inscription le jour du scrutin » e, dal 1993, « les électeurs qui ont quitté leur résidence habituelle pour prendre des vacances » a designare per la tornata di voto, un « mandatario elettorale », che, appunto, fa le loro veci, il giorno del voto.

<sup>4</sup> Sul profilo sostanziale del diritto di voto v. per tutti T. MARTINES, Art. 56-58, in *Commentario della Costituzione*, G. BRANCA (cur.), *Le Camere*, I, Bologna-Roma, Zanichelli, 1984, 84 e ss.

<sup>5</sup> Da questo punto di vista, anche se il nostro ordinamento non può dirsi affatto insensibile al principio « di agevolazione del voto », resta, tuttavia, perdurante l'interrogativo sul grado di appagamento complessivo dell'attuazione data a tale principio, specie in un'ottica di tipo

comparatistico, dalla quale emerge come, in molti degli ordinamenti di più consolidata democrazia sono previsti strumenti di agevolazione del suffragio. Si noti, in particolare, come, da questo punto di vista la Legge n. 22 del 2006, che, come si vedrà nel corso dello studio, ha previsto per la prima volta in Italia il voto elettronico per le elezioni politiche, possa essere considerata un'occasione mancata dal legislatore. Ci riferiamo alla possibilità prevista per gli « elettori affetti da gravi infermità, tali da impedirne l'allontanamento dall'abitazione in cui dimorano, che si trovino in condizioni di dipendenza continuativa e vitale da apparecchiature elettromedicali » (c.d. « disabili intrasportabili dipendenti »), di « votare dal proprio domicilio » (ex art. 1, comma 1). Disciplina che, peraltro, ha trovato un successivo « completamento » con la legge 7 maggio 2009, n. 46, che ha esteso (ex art. 1, comma 1) l'ammissione al voto domiciliare anche nei casi in cui, pur non dipendendo in modo continuativo da apparecchiature elettromedicali, gli elettori risultino comunque « affetti da gravissime infermità, tali che l'allontanamento dall'abitazione in cui dimorano risulti impossibile » (c.d. « disabili intrasportabili indipendenti »). Per cui queste ipotesi sono andate ad aggiungersi alla possibilità riconosciuta da tempo ai soggetti portatori di handicap fisici di esprimere il voto con l'ausilio (c.d. « voto assistito », dell'« accompagnatore elettorale » (ex artt. 51-55, del D.P.R. n. 361 del 1957), meritando, è possibile ritenere, e con questo veniamo al punto, prima o fors'anche più di altre di essere riguardate dalla sperimentazione.

Quanto da ultimo osservato pone quindi la non facile questione della ricerca di nuovi equilibri tra promozione dell'efficienza dell'esercizio del suffragio e tutela della sicurezza del voto anche sotto il profilo dei valori costituzionali che presidiano la materia da parte della legislazione elettorale, significando, in concreto, che il legislatore deve, continuamente, bilanciare le esigenze di una maggiore partecipazione al voto e le esigenze della segretezza<sup>6</sup> da un lato e della personalità, dall'altro lato.

Al fine, dunque, di esaminare tali questioni, l'indagine si svolgerà secondo due principali direttrici: *I*) in primo luogo si cercherà di mettere a fuoco, in chiave comparata, come il fenomeno sta evolvendosi negli ordinamenti le cui legislazioni elettorali hanno adottato forme di voto elettronico; *II*) l'attenzione verrà quindi portata sul più specifico « caso italiano », alla luce della disciplina normativa e della sua pratica attuazione.

## 2. DAL VOTO « IN LOCO » AL « VOTO A DISTANZA »: IL C.D. « VOTO POSTALE ».

Un rapido *excursus* sull'evoluzione delle tecniche di espressione del suffragio mostra come proprio quando, verso la fine del XIX secolo, la c.d. « *Australian ballot* »<sup>7</sup>, ovverosia la « scheda di Stato » (che, si noti, oltre a fornire la base materiale per l'« allargamento » del suffragio avrebbe saputo altresì garantirne la segretezza...<sup>8</sup>) andava gradualmente affermandosi in pressoché tutte le

<sup>6</sup> Cfr., in tal senso, T. MARTINES, *Art. 56-58*, cit., 84, il quale rileva, tra l'altro, come il suffragio « non si [esaurisca] nel computo aritmetico dei voti ma sta ad indicare che, nell'espressione del voto, non solo non debbono influire le condizioni personali e sociali — astrattamente considerate — dei cittadini elettori ma anche che non devono essere frapposti ostacoli di ordine economico e sociale che, di fatto, la limitino ».

<sup>7</sup> D'interesse è rilevare come in territorio australiano sarebbe stata la pressante esigenza promanante dalla società di contrastare la facilità e frequenza di manipolazioni del voto, resa agevole dalla vigenza di schede elettorali « private » (c.d. *party-strip system*), a portare il legislatore ad introdurre, nel 1858, « *paper ballots* » uniformi « di Stato » (schede elettorali, cioè, stampate da un unico ente produttore individuato dal governo secondo *standards* fissati dalla legge). A partire da quel momento, l'« *Australian ballot system* » sarebbe stato considerato il primo metodo di voto « moderno », destinato ad essere esportato

di lì a breve dapprima in territorio statunitense e, quindi, in tutte le principali democrazie del mondo.

<sup>8</sup> L'impiego, infatti, di « schede di Stato » col garantire la neutralità del supporto rende irricognoscibile dall'esterno la scelta di voto dell'elettore nel momento in cui depono la scheda nell'urna a beneficio della segretezza del suffragio. A tale proposito, ci limitiamo a rilevare come, nel nostro ordinamento, con riguardo alla fase preparatoria di tutti i tipi di elezione, l'orientamento giurisprudenziale preponderante ritenga non applicabile, « data la puntuale e speciale scansione dei tempi di presentazione delle candidature e delle sottoscrizioni », e più in generale « la natura degli interessi pubblici ivi coinvolti » « la normativa generale [...] che consente la presentazione di documenti alla P.A. mediante fax o per posta elettronica » e più ampiamente « quegli strumenti di semplificazione documentale [...] che l'ordinamento appresta in generale ai fini dello snellimento dei rapporti fra cittadini e Pubblica amministrazione » (v. l'Adunan-

principali democrazie elettorali, l'accelerazione avutasi nello sviluppo dei trasporti consentì le prime forme di votazione « a distanza » (o « non presidiate »), particolarmente avvalendosi del servizio postale (il c.d. voto « per corrispondenza » o « voto postale »). In effetti, il voto per corrispondenza avrebbe visto la luce, tra i primi, nei collegi elettorali delle Università inglesi, nel 1865<sup>9</sup>; per poi trovare la propria più compiuta attuazione in territorio australiano, non a caso, come soluzione per le grandi distanze<sup>10</sup> e negli Stati Uniti, soccorrendo, in particolare, i militari impegnati nella guerra civile<sup>11</sup>.

A partire, poi, dagli inizi del XX secolo, l'idea di ricorrere a tale mezzo, sia pur come alternativa al voto al seggio (con un « doppio binario »: voto postale/voto *in loco*), cominciò ad essere discussa anche nel resto d'Europa, compresa l'Italia<sup>12</sup>, prima di trovare concrete applicazioni, come subito appresso vedremo, in talune esperienze ordinamentali.

Attualmente, nei sistemi che prevedono l'impiego di tale modalità di voto, è, in genere, previsto che attraverso il mezzo postale avvenga non solo la trasmissione delle schede votate, ma anche, e prima ancora, l'invio delle stesse schede agli elettori secondo diverse modalità quali:

- a) la richiesta dei medesimi interessati (c.d. voto per corrispondenza su richiesta)<sup>13</sup>;
- b) in automatico, per determinate categorie di elettori o di elezioni (c.d. voto per corrispondenza individuato)<sup>14</sup>;
- c) in modo generalizzato, almeno tendenzialmente, per tutti gli elettori ed i tipi di elezioni (c.d. voto per corrispondenza generalizzato; o « *all postal voting* »)<sup>15</sup>.

za del Cons. di stato, sez. I, 13 dicembre 2000, n. 1232).

<sup>9</sup> Può essere curioso notare come questa innovazione non avrebbe portato fortuna a William Gladstone, che subì una sconfitta nel collegio universitario di Oxford (secondo quanto riportato, tra gli altri, da R. JENKINS, *Gladstone: A Biography*, New York, Random House, 2002, 251).

<sup>10</sup> Cfr. sul punto A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, Cedam, 2005, 157.

<sup>11</sup> Dando loro modo di inviare le schede ad una persona di loro fiducia affinché le consegnasse direttamente al seggio (cfr al riguardo B.A. MARTIN, *The Service Voting in the Elections of 1944*, in *American Political Science Review*, 1945, 721).

<sup>12</sup> Come testimonia, in particolare, L.

PALMA, *Del potere elettorale negli Stati liberi*, Milano, Treves, 1869, 303.

<sup>13</sup> V., ad esempio, per la Spagna, l'art. 72 della legge organica in materia elettorale, 19 giugno 1985, n. 5; e, per la Germania, gli artt. 14 e 36 della *Bundeswahlgesetz* del 7 maggio 1956.

<sup>14</sup> V., per esempio, per quanto riguarda la normativa italiana, il voto per corrispondenza per i residenti all'estero (ex art. 1 della legge 27 dicembre 2001, n. 459 (recante le « Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero »).

<sup>15</sup> V. esemplarmente l'ordinamento elvetico, in cui è previsto che « *L'électeur doit exercer son droit en déposant personnellement son bulletin dans l'urne ou en votant par correspondance* » (ex art. 5, comma 3, *Loi fédérale sur les droits politiques*, del 17 décembre 1976).

A seconda, poi, che il voto postale costituisca il solo mezzo di votazione a disposizione degli elettori, o se ne preveda, invece, l'impiego « in via alternativa », può distinguersi tra:

d) voto per corrispondenza esclusivo (c.d. « *Full Postal Ballots* »)<sup>16</sup>; e

e) « *alternative postal voting* ».

Tecnicamente, nella fase della votazione, a garanzia dell'anonimato del suffragio, il meccanismo prevede l'inclusione della sola scheda elettorale in un'apposita busta sigillata e, a garanzia della paternità del voto, l'inserimento di quest'ultima in una seconda busta: entrambe, a tutela della segretezza, sigillate. Il plico così confezionato deve, poi, essere, nel rispetto di precise tempistiche, affidato al servizio postale oppure depositato in appositi centri di raccolta.

Nella successiva fase dello scrutinio, i vari sistemi prevedono che:

i) a garanzia della « personalità » (ed « unicità ») del voto, si proceda ad accertare la corrispondenza della firma autografa contenuta sul dorso della busta « esterna » con la firma « campione » detenuta dall'amministrazione elettorale;

ii) a garanzia della segretezza del voto, si faccia luogo all'apertura delle buste « esterne » distintamente da quelle « interne » in modo tale che nessuno possa associarle tra loro e conoscere l'identità di « chi » le ha compilate.

In quest'ottica e incidentalmente, non sembra dunque possibile ignorare il « *bug* » presente nella procedura di voto postale per l'elezione dei parlamentari italiani nelle circoscrizioni estere consistente nella mancata previsione, da parte della legge 27 dicembre 2001, n. 459<sup>17</sup> e della normativa di attuazione<sup>18</sup>, dell'apposizione della firma autografa, da parte del votante, sull'involucro esterno. Omissione, questa, di non trascurabile rilievo, visto e considerato che si tratta del principale (*rectius*: del « solo ») accorgimento

<sup>16</sup> Si ha notizia dell'impiego del voto postale in via « esclusiva » (attraverso l'invio per posta ordinaria/elettronica di tutto il materiale elettorale) nel Queensland per le elezioni locali (l'elenco delle assemblee così elette è visibile in <http://www.ecq.qld.gov.au/elections/LocalGov/postal.html>), conformemente al *Local Government Act* del 1993 (v.lo, come aggiornato il 18 dicembre 2009, in <http://www.legislation.qld.gov.au/legisln/current/llogcova93.pdf>) e il *City of Brisbane Act* del 1924 (v.lo, come aggiornato il 1° luglio 2009, in <http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/C/CityBrisA24.pdf>).

<sup>17</sup> La Legge n. 459 del 2001, infatti, prescrive (solo) che « Le schede », nonché

« le buste che le contengono » non debbono recare « alcun segno di riconoscimento » (*ex art. 12, comma 6*).

<sup>18</sup> Le norme di attuazione (recate dal D.P.R. 2 aprile 2003, n. 104), infatti, si limitano ad auspicare la predisposizione « delle misure necessarie per l'istituzione di una eventuale rete telematica di scambio di informazioni anagrafiche ed elettorali tra uffici consolari, Ministero degli affari esteri, Ministero dell'interno e comuni » (*ex art. 6 d*)), da parte di un « Comitato anagrafico-elettorale per la realizzazione e l'aggiornamento dell'elenco dei cittadini italiani residenti all'estero » (per i cui componenti, si noti, « non è previsto alcun compenso né rimborso spese » (*sic!*)).

« tecnico » idoneo a consentire un qualche accertamento dell'identità del votante<sup>19</sup>, tanto da rendere assai dubbia — anche se probabilmente destinata a rimanere indimostrata, data la problematica « blindatura » che continua a contrassegnare l'assetto della giustizia elettorale italiana<sup>20</sup> — la conciliabilità della normativa sul voto postale con il dettato costituzionale (segnatamente, col principio di personalità del suffragio).

Comunque sia, specie a partire dal Secondo Dopoguerra, i giudici costituzionali di vari paesi europei<sup>21</sup>, chiamati a pronunciarsi sulla compatibilità dello stesso « voto postale » con le norme costituzionali poste a garanzia della libertà di voto, hanno messo in luce la difficoltà di salvaguardare, attraverso la predisposizione di procedure e strumenti adeguati, simultaneamente, insieme all'appena accennato profilo della personalità, anche quelli della segretezza ed autenticità del suffragio, vuoi all'atto dell'esplicazione del voto, in quanto « atto non presidiato », vuoi durante la sua « trasmissione » ed al momento dello scrutinio, a causa del rischio che il voto postale sia ostacolato od « intercettato », quando non « manipolato »<sup>22</sup>.

A dispetto di simili problematiche, il voto per corrispondenza sembra oggi acquistare sempre maggior credito, nel quadro di

<sup>19</sup> Per l'esame della tematica dell'individuazione individuale si consenta di rinviare a L. TRUCCO, *Introduzione allo studio dell'identità individuale nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 2004, 4; e, con specifico riguardo alle tecnologie telematiche, in *Cards elettroniche tra Testo unico sulla documentazione amministrativa e Codice dell'amministrazione digitale: tecnologie e politiche a confronto*, in P. COSTANZO, G. DE MINICO, R. ZACCARIA (curr.), *I tre Codici della società dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2006, 13.

<sup>20</sup> Le difficoltà ad impugnano le norme di carattere procedurale emergono, tra gli altri studi, in BALDUZZI R., COSTANZO P. (curr.), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, Giappichelli, 2007; sulle « blindature » del sistema elettorale anche dal punto di vista della giustiziabilità delle relative norme si consenta di rinviare a L. TRUCCO, *Fondamenti di diritto e legislazione elettorale*, Torino, Giappichelli, 2010, 136.

<sup>21</sup> Così, tra i primi giudici costituzionali ad essere chiamati in causa in punto di compatibilità del voto per corrispondenza con le norme stabilite dalla Legge fondamentale vi fu, alla fine degli anni Sessanta, il Tribunale costituzionale federale tedesco, il quale reputò il voto per corrispon-

denza « costituzionalmente ineccepibile »: « *Die Briefwahl, die im Bund und in einer Reihe von Ländern in den letzten zwei Jahrzehnten eingeführt worden ist, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden* » (v. BverfGE, 15 febbraio 1967, 21, 200, 2 BVC 2/66, reperibile, tra l'altro, in <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv021200.html>). A diverse conclusioni è invece approdata la Corte costituzionale federale dell'Austria, che, pur avendo a che fare con un parametro simile a quello tedesco (entrambe le Costituzioni, infatti, rispettivamente, agli artt. 38 e 26, affermano che il suffragio è « uguale, diretto, segreto e personale »), ha ravvisato nel voto per corrispondenza problemi di compatibilità coi principi di segretezza e di personalità del voto: suffragio la cui salvaguardia, secondo il giudice austriaco, richiederebbe necessariamente che il voto si svolga in un luogo presidiato (v. Verfassungsgerichtshof (VfGH), 16 marzo 1985, G18/85, VfSlg. 10412).

<sup>22</sup> Profili nei confronti dei quali, non a caso, il « Codice di buona condotta in materia elettorale, presta particolare attenzione (v. *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*, adottato dalla Commissione di Venezia, 18-19 ottobre 2002 [doc. CDL-AD(2002)023rev], § 3.2.2.3. e ss.).

una più generale tendenza all'agevolazione dell'esercizio del suffragio, in ragione della sua capacità di ampliare le modalità e le occasioni per l'espressione del voto stesso, anche al fine, come già accennato, di contrastare la crescente disaffezione elettorale. Non sono, infatti, rare le discipline elettorali che affiancano il voto *in loco* con forme più « flessibili », le quali, oltre alla più collaudata facoltà di votare in altre sezioni appartenenti alla medesima circoscrizione elettorale, consentono anche di procedere, per esempio, al voto presso c.d. seggi-chioschi e/o a « raccolte dei voti itineranti » (c.d. « voto mobile »).

### 3. DAL « VOTO MECCANICO » ALL'« E-DEMOCRACY »: IL C.D. « HOME VOTE ».

Si deve invece (questa volta) più specificamente all'intraprendenza americana la ricerca di una maggiore efficienza e sicurezza<sup>23</sup> delle procedure elettorali, attraverso l'adozione, nel 1892, dei primi, pionieristici, strumenti di voto meccanizzato o « automatizzato (c.d. *voting machines*), destinati ad essere accolti successivamente anche in altre parti del globo (v. esemplarmente l'art. 244 dell'*Electoral Act* neozelandese del 1927).

Originariamente tali apparecchiature funzionavano alla stregua di « contatori » diretti o indiretti di voti, in relazione alla pressione effettuata su apposite « levette » (di qui, altresì, la loro denominazione come « *Lever Voting Machines* »), corrispondenti alle candidature prescelte (che, pertanto, fungevano da « schede elettorali ») e all'immediata contabilizzazione o di speciali carte (perforabili). Ciò che destò qualche meraviglia in seno alla dottrina europea maggiormente sensibile a questi temi, che ebbe modo di osservare come negli « Stati Uniti d'America e in altri Paesi anglosassoni si [fossero] inventate macchine complicate con registri e tasti, non solo per garantire istituzionalmente il segreto del suffragio, ma anche per dargli garanzie meccaniche »<sup>24</sup>.

Nel medesimo torno di tempo, poi, i progressi che si erano prodotti nel campo della telegrafia resero possibile anche la progettazione delle prime apparecchiature elettorali a « registrazione elettrica diretta » (c.d. « *Direct Recording Electronic Voting Machines* »), ponendo, sotto il profilo tecnico e più ampiamente culturale, le premesse per le soluzioni tecnologiche ad oggi: più avan-

<sup>23</sup> Del resto, Jacob H. Myers non nascondeva che l'obiettivo che aveva avuto di mira nel costruire la *Lever Voting Machine* era stato « *to protect mechanically the voter from rascaldom, and make the*

*process of casting the ballot perfectly plain, simple and secret* ».

<sup>24</sup> Così C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione* (1928), Milano, Giuffrè, 1984, 322.

zate, consistenti nelle forme di voto immateriali « a distanza », ossia il c.d. « *e-voting* » (o voto elettronico)<sup>25</sup>.

L'attuale impiego delle applicazioni elettroniche e delle reti telematiche, nell'ambito delle forme di voto automatizzato, consente, quindi, di distinguere tra:

a) metodi di voto « a distanza » o « non presidiato » (altrimenti definibile come « *home vote* ») con i quali gli elettori sono messi nelle condizioni di esprimere il suffragio attraverso un proprio terminale (ad es., *personal computer* fisso o portatile); e

b) metodi di voto « *in loco* » o « presidiato » (altrimenti definibile come « voto automatizzato semplice »), con cui l'elettore è, come nel caso del voto tradizionale, comunque chiamato ad esprimere il proprio suffragio in specifici « ambienti di voto » (c.d. « luoghi di votazione vincolati »<sup>26</sup>).

Si deve, tuttavia, subito notare come, malgrado la sua apparente duttilità, l'impiego dell'*home vote* non abbia finora incontrato un grande successo neppure in quegli ordinamenti extraeuropei, le cui caratteristiche demografiche (ad es., Stati Uniti, India e Brasile) ne avrebbero forse consigliato una più ampia applicazione. Non molto diversa, poi, è la situazione nell'ambito dell'Unione europea, anche se vi viene manifestata una « fiduciosa cautela » nelle nuove tecnologie, sicché, tra gli ordinamenti che paiono avere meno remore a portare avanti « *orientations en légalisant le vote électronique à distance* »<sup>27</sup>, si rinvergono solo la Svizzera e l'Estonia<sup>28</sup>, mentre, in altri Paesi, forme di voto a distanza (ma

<sup>25</sup> Significativo è il fatto per cui l'*Electoral Act* irlandese del 2004, nel prendere atto del processo di « convergenza multimediale » (a cui, tra l'altro, si deve la possibilità, ad oggi, di esprimere il suffragio attraverso strumentazioni che in un non lontano passato erano del tutto eterogenee: come per esempio telefono, fax e strumento postale...), chiarisce che « *electronic* » « *includes electrical, digital, magnetic, optical, electromagnetic and any other form of related technology* » (ex art. 4).

<sup>26</sup> Così G. FERRARI, *Elezioni politiche (ordinamento)*, in *Enc. dir.*, XIV, 1965, 743.

<sup>27</sup> Così nel Rapporto del Segretario Generale del Consiglio d'Europa, nell'ambito del Progetto « *Bonne gouvernance dans la société de l'information* » (doc. GGIS(2009)1 F), presentato a Strasburgo il 15 gennaio 2009 (reperibile in [http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Source/EVoting/Evoting2008/Evoting\\_Review\\_2008\\_REPORT\\_F\\_pdf.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Source/EVoting/Evoting2008/Evoting_Review_2008_REPORT_F_pdf.pdf), 2), che tra l'altro rivela come « *Les Pays-Bas ont déci-*

*dé de revenir au vote traditionnel, en abandonnant les machines à voter* », mentre l'ordinamento austriaco, dal canto suo, « *se prépare à sa première élection, en 2009, via un dispositif de vote électronique à distance inscrit dans sa législation* » per le elezioni nell'ambito dell'*Union nationale des étudiants*»; ed il Regno Unito « *sursoit à toute expérimentation nouvelle jusqu'en 2010* ».

<sup>28</sup> Interessante è notare come la « via » estone dell'*e-voting* (si noti, prevista da una legge ordinaria: il *Public Information Act*, del 15 novembre 2000), anche e soprattutto in ragione degli interessi in campo, abbia finito per far assurgere le « pari opportunità di accesso alla strumentazione elettronica », al rango di diritto « costituzionalmente garantito » (si veda, per esempio, al proposito il « *Report for the Council of Europe. Internet voting in the March 2007 Parliamentary Elections in Estonia* », A.H. TRECHSEL (cur.), in [http://www.vvk.ee/public/dok/CoE\\_and\\_NEC\\_Report\\_E-Voting\\_2007.pdf](http://www.vvk.ee/public/dok/CoE_and_NEC_Report_E-Voting_2007.pdf)).

non per le elezioni politiche)<sup>29</sup> hanno costituito al più oggetto di sperimentazione.

In particolare, va rilevato come cautele siano manifestate nei confronti di questo tipo di votazioni da parte dei fautori della concezione « simbolica » dell'ideale democratico, i quali ritengono che gli strumenti elettronici di suffragio (si pensi emblematicamente al voto tramite SMS o per televisione...) metterebbero fine a quell'aura di solennità che caratterizza i luoghi pubblici di voto (massimamente quando essi si identifichino coi luoghi di culto<sup>30</sup>, per cui può esemplarmente citarsi l'esperienza portoghese e comunque quelle in cui le elezioni si svolgevano nelle chiese e « *la table du scrutin est placée dans la nef et les électeurs mettent leur bulletin dans l'urne après s'être agenouillés et avoir récité une prière* »<sup>31</sup>), cancellando la percezione — potrebbe dirsi, « il sentimento » —, dell'importanza dell'atto stesso « di scelta ». In altri termini, si produrrebbe l'inaridimento della capacità dell'« *l'élection* » di essere « *plus qu'une simple procédure technique* », ovvero sia un « *rituel social* »<sup>32</sup> (idoneo a funzionare, peraltro, come un vero e proprio « *support d'intégration politique* »<sup>33</sup>) e di rafforzare (conseguentemente) il legame di comunanza tra i singoli membri del corpo sociale ed il senso di appartenenza dei medesimi alla comunità di riferimento<sup>34</sup>.

Del resto, proprio prendendo le mosse dalla valorizzazione del ruolo della dimensione pubblica e, per così dire, « solidale » dell'evento elettorale e, più in generale, da una concezione « etica »

<sup>29</sup> A tale riguardo, al di là dei casi già menzionati, si ha notizia di sperimentazioni in atto in Spagna, Francia, Finlandia, Svezia e Germania (per maggiori approfondimenti si rinvia al Rapporto dalla Commissione di Venezia, *Sur la compatibilité du vote à distance et du vote électronique avec les standards du Conseil de l'Europe*, C. GRABENWARTER (cur.), Strasburgo, 18 marzo 2004 in [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)012-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)012-f.asp), 8).

<sup>30</sup> Al riguardo, non manca di farsi notare come lo stesso termine « voto » deriverebbe dall'etimo latino « *votum* » con cui nell'antichità suoleva proprio indicarsi l'idea dell'enunciazione di una certa volontà in circostanze sacrali: così, « *Voter, c'est faire une promesse aux dieux. C'est s'engager publiquement en intercédant en faveur d'une cause ou d'une personne* » (così O. IHL, *Le vote, Le vote*, Paris, Montchrestien, 2000, 14).

<sup>31</sup> Così e *amplius* al riguardo, O. IHL, *Le vote*, cit., 15.

<sup>32</sup> Così Y. DÉLOYE, O. IHL, *L'acte de vote*, Paris, Presses de Science Po, 2008, 11, cit., 39; i quali considerano, in particolare, come: « *le protocole du vote a l'ambi-*

*tion de rappeler à l'électeur qu'il doit accomplir un acte épousant une scénographie spécifique, adopter certaines attitudes réfléchies (se découvrir, maîtriser ses faits et ses paroles à l'intérieur du bureau de vote, etc.), réaliser un certain nombre de gestes ordonnés dont le caractère solennel est fortement évoqué* » riportando una serie di « *professions de foi électorales* » manifestate dai candidati nei confronti del proprio elettorato « *pour lui rappeler la gravité de son geste* ».

<sup>33</sup> Così Y. DÉLOYE, O. IHL, *L'acte de vote*, cit., 111.

<sup>34</sup> Cfr., al riguardo, altresì, quanto considerato dal Conseil constitutionnel in occasione delle elezioni presidenziali del 2007, anche in vista di individuare le cause della « *persistance des réticences* » nei confronti del voto elettronico (v. Conseil constitutionnel, *Bilan du second tour et décret de proclamation* del 10 maggio 2007, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/documentation-publications/dossiers-thematiques/2007-election-presidentielle/bilan-du-second-tour-et-decision-de-proclamation.17530.html>, § 4).

della democrazia, autorevole dottrina non aveva mancato di mettere in guardia, in modo antesignano, su come il « voto a distanza », lungi dal rivelarsi strumento e segnale di una democrazia particolarmente intensa, potesse, invece, condurre a quanto di più lontano si possa immaginare dal concetto di democrazia, vale a dire (solo) ad « una somma di opinioni private » ed in fondo alla « totale privatizzazione dello Stato », « giacché l'opinione così concorde di milioni di privati non darebbe nessuna pubblica opinione », né produrrebbe alcuna « *volonté générale*, ma solo la somma di tutte le volontà individuali », insomma, una « *volonté de tous* »<sup>35</sup>.

Certo: tali posizioni potrebbero essere contestate dai sostenitori dell'approccio « procedurale e avalutativo » della democrazia<sup>36</sup>, i quali scorgono nella tecnologia in questione « *[une] solution miracle à la crise persistante de la représentativité des pays démocratiques* »<sup>37</sup>. Valendo, inoltre, la considerazione per cui, attualmente, sembrerebbe essere lo stesso voto « tradizionale » ad aver smarrito, se del caso, qualsiasi valenza simbolica, apparendo, oggi, talvolta, il suffragio, « *réduit à l'insignifiance d'un déplacement dans un bureau* »<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Così C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, cit., 322, il quale, si noti, aveva già preconizzato « che un giorno per mezzo di ingegnose invenzioni ogni singolo uomo, senza lasciare la sua abitazione, con un apparecchio [potrà] continuamente esprimere le sue opinioni sulle questioni politiche e che tutte queste opinioni vengano automaticamente registrate da una centrale, dove occorre solo darne lettura ».

<sup>36</sup> Si ritiene, in particolare, che nelle democrazie attuali — in cui vige il suffragio libero ed universale —, l'ulteriore progresso dell'elemento democratico dipenda (una volta raggiunto l'obiettivo quantitativo massimo del suffragio universale) dal moltiplicarsi delle istituzioni di autogoverno e delle occasioni di partecipazione politica (per cui, più che l'interrogativo sul « chi vota? », decisivo sarebbe ora quello sul « quando si vota? ». In quest'ottica, tende a valorizzarsi la capacità delle moderne tecnologie di « infrangere » il « silenzio » nel quale si troverebbe costretto il corpo elettorale tra un'elezione e l'altra (c.d. « democrazia intermittente »), dando consistenza all'ideale della c.d. democrazia « attiva » e « continua », coll'ingenerare una sorta di « immedesimazione politico-digitale » (tra, da un lato, votante e terminale e, dall'altro lato, votante e votato) capace di « avvolgere » per così dire, ed « inglobare » in modo almeno potenzialmente permanente gli elettori nei processi di deci-

sione politica, pur restando tutta da verificare la consistenza effettiva di questi tipi di « rapporti » infrapersonali, così come, per diverso profilo, la capacità di queste stesse tecnologie di rompere « il sigillo » della « scatola politica » assicurando condizioni di maggiore trasparenza e partecipazione dei e ai processi decisionali. Si rammenti, peraltro, come lo stesso Bobbio ritenesse che la « democrazia integrale », fosse una sorta di *continuum* fra gli estremi della democrazia diretta e della democrazia rappresentativa, « entrambe necessarie a seconda delle diverse esigenze e situazioni »; per cui il processo di democratizzazione, lungi dal sancire un qualche « stacco » dalla democrazia rappresentativa alla democrazia diretta, sarebbe stata piuttosto chiamata a consacrare il passaggio dalla « democrazia politica » alla « democrazia sociale » (la c.d. « società civile ») « nelle sue varie articolazioni » (v. N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Torino, Einaudi, 2005, 41 e 44).

<sup>37</sup> Cfr., al riguardo, il Rapporto del Segretario Generale del Consiglio d'Europa, nell'ambito del Progetto « *Bonne gouvernance dans la société de l'information* », presentato a Strasburgo il 15 gennaio 2009, reperibile in [http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Source/EVoting/Evoting2008/Evoting\\_Review\\_2008\\_REPORT\\_F\\_pdf.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Source/EVoting/Evoting2008/Evoting_Review_2008_REPORT_F_pdf.pdf), 4.

<sup>38</sup> Così A. GARRIGOU, *Histoire sociale*

In ogni caso, almeno sino ad ora, risultano esser stati altri i fattori che, più decisamente, hanno ostacolato l'affermazione dell'*home vote* e, più in generale, della c.d. *e-democracy*<sup>39</sup>. Ci riferiamo, *in primis*, all'ancora diffusa percezione dell'inidoneità di tale tecnologia a rispondere in maniera convincente alla domanda di « *systemes de vote électronique sûrs, fiables, efficaces, techniquement solides, ouverts à une vérification indépendante et aisément accessibles aux électeurs* »: di tecnologie di voto, capaci insomma di riscuotere « *la confiance du public nécessaire à l'organisation d'élections électroniques* »<sup>40</sup>. In particolare (ed in modo per certi versi paradossale), l'*home vote* palesa attualmente i propri maggiori limiti proprio sul versante che, come s'è detto, più ha dato impulso alla sua progettazione: vale a dire, quello della « sicurezza del suffragio ». E ciò in ragione principalmente della difficoltà ad ingenerare dimestichezza con le procedure informatiche, percepite, infatti, perlopiù, come complicate ed incomprensibili, e per ciò stesso (prima ancora che per le loro caratteristiche tecniche), « presuntivamente » inidonee a garantire un livello di sicurezza del voto (almeno) equivalente a quello conseguito dalle procedure tradizionali<sup>41</sup>.

Dal punto di vista « ambientale », poi, analogamente a quanto s'è visto per il voto postale, le attuali tecnologie non paiono sufficientemente in grado di fornire « a distanza » la garanzia che l'elettore si trovi nelle condizioni più adeguate per esprimere il proprio suffragio in modo completamente libero. A tale riguardo, tanto interessante quanto problematico sul versante dell'egualianza e della segretezza del voto, è il fatto che la normativa elettorale estone, proprio scontando la possibilità che, nel votare a distanza, l'elettore possa subire condizionamenti, abbia previsto la facoltà di ripetere (se si vuole, « rettificare ») il proprio suffragio nel seggio (dunque in un luogo presidiato)<sup>42</sup>.

*du suffrage universel en France*, Paris, ed. du Seuil, 2002, 8.

<sup>39</sup> Cfr., *amplius*, sul tema, P. COSTANZO, *La democrazia elettronica*, (note minime sulla c.d. *e-democracy*), in questa *Rivista*, 2003, 465.

<sup>40</sup> Così nella Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 30 settembre 2004, Rec(2004)11, in [https://ucd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2004\)11&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://ucd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2004)11&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75).

<sup>41</sup> A tale proposito, ci si limita qui a rilevare come la garanzia di: a) identità del votante; b) « tempo » del voto; e c) « segretezza » e, al contempo d) autenticità del suo contenuto si debba, di norma, all'attività

svolta dai « pubblici ufficiali certificatori » — presidente del seggio/scrutatori —, da un lato; ed alla presenza di un certo tipo di arredo — « cabine » di voto ed « urne » —, dall'altro lato, a cui deve aggiungersi il già menzionato impiego di « schede di Stato ».

<sup>42</sup> Come rilevato dalla Corte Suprema dell'Estonia, ad un certo punto il legislatore ha previsto (v. la Sottosez. n. 6, § 15 dell'*Amendment Act*, del 28 giugno 2005, di modifica del § 50 del *Local Government Council Election Act*, del 27 marzo 2002) che gli elettori potessero « *change his or her vote given by electronic means for unlimited number of times during the time allocated for advance polls* ». La considerazione degli abusi a cui tale meccanismo avrebbe potuto pre-

4. *SEGUE*: « HOME VOTE » E « VOTO DIGITALE SEMPLICE »:  
PROBLEMATICHE (COMUNI) IN CORSO.

Accantonato, dunque, a quanto pare, almeno per ora, il voto elettronico nella variante dell'« *home vote* », un maggior successo sembra arridere al c.d. « voto automatizzato semplice », che si basa sull'interscambio informatizzato dei dati (c.d. « voto telematico ») e che, a differenza dei congegni « a pulsante semplice », può consentire al votante di spaziare in una gamma di scelte almeno equivalente a quella offerta dalla strumentazione cartacea<sup>43</sup>: si noti, col pressoché totale azzeramento dei rischi di voto invalido (ma anche, a meno che il programma non lo consenta (!) di schede bianche), dato che « *it has become impossible to vote invalid on the screen* »<sup>44</sup>.

Il « voto telematico » è stato adottato in modo ancora una volta pionieristico in territorio statunitense (al punto che, in tale esperienza, il « modo di votare [con] la matita e la scheda di carta scrutinata manualmente » risulta ormai esser « usato da pochi »<sup>45</sup>), anche se non ha mancato di sollecitare interventi corret-

starsi, fino all'estremo di pregiudicare il principio di pari opportunità e di uniformità del suffragio (stabilito dal §156(1) della Costituzione dell'Estonia) ha portato in sede di promulgazione della legge il Presidente della Repubblica a rivolgersi alla Corte Suprema. Quest'ultima, dal canto suo, non ha ravvisato, « allo stato », alcuna violazione della normativa con le norme costituzionali, in quanto « *there is no reason to presume that the possibility to vote again either electronically or by a ballot paper will be used on a wide scale for changing given votes for any other reason than for eliminating of possible violations of freedom of election and secrecy of voting* ». Mentre, « *The voter's possibility to change the vote given by electronic means, during the advance polls* », in quei casi in cui l'elettore subisca dei condizionamenti, costituisce, secondo la Corte, « *an essential supplementary guarantee to the observance of the principle of free elections and secret voting upon voting by electronic means* » (v. Corte Suprema dell'Estonia, sent. 1° settembre 2005, n. 3-4-1-13-05 — reperibile, tra l'altro, in <http://www.nc.ee/?id=381> —, al § 8). Per l'approfondimento del voto elettronico in territorio estone, v. il sito istituzionale della Commissione elettorale estone, in <http://www.vvk.ee/?lang=en>; e la pagina all'URL [http://www.valimised.ee/teema\\_eng.html](http://www.valimised.ee/teema_eng.html).

<sup>43</sup> Così, ad es., parte della dottrina,

tenendo conto delle diverse modalità applicative che i singoli Stati (e le singole contee) possono adottare in virtù degli spazi di autonomia legislativa loro attribuiti, individua cinque principali tipi di voto « automatizzato semplice »: 1) il metodo a schede perforate (*punch card*); 2) la *lever machine*; 3) la lettura ottica; 4) i sistemi di tipo elettronico; 5) e le « schede di carta », affiancando ad essi: 6) il voto anticipato « presidiato » e 7) il voto per corrispondenza « non presidiato », in alcuni Stati esprimibile via fax (v. A. GRATERI, *Il voto elettronico nel sistema federale americano: esperienze e proposte*, in *Quad. regionali*, 2004, 123 ss.). Altra parte della dottrina, invece, basandosi sui tipi di voto automatizzato effettivamente impiegati in territorio statunitense, pur avvertendo di come « Da uno Stato all'altro, e molto spesso da una contea all'altra all'interno di uno stesso Stato, cambiano le *voting machines*, ovvero i dispositivi meccanici-informatici di voto e scrutinio », distingue tra: 1) macchine a leva; 2) schede *punchcard* da perforare; 3) schede a lettura ottica; 4) sistema *touchscreen* (cfr. sul punto L. STROPPIANA, *Stati Uniti*, Bologna, il Mulino, 2006, 58).

<sup>44</sup> Così, in riferimento al voto elettronico belga, L. DE WINTER, *Belgium: Empowering Voters or Party Elites?*, in *The politics of electoral Systems*, cit., 423.

<sup>45</sup> Così L. STROPPIANA, *Stati Uniti*, cit. 58.

tivi e migliorativi, specie dopo le elezioni presidenziali del 2000, allorché le questioni concernenti il voto in Florida<sup>46</sup> sono approdate, com'è noto, alla Corte Suprema<sup>47</sup>, inducendo il legislatore federale ad adottare, il 29 ottobre 2002, l'*Help America Vote Act*: col preciso intento, appunto, di rendere più affidabile l'amministrazione elettorale<sup>48</sup>. Una via analoga, poi, è stata percorsa in India e in Brasile, dove il ricorso al voto elettronico parrebbe, inoltre, avere contribuito a mitigare i problemi derivanti dagli elevati livelli di analfabetismo, con l'« assistere », in forma telematica, l'elettore all'atto dell'esercizio del suffragio<sup>49</sup>.

Venendo a climi più vicini al nostro, se anche il Consiglio d'Europa non ha mancato di palesare una certa apertura nei confronti di tale tecnica, scorgendo più in generale nelle nuove tecnologie rinnovate opportunità di approfondimento del processo di integrazione al fine « *de réaliser une plus grande unité entre ses membres dans le but de préserver et de promouvoir ses idéaux et principes, qui sont leur patrimoine commun* »<sup>50</sup>, risulta, invece, improntato a maggiore cautela, anche nella variante « presidiata »<sup>51</sup>, l'atteggiamento adottato dagli Stati europei, come conferma il perdurante percorrimto, anche da parte degli ordinamenti più aperturisti<sup>52</sup>, del c.d. « doppio binario ». E, questo, a partire dal caso elvetico, dove, sebbene il voto elettronico presidiato rap-

<sup>46</sup> Fu soprattutto in Florida, infatti, che sorse più di un qualche dubbio sulla genuinità ed affidabilità delle apparecchiature elettroniche, al punto da portare lo stesso Presidente uscente Clinton a considerare come: « *The American people have spoken but it's going to take a little while to determine exactly what they said* » (v. il *The Washington Post* del 19 novembre 2000, *Bush, Gore Reaffirm Their Styles on Unfamiliar Ground*).

<sup>47</sup> V. Corte Suprema americana, *Bush v. Gore*, 513 U.S. 98 (2000), a proposito di cui v. *amplius* F.G. PIZZETTI, *Bush v. Gore. Un nuovo caso di federalismo giurisdizionale*, Torino, Giappichelli, 2002.

<sup>48</sup> Così, nel preambolo dell'*Help America Vote Act*, cit., si chiarisce come, obbiettivo del legislatore, sia stato « *To establish a program to provide funds to States to replace punch card voting systems, to establish the Election Assistance Commission to assist in the administration of Federal elections and to otherwise provide assistance with the administration of certain Federal election laws and programs, to establish minimum election administration standards for States and units of local government with responsibility for the administration of*

*Federal elections, and for other purposes* ».

<sup>49</sup> Nel nel 2004 forme di voto elettronico risultavano impiegate, al di fuori del continente europeo, negli Stati Uniti, in Brasile, India, Panama, e Venezuela (v. sul punto L. MASSICOTTE, A. BLAIS, A. YOSHINAKA, *Establishing the rules of the game. Election Laws in Democracies*, Toronto, University of Toronto Press, 2004, 124-5).

<sup>50</sup> Così nel preambolo della Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 30 settembre 2004, Rec(2004)11, cit., in cui, tra l'altro, viene evidenziato come « *face au recours croissant aux nouvelles technologies de l'information et de la communication dans la vie quotidienne, les Etats membres devraient prendre en compte cette évolution dans leurs procédures démocratiques* ».

<sup>51</sup> Cfr., al proposito, *supra*, il § 2.

<sup>52</sup> Tra gli ordinamenti europei che hanno rivelato una maggiore propensione all'uso del voto elettronico va certamente menzionato quello elvetico dove, a partire dal 2003 è possibile esprimere il proprio suffragio tramite internet (nei cantoni di Genève, Neuchâtel e Zurich), e messaggistica telefonica (nel cantone di Zurich).

presenti una realtà ormai consolidata su larga scala, gli interessati « *conservernt toujours la possibilité de voter selon les modalités habituelles* ».

Tra gli altri paesi europei maggiormente disponibili nei confronti del voto elettronico semplice, si rinvengono inoltre il Belgio (v. la legge dell'11 aprile 1994 ed ora la *Loi organisant le vote automatisé* del 2007)<sup>53</sup> e, nel Regno Unito, l'Inghilterra ed il Galles (ex art. 10, *Representation of the People Act* del 2000<sup>54</sup>). Tra quelli, poi, in cui il processo di innovazione è stato comunque preso in considerazione (se non a tutti gli effetti avviato), possono menzionarsi la Germania (ex art. 35, comma 1, del *Bundewahlgesetz - BGW*, del 7 maggio 1956<sup>55</sup>), la Francia (ex art. L. 57-1 del *Code électoral*<sup>56</sup>) e l'Irlanda (Part 2: « *Vote Recording and Electronic Vote Counting* » dell'*Electoral Act* irlandese del 2004<sup>57</sup>). Nei Paesi Bassi (v. la sez. J 33, dell'*Election Act* del 1989, comma 1<sup>58</sup>), invece, dopo un primo periodo di favore per il voto elettronico, negli ultimi tempi — in particolare, dopo il c.d. « caso AIVD »<sup>59</sup> —, il legislatore parrebbe essere tornato sui suoi passi.

<sup>53</sup> Così, in Belgio, nel 2005 il voto elettronico è stato utilizzato, in alternativa, appunto, al voto tradizionale, dal 44% degli elettori.

<sup>54</sup> Il *Representation of the People Act*, del 9 marzo 2000, ha infatti previsto la possibilità, ottenuta un'apposita autorizzazione ministeriale, di adottare il voto elettronico a livello locale (per maggiori approfondimenti sul punto, v. <http://www.communities.gov.uk/publications/localgovernment/implementingelectronicvoting2>).

<sup>55</sup> L'art. 35, comma 1, del *BGW* stabilisce, infatti, in particolare, che « *Voting machines may be used of ballot papers, envelopes and ballot boxes to facilitate the casting and counting of votes* ». Alcuni *Länder* (come per esempio quelli di Brandebourg, Hesse, Rhénanie du Nord-Westphalie, Rhénanie-Palatinat e Saxe-Anhalt) dal canto loro, hanno modificato le proprie legislazioni elettorali « locali » proprio per consentire ai « propri » Comuni di introdurre il voto elettronico.

<sup>56</sup> Interessante è notare come l'art. L 57-1 del *Code électoral* fosse stato introdotto in modo antesignano in territorio francese dalla Legge n. 69-419, del 10 maggio 1969: quell'anno, infatti, il Ministro dell'interno Raymond Marcellin autorizzò l'adozione di « *machines à voter* » (all'epoca di tipo meccanico), che però non ebbero fortuna. Tale norma, rimasta formalmente in vigore nell'ordinamento francese, è stata modificata solo di recente dall'art. 72 della Legge n. 2005-102, dell'11 febbraio 2005, con la previsione, « *pour l'égalité*

*des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées* » che « *des machines à voter peuvent être utilisées dans les bureaux de vote des communes de plus de 3500 habitants* ». Dal canto suo, il *Conseil Constitutionnel* non ha perso occasione, ancora di recente, per dare fiducia a questo tipo di tecnologia, evidenziando che « *l'utilisation des machines à voter pour les élections, notamment présidentielles, est autorisée par le législateur depuis 1969* » e che « *ce recours aux machines à voter dans les conditions fixées par l'article L. 57-1 du code électoral a été déclaré conforme à la Constitution* » (v. *Conseil const.*, *Comm. de presse* del 25 aprile 2007 e, prima ancora, del 31 marzo 2007).

<sup>57</sup> Il voto elettronico in Irlanda è stato disciplinato in modo organico dall'*Electoral (Amendment) Act*, 24 ottobre 2001, n. 38, ed esteso, quindi, a tutti i tipi di consultazioni del corpo elettorale dall'*Electoral (Amendment) Act*, 18 maggio 2004, n. 15, a tal fine è stata istituita, una Commissione ministeriale « per il voto elettronico » (CEV).

<sup>58</sup> La sez. J 33, dell'*Election Act* del 1989, al comma 1, stabilisce infatti che « *Voting other than by means of ballot papers shall take place only if a method approved by Our Minister of the Interior and Kingdom Relations in accordance with rules made by order in council is used* ».

<sup>59</sup> Nel caso di specie, infatti, l'esecutivo ritirò l'autorizzazione all'impiego

Altre questioni, poi, concernono la latitudine dell'impiego della tecnologia, nel senso che essa potrebbe dare copertura a tutto il procedimento elettorale (come ad es. avviene in Belgio) o comprendere solo determinati segmenti (ad es., nei Paesi Bassi, l'informaticizzazione del procedimento ha riguardato soltanto il voto e lo scrutinio all'interno del seggio). A tale riguardo, se, in confronto col voto a distanza, il voto elettronico *in loco* risulta, allo stato, per ovvie ragioni, idoneo ad offrire più garanzie *ex ante*, nel corso, cioè, delle operazioni di voto (in stretta corrispondenza ovviamente con l'efficacia del « presidio »), esso sembra tuttavia ancora assillato, non diversamente dal primo, dalle difficoltà di verificare:

a) la genuinità del voto, *ex post*, una volta, cioè, che la procedura sia conclusa, a causa dell'estrema volatilità degli impulsi elettronici incorporanti la/e scelta/e degli elettori<sup>60</sup>; nonché

b) il più generale buon funzionamento dell'*hardware* e del *software* delle apparecchiature elettorali, a causa della scarsa trasparenza insita in questo tipo di strumentazione.

A tale riguardo, peraltro, proprio l'esigenza di poter effettuare l'indispensabile accertamento del « corretto » e « legale » funzionamento dell'« *e-voting* » in tutte le varie fasi della procedura elettorale renderebbe necessaria la disponibilità dei « codici sorgente » e, più in generale, delle caratteristiche tecniche delle strumentazioni utilizzate, presupponendo l'impiego di programmi e sistemi informatici *open source*<sup>61</sup>. La circostanza, infatti, che il voto sia esplicito attraverso *software* proprietario a sorgente inaccessibile non solo non consente di « leggere il programma », verificandone il rispetto delle « specifiche tecniche » prescritte, ma rende altresì difficile verificare la « paternità » di chi trasmette i dati (vale a dire, l'operatore informatico) e l'autenticità dei dati stessi<sup>62</sup>.

delle tecnologie utilizzate per il voto elettronico, in seguito alla denuncia, in un rapporto del 30 ottobre 2006, da parte del Servizio di controspionaggio olandese (l'AIVD, appunto...) del fatto che le apparecchiature di voto « *ne garantissaient pas le secret du vote, parce qu'elles émettaient des signaux grâce auxquels il était possible de reconnaître le vote exprimé, et ce jusqu'à une distance de quarante mètres* ».

<sup>60</sup> Significativo, a tale riguardo, il percorramento, da parte del legislatore federale statunitense, del « doppio binario », con la previsione, nell'*Help America Vote Act* del 2002 (in vista proprio di contrastare la crescente diffidenza dell'opinione pubblica americana nei confronti delle apparecchiature elettroniche di voto basate

sul sistema delle c.d. *black box*, vale a dire dei « codici sorgente riservati ») dell'obbligatorietà dello stampato su formato cartaceo delle operazioni di voto (v. la sez. 301): anche se poi è prevalsa l'idea di ritenere sufficiente la dimostrazione della (sola) capacità dell'apparecchiatura di produrre la controprova cartacea, e non la stampa (necessaria) della medesima in occasione di ogni espressione individuale di voto.

<sup>61</sup> Cfr., per tutti, sul punto, P. COSTANZO, *Competenza legislativa regionale e programmi informatici open source*, in *Giur. cost.*, 2010, 469.

<sup>62</sup> Per il voto, l'aspetto centrale della sicurezza informatica non è l'autenticazione, in quanto il voto è anonimo, ma l'integrità dei dati. La situazione, poi ci si limita

Del resto, significativo è il fatto per cui proprio su tali aspetti ha focalizzato la propria attenzione il Tribunale costituzionale tedesco, il quale pure confermando il possibile impiego di norme tecnologiche di voto<sup>63</sup>, ha, tuttavia, concluso per l'incostituzionalità della previsione normativa, ritenendola inidonea a garantire il rispetto dei principi costituzionali a tutela della libertà stessa di suffragio. Secondo la Corte tedesca, infatti, la complessità, segnatamente, la scarsa trasparenza e — conseguentemente la difficoltà di effettuare un qualche monitoraggio sull'imparzialità ed il buon funzionamento — delle soluzioni tecnologiche adottate nella procedura elettorale, avrebbe finito per pregiudicare la legittima aspettativa (se si vuole, la « presunzione di affidabilità »), da parte degli elettori, di una genuina acquisizione e contabilizzazione delle preferenze di voto<sup>64</sup>.

Dal canto loro, non hanno certo contribuito ad attenuare « *les inquiétudes sur le vote électronique* » taluni episodi piuttosto eclatanti di cui lo stesso voto elettronico si è reso protagonista: particolarmente quello accaduto in Belgio (c.d. « incidente di Schaerbeek ») dove un candidato è risultato avere più voti di preferenza di quanti non ne avesse ottenuti la « sua » lista (sic!)<sup>65</sup>.

Per un ulteriore profilo, e senza voler considerare i cospicui interessi di ordine economico che ruotano intorno al voto elettronico, v'è da rilevare come i benefici, sul piano del « risparmio », che esso parrebbe in grado di garantire<sup>66</sup>, risultino, almeno nel breve periodo, ridimensionati dalla necessità (acuita in presenza di « doppi binari »), di dotare le amministrazioni elettorali delle necessarie apparecchiature (al punto che, ad es., in territorio tedesco sarebbero state proprio ragioni di carattere economico all'origine della scelta di abbandonare questo tipo di politica eletto-

qui a rilevare, è diversa da quella delle Intranet aziendali e dal commercio elettronico, perché non sussiste alcuna necessità di mantenere una connessione permanente a Internet.

<sup>63</sup> Secondo il giudice tedesco, infatti: « *Danach ist es verfassungsrechtlich zwar nicht zu beanstanden, dass §35 Bundeswahlgesetz (BWG) den Einsatz von Wahlgeräten zulässt* » (v. Tribunale costituzionale tedesco, sent. 3 marzo 2009 — 2 BvC 3/07 und 2 BvC 4/07 —, reperibile, tra l'altro in <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg09-019.html>, IV).

<sup>64</sup> Afferma il Tribunale costituzionale tedesco: « *Die Bundeswahlgeräteverordnung ist jedoch verfassungswidrig, weil sie nicht sicherstellt, dass nur solche Wahlgeräte zugelassen und verwendet werden, die den verfassungsrechtlichen*

*Voraussetzungen des Grundsatzes der Öffentlichkeit genügen* » (i riferimenti della decisione sono riportati nella nota che precede).

<sup>65</sup> In occasione delle elezioni politiche belga del 2003, infatti, un candidato ottenne circa cinque mila voti in più della lista di appartenenza, palesando un clamoroso malfunzionamento dei sistemi elettronici.

<sup>66</sup> Si calcola ad es. che in India, dove, in occasione delle elezioni politiche del 2004, 670 milioni di elettori sono stati chiamati per la prima volta a votare col « suffragio elettronico », 1 milione e 75 mila macchine avrebbero sostituito le oltre 8 mila tonnellate di carta usate nelle precedenti edizioni per fabbricare le schede, con un risparmio, in termini economici ed altresì di risorse naturali (quantificabili, queste ultime, in, all'incirca, 16 milioni di alberi).

rale)<sup>67</sup>. Nemmeno, poi, l'obiettivo di una *performance* procedurale, che notoriamente dovrebbe costituire uno dei punti di forza delle « nuove » tecnologie (anche di voto), risulta, a ben vedere, decisivo, dato che la « tradizionale » ed ormai pressoché « capillare », organizzazione delle procedure elettorali sul territorio sembrerebbe (continuare ad essere) percepita, dai più, come in grado di garantire una sufficiente (se non, a tutti gli effetti, adeguata) speditezza delle operazioni di scrutinio e di comunicazione ufficiale dei risultati<sup>68</sup>.

##### 5. IL VOTO ELETTRONICO IN ITALIA: LA « FASE PREPARATORIA » DELLE ELEZIONI POLITICHE DEL 2006.

Venendo ora alla seconda parte dell'analisi, si potrebbe dire che anche l'Italia abbia intercettato quanto del « clima di favore » s'è prodotto, ad un certo punto, nei confronti del voto elettronico. Ci riferiamo, in particolare, alle norme messe a punto nell'arco di tempo compreso tra il 2004 e il 2006: periodo in cui questa tecnica di voto è stata sperimentata non solo a fini « consultivi » a livello locale<sup>69</sup>, ma anche e soprattutto, sia pure in modo non generalizzato, in « accompagnamento » alle consultazioni ufficiali; più precisamente, in occasione della « terna » di consultazioni » svoltesi in vista del rinnovo, rispettivamente, di Parlamento europeo (2004), organi rappresentativi regionali e locali (2005) e Parlamento nazionale (2006).

<sup>67</sup> Cfr., sul punto, L. CUOCOLO, *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2008, 255 e ss.

<sup>68</sup> Senza voler poi considerare quegli strumenti come i sondaggi di opinione (con cui si domanda l'intenzione di voto degli elettori) e gli *exit pools* (vale a dire, i sondaggi effettuati all'uscita dei seggi elettorali, tra i votanti, per sapere come hanno votato), dall'affidabilità, peraltro, piuttosto incerta e che, però, quando funzionano, consentono di svolgere un monitoraggio in tempo pressoché « reale » dell'andamento delle stesse procedure di voto.

<sup>69</sup> Così, ad. es., nel 2006, per la provincia di Parma (nell'ambito dell'iniziativa « Pa.ì.S. Partecipa il Sociale » a cui partecipò il CNIPA e il ministero all'Innovazione nella Pubblica Amministrazione) fu messo a punto un sistema di voto elettronico che prevedeva la gestione « telematica » e lo svolgimento *online* di tutte le operazioni, con valore consultivo « per stimolare la partecipazione dei cittadini, in particolare dei giovani, alle decisioni di in-

teresse pubblico »: in questo modo, la popolazione interessata fu chiamata (il 18 e 19 ottobre) ad esprimersi sui destini di uno skate Park, di una Sala multifunzionale e di un « Forum giovani » (v. *A Parma i giovani scelgono con l'e-vote*, in <http://punto-informatico.it/1695424/PI/News/parma-giovani-scelgono-e-vote.aspx>, del 13 ottobre 2006). Sempre a livello locale, poi, altre sperimentazioni sono state effettuate (solo per citarne alcune) nell'aprile 2000, a San Benedetto del Tronto, per le elezioni regionali; nell'ottobre 2001, ad Avellino, in occasione della consultazione referendaria per la revisione costituzionale; nel 2002, per le elezioni provinciali nel comune di Campobasso e a Cremona, in occasione di un *referendum* municipale; nel 2004, in occasione di *referendum* municipali nei comuni di Avellino, Campobasso, Ladispoli; nonché, nel 2005 nei comuni di Specchia e di Cremona per le politiche del 2006; nel 2003 in Friuli-Venezia Giulia per le elezioni amministrative, e nel 2005/6 in Trentino-Alto Adige, per le elezioni comunali.

Mette conto, però, subito di rilevare come, proprio in riferimento agli eventi di casa nostra, le criticità del voto elettronico più sopra riscontrate siano state portate alle estreme conseguenze, tanto da potersi probabilmente citare l'esperienza italiana come esempio delle cose da evitare per promuovere il « buon funzionamento » delle nuove tecnologie in campo elettorale.

È stato, dunque, con la legge 8 aprile 2004, n. 90, che si è manifestata la propensione (per certi versi, inaspettata, non essendosene, fino a quel momento, molto ragionato in Italia...) per l'informatizzazione della procedura elettorale. L'art. 8 della legge, infatti, partendo, per così dire, « dal tetto » — e non, come forse sarebbe stato logico attendersi, dalle « fondamenta » — dell'edificio elettorale, in vista delle elezioni del Parlamento europeo, sancì l'informatizzazione (in circa 1500 uffici elettorali di sezione) del (solo) segmento terminale del sistema di assegnazione dei seggi (non, dunque, del sistema di votazione), prevedendo, pertanto, il solo conteggio elettronico dei voti. Lo stesso Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie tenne a chiarire, peraltro, nell'occasione, l'opportunità di parlare di « scrutinio elettronico, e non di voto elettronico », « perché il digitale sarà coinvolto solo nella fase di spoglio », mentre « Gli elettori continueranno a usare carta e matita »<sup>70</sup>.

Una tale circostanza non ha mancato di suscitare critiche in ordine all'atteggiamento di poca coerenza del legislatore, ritenendosi inopportuno limitare un'applicazione tecnologica reputata conveniente ad un solo segmento del processo elettorale, lasciando invece tutto il resto del sistema invariato. Né il fatto che una simile opzione fosse da ricondursi ad un atteggiamento di cautela ha potuto attenuare le perplessità, non comprendendosi la ragione della scelta di avviare la sperimentazione proprio dal decisivo e più delicato livello apicale, nella consapevolezza di tutte le incognite del caso.

È stato in occasione delle elezioni amministrative del 2005 che l'applicazione del voto elettronico ha avuto una portata meno circoscritta, venendo prevista, dall'art. 2, del decreto-legge 1° febbraio 2005, n. 8 (convertito nella legge 24 marzo 2005, n. 40), per l'espressione (questa volta) anche del suffragio, in 1800 seggi della (sola) Regione Liguria<sup>71</sup>, in parallelo alle normali procedure di spoglio<sup>72</sup>.

<sup>70</sup> V. le dichiarazioni rilasciate dall'allora Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie nell'articolo (di A. BALBI) *Arriva lo scrutinio elettronico. Il pc entra nei seggi italiani*, in <http://www.repubblica.it/2004/1/sezioni/politica/preselezioni/scruteletr/scruteletr.html>, dell'8 giugno 2004.

<sup>71</sup> Regione in cui, si noti, una sperimentazione del voto elettronico si era già avuta in occasione di una consultazione referendaria locale svoltasi nel 2003 (sui c.d. « buoni pasto » nelle mense scolastiche).

<sup>72</sup> Maggiori informazioni al riguardo sono reperibili sul sito istituzionale del Ministero dell'Interno, in <http://www.inter->

È certo, comunque, che l'impiego del voto elettronico (*in loco*) in queste due consultazioni ha preparato il terreno per il suo più « intenso » utilizzo l'anno successivo. È stato, infatti, nelle elezioni politiche del 2006 che — sebbene, per vero, pochi elettori ne fossero stati informati — il voto elettronico ha conosciuto un'applicazione di portata « proceduralmente » più ampia — tale, cioè, da riguardare l'intero *iter* dell'elezione —, anche se non (ancora) territorialmente generalizzata, concernendo solo fasce localizzate di popolazione elettorale. Così, l'art 2 del decreto legge 3 gennaio 2006, n. 1 (convertito nella legge 27 gennaio 2006, n. 22), rubricato « Rilevazione informatizzata dello scrutinio delle elezioni politiche del 2006 », stabilì che « In occasione delle elezioni politiche del 2006, la rilevazione dei risultati degli scrutini negli uffici elettorali di sezione individuati, in una misura non superiore al 25 per cento del totale nazionale delle sezioni [...] » sarebbe dovuta essere effettuata, appunto, in « via informatica ».

Nell'occasione, una prima « ondata » di problemi si è posta già durante la « fase di insediamento » del nuovo sistema, come si rileva da un'interrogazione parlamentare del 10 febbraio 2006<sup>73</sup>, avente come destinatari i Ministeri dell'Interno e per l'innovazione tecnologica, nella quale veniva messa in dubbio l'idoneità dei « modi » di affidamento della gestione della sperimentazione dello scrutinio elettronico a garantire vuoi una qualche concorrenzialità della procedura di selezione, vuoi una scelta terza ed imparziale degli operatori. Questioni, queste, di tanto più avvertibile rilievo, tenuto conto non solo dell'interesse economico in gioco<sup>74</sup> ma anche e soprattutto dei valori costituzionali in campo<sup>75</sup>.

[no.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stampa/notizie/elezioni/notizia\\_20505.html\\_922191456.html](http://no.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/elezioni/notizia_20505.html_922191456.html).

<sup>73</sup> V. l'interrogazione a risposta scritta (n. 4-19957) del 10 febbraio 2006 presentata dall'On. Magnolfi, (reperibile, tra l'altro, in [http://legxiv.camera.it/\\_dati/leg14/lavori/stenografici/sed749/bt13.htm#4-19957](http://legxiv.camera.it/_dati/leg14/lavori/stenografici/sed749/bt13.htm#4-19957)).

<sup>74</sup> L'art. 2, comma 7, della Legge n. 22/2006, infatti, prevede che: « Per l'attuazione delle disposizioni del presente articolo e con riferimento alle procedure di cui al comma 6 è autorizzata la spesa complessiva di euro 34.620.722 per l'anno 2006 mediante corrispondente utilizzo o riduzione dei seguenti stanziamenti:

a) per euro 24.620.722 mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 61 della legge 7 dicembre 2002, n. 289, come rideterminata dalle Tabelle D e F della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

b) per euro 10.000.000, mediante cor-

rispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2006-2008, nell'ambito dell'unità revisionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2006, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'interno ».

<sup>75</sup> In particolare, le perplessità derivarono dalla constatazione di come l'incarico di realizzare la sperimentazione dapprima per le elezioni europee (del 2004), e, quindi delle politiche del 2006 fosse stato affidato ad alcune società attraverso la strada della trattativa privata: operandosi, cioè, in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato: il comma 6 dell'art. 2 della Legge n. 22/2006, infatti — analogamente, peraltro, al comma 4 dell'art. 8 della Legge n. 90/2004 — aveva stabilito che « In relazione agli adempimenti, alle forniture ed alle prestazioni dei servizi per l'attuazione delle disposizioni di cui al presen-

Altre questioni — peraltro, mai del tutto chiarite<sup>76</sup> — sono derivate dal fatto che le « direttive » (di competenza del Ministero dell'interno e della Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie), previste già dal decreto n. 1/2006 e necessarie per regolare nel dettaglio la sperimentazione, furono emanate con notevole ritardo<sup>77</sup>, sì che a poche settimane dal voto, nulla era ancora dato sapere circa:

a) i criteri di selezione degli operatori informatici, nonché degli addetti alla digitazione dei risultati sui PC da parte del Ministro (ex art. 2, comma 2, Legge n. 22 del 2006)<sup>78</sup>; e, particolarmente, le modalità per la loro formazione ed il loro addestramento;

b) le procedure con cui sarebbe dovuta essere garantita un'adeguata protezione per il « corretto » trasporto (*rectius*: per il trasporto « manuale », non essendo stata predisposta una « rete dedicata ») dei dati elettorali mediante le memorie USB dal computer presente nel singolo seggio al PC di plesso (dove per « plesso » si intende, in quest'ambito, « il gruppo di seggi concentrato nello stesso edificio ») e per il loro successivo inoltro dal livello « periferico » a quello « centrale »;

c) la previsione dei modi di protezione degli stessi dati elettorali<sup>79</sup>; e, persino, ancora più a monte,

te articolo, si procede anche in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato » (di tal che, risultò applicabile, nell'occasione, l'articolo 7 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157). Su questa base, nel febbraio 2004 il Consiglio dei ministri aveva dunque conferito a Innovazione Italia SpA (una società di scopo posseduta da Sviluppo Italia SpA, di cui l'intero capitale sociale risultava detenuto dal ministero delle Finanze) l'incarico di realizzare il progetto di voto elettronico (in 2500 seggi) per le europee del 12-13 giugno 2004. Il marzo successivo « Innovazione Italia » aveva bandito una gara d'appalto pubblica da cui risultarono aggiudicatari due raggruppamenti temporanei d'impresе (rti): il primo con Ibm Italia SpA (capogruppo) e T-Systems Italia SpA, e il secondo con Telecom Italia SpA (capogruppo), Electronic Data Systems Italia SpA (Eds Italia) e Accenture SpA. Ed è stato a queste stesse società che è stato rinnovato l'incarico di condurre la sperimentazione del voto elettronico (ancora) in occasione delle successive elezioni politiche del 9 e 10 aprile 2006.

<sup>76</sup> Cfr., tra l'altro, al riguardo l'interpellanza parlamentare (n. 4-20040) del 5 aprile 2006 (si noti, successiva, dunque, alla tornata di voto) presentata dagli On.li Leone, Ruzzante, Magnolfi e Innocenti (reperibile, tra l'altro, in [http://legxiv.camera.it/\\_dati/leg14/lavori/stenografici/sed757/](http://legxiv.camera.it/_dati/leg14/lavori/stenografici/sed757/)

[bt13.htm#4-20040](http://www.camera.it/_dati/leg15/lavori/stenografici/sed027/bt13.htm#4-00593)), in cui si lamenta il fatto che la risposta del Ministro per l'innovazione e le tecnologie (all'atto ispettivo del 10 febbraio, cit.), pervenuta in data 23 febbraio 2006, sarebbe risultata « lacunosa » tanto da far permanere vive le « gravi perplessità a causa della carenza di garanzie di correttezza e trasparenza connesse all'espletamento del fondamentale esercizio del diritto di voto » (v. pag. 23790).

<sup>77</sup> In particolare dall'interpellanza parlamentare del 5 aprile 2006, cit., emerge come, in data 30 gennaio 2006 sarebbero state emanate due direttive ministeriali contenenti la disciplina dell'intero processo di rilevazione informatizzata e le istruzioni agli operatori; tuttavia, secondo gli « interpellandi », i testi di tali direttive sarebbero stati inviati solo alle prefetture interessate senza porre né « i soggetti istituzionali » (né tanto meno gli elettori) nelle condizioni di avere cognizione di come si sarebbero svolte le operazioni di voto elettronico.

<sup>78</sup> Cfr., sul punto, l'interpellanza parlamentare (n. 4-00593) del 18 luglio 2006 presentata dall'On. BELTRANDI, in [http://www.camera.it/\\_dati/leg15/lavori/stenografici/sed027/bt13.htm#4-00593](http://www.camera.it/_dati/leg15/lavori/stenografici/sed027/bt13.htm#4-00593).

<sup>79</sup> Al di là di questo, nell'interpellanza parlamentare del 18 luglio 2006, cit. fu rilevato come, nell'occasione:

— non fosse stato dato un riferimento « chiaro ed esplicito » al fatto che, nel caso

d) i criteri di selezione delle sezioni elettorali interessate dalla sperimentazione.

Ad accrescere le perplessità di quanto andava compendosi, si pose, infine, il fatto che le società affidatarie del delicato compito di condurre la sperimentazione del voto elettronico risultarono parti di quella stessa, ben più ampia, *task force* di società informatiche, con sede negli Stati Uniti<sup>80</sup>, che aveva gestito il voto elettronico in occasione delle elezioni presidenziali americane, le cui criticità sono state poc' anzi evocate.

## 6. *SEGUE: LA « FASE DELLO SCRUTINIO » (ELETTRONICO).*

Tali premesse certamente non hanno contribuito a rasserenare un clima elettorale reso già « caldo » dall'esito incerto prima, e in precario equilibrio poi, delle elezioni<sup>81</sup>, come del resto comprova la denuncia pressoché *bipartisan* di brogli elettorali<sup>82</sup>; anche se, nell'occasione, il voto elettronico ha avuto, tutto sommato, una portata limitata (ma non certamente del tutto trascurabile<sup>83</sup>). Ma ciò che, con miglior cognizione di causa, è possibile rilevare è come, in tale occasione, siano emerse talune questioni dubbie, già a motivo dell'interpretazione che, della predetta normativa sul voto elettronico, era stata data. Mentre, infatti, l'art. 2 della legge stabiliva che, dopo le operazioni di spoglio delle schede, il presidente dell'ufficio elettorale di sezione avrebbe dovuto atte-

di discordanza tra i risultati tra la rilevazione informatizzata dello scrutinio e i risultati dell'annotazione sulle tabelle di scrutinio cartacee, il Presidente di seggio avrebbe dovuto annullare l'invio della trasmissione informatica delle rilevazioni elettroniche; e che

— non fosse stata data alcuna « chiara indicazione » che, in assenza di anche solo uno dei requisiti previsti nella dotazione del seggio per lo scrutinio elettronico dei voti, esso avrebbe dovuto considerarsi come non praticabile, per cui il Presidente di seggio avrebbe dovuto sospendere l'attività.

<sup>80</sup> Segnatamente le società « Sequoia » e « Diebold ». Cfr., in particolare, in Italia, l'inchiesta condotta al riguardo del settimanale *Diario* (24 marzo 2006).

<sup>81</sup> Cfr., per analoghe considerazioni, L. RICOLFI, S. TESTA, *L'ipotesi dei brogli*, in P. FELTRIN, P. NATALE, L. RICOLFI L. (curr.), *Nel segreto dell'urna*, Torino, UTET, 2007, 306.

<sup>82</sup> È piuttosto noto, del resto, come poco dopo il giuramento del governo Pro-

di, sia stato dato alle stampe il volume « *Il Broglio* », un romanzo in cui un anonimo autore, che si firmò « Agente italiano » prospettava l'ipotesi che la tenuta di Forza Italia e la risicata vittoria dell'Unione fossero state causate dal « reimpiego », a livello periferico, di circa un milione di schede bianche in voti a Forza Italia. Passata l'estate, a dar ulteriore fuoco alle ceneri è stata la divulgazione del film di E. DEAGLIO e B. CREMAGNANI, *Uccidete la democrazia!*, in cui veniva riproposta la tesi del broglio di Forza Italia ai danni dell'Unione, questa volta in via informatica, mediante un software, annidato nella rete informatica del Ministero dell'Interno (su tali vicende v. altresì, da ultimo, L. CIAURRO, *I parlamentari giudici di sé stessi?*, in *La legislazione elettorale italiana*, cit., Bologna, il Mulino, 2008, 293 e ss.).

<sup>83</sup> La sperimentazione, infatti, coinvolse 12 mila sezioni elettorali appartenenti alle regioni Liguria, Sardegna, Lazio e Puglia, interessando all'incirca 10 milioni di elettori, vale a dire, più o meno il 20 per cento del corpo elettorale.

stare « la conformità degli esiti della rilevazione informatizzata dello scrutinio rispetto a quelli risultanti dall'annotazione sulle tabelle di scrutinio cartacee », provvedendo « In caso di discordanza tra i risultati » « agli adempimenti previsti dalla legge, tenendo conto [esclusivamente di queste] », « senza *per questo* procedere ad ulteriori verifiche » (corsivo già nel testo della legge!), si era ritenuto che, anche nei seggi campione — ubicati in Liguria, Lazio, Sardegna e Puglia — si sarebbe dovuto percorrere il « doppio binario » tecnologico/tradizionale. Secondo questa opzione interpretativa, dunque, anche in ragione del carattere sperimentale della procedura, la rilevazione informatizzata dei risultati si sarebbe dovuta solo affiancare (e non sostituire) alle operazioni di scrutinio « tradizionali », così che, pur sempre sulla base dei verbali cartacei sarebbero dovuti essere calcolati i risultati ufficiali. Del pari era parso che la trasmissione informatizzata sperimentale dei risultati dal livello periferico a quello centrale sarebbe dovuta avvenire (*ex art. 2, comma 5, Legge n. 22 del 2006*) soltanto nelle/a circoscrizioni/e predeterminate/a (nel caso di specie, la Liguria)<sup>84</sup>.

Tuttavia, come comprovano una circolare della Prefettura di Roma (distribuita ai Presidenti di tutti i seggi della Provincia)<sup>85</sup> ed una interpellanza parlamentare del 18 luglio<sup>86</sup>, nonché talune dichiarazioni dello stesso Ministro per l'innovazione e le tecnologie<sup>87</sup> le cose, in realtà, andarono diversamente, dato che, dandosi seguito ad un'interpretazione estremamente estensiva della normativa in questione, non ci si limitò ad effettuare la rilevazione informatizzata dei risultati, ma si provvide altresì a trasmettere gli stessi risultati per via informatizzata al Ministero<sup>88</sup>. Per di più, sarebbero stati proprio i dati contenuti nelle penne USB a venire utilizzati per il calcolo dei risultati elettorali defi-

<sup>84</sup> In ogni caso, poi, sempre stando al tenore letterale della normativa « Tale trasmissione informatizzata, avente carattere esclusivamente sperimentale, non [avrebbe dovuto avere] alcuna incidenza sul procedimento ufficiale di proclamazione dei risultati e di convalida degli eletti » (*ex art. 2, comma 5, Legge n. 22 del 2006*).

<sup>85</sup> Trattasi della circolare della Prefettura di Roma 21 febbraio 2006, n. 15 (prot. 13883), reperibile, tra l'altro in <http://www.electronic-vote.org/DOCUMENTI/CIRCELET2102200601.pdf>.

<sup>86</sup> Cfr. *supra* la nota 78.

<sup>87</sup> Lo stesso Ministro per l'innovazione e le tecnologie, infatti, nella risposta scritta del 23 febbraio (v. la nota 76) ebbe modo di apprezzare il fatto che « mentre nelle precedenti esperienze si trattava di una semplice sperimentazione, per le elezioni politiche di aprile prossimo si è fatto

un ulteriore passo in avanti, attribuendo valore giuridico anche allo scrutinio informatizzato ».

<sup>88</sup> Più nel dettaglio, i componenti « tradizionali » del seggio ed i tecnici informatici (debitamente provvisti di pc portatili, schermo « a latere » e stampanti), furono chiamati ad inserire, per ogni scheda scrutinata con il classico sistema manuale, in un apposito programma, un indicativo della lista scelta dall'elettore, con la « supervisione » degli altri componenti del seggio. Alla fine della fase di scrutinio si è quindi proceduto alla stampa dei risultati di voto. I dati stampati sono stati trasferiti su di una *pen USB* e quindi sui PC centrali « d'edificio », per essere poi trasmessi alle « Strutture Centrali » (vale a dire, i centri servizi del Dipartimento dell'Innovazione e le Tecnologie della Presidenza del Consiglio) e, da qui, al Viminale.

nitivi, si noti, in tutte (e quattro) le regioni riguardate dalla sperimentazione (e non solamente la Liguria<sup>89</sup>), come rivela ancora la predetta circolare prefettizia, col prescrivere il ricorso ai dati tradizionali solo, eventualmente, per effettuare un riscontro, nel caso in cui si fosse dovuto operare un riconteggio manuale delle schede<sup>90</sup>.

Ma i profili problematici di quella procedura elettorale informatizzata non si sono arrestati qui, essendo presto emerso che sul decreto di nomina degli « operatori informatici » presso i seggi non era stata dichiarata una specifica assegnazione dei medesimi — dove presenti<sup>91</sup> — ad un determinato seggio elettorale: « omissione », questa, che avrebbe reso loro possibile identificarsi presso varie postazioni, operando su di un insieme assai vasto ed incontrollabile di sezioni elettorali (un certo numero di operatori informatici, poi, sarebbero stati ammessi ai seggi elettorali sprovvisti del decreto di nomina e dell'identificativo, in contraddizione con i requisiti previsti dalla circolare n. 18/2006 del Ministero dell'interno, e/o sulla base, in alcuni casi, della sola fotocopia del prestampato del proprio contratto di lavoro interinale).

Problemi di non minor rilievo si sono registrati anche sul piano più propriamente tecnico della « sperimentazione », data la percepibile violazione delle specifiche di sicurezza e dei requisiti richiesti dal Ministero dell'Innovazione. In particolare, i portatili utilizzati per la procedura di rilevazione e per quella di trasmissione dei dati non solo sarebbero stati dotati di scarsa (ed in alcuni casi di nessuna) protezione nei confronti di eventuali manipolazioni « esterne », ma non sarebbero nemmeno stati provvisti delle necessarie contromisure per evitare l'« agganciamento » di altri tipi di sistemi di memorizzazione di massa che non fossero le memorie mobili (= *pen-USB*) in dotazione agli operatori informatici, rendendo con ciò stesso possibile un uso quanto meno « improprio » delle informazioni elettorali da esse incorporate<sup>92</sup>.

<sup>89</sup> In cui, come s'è rilevato *supra* al § 5, la trasmissione informatica dei dati poteva essere giustificata in ragione del fatto che era già stata testata l'anno prima.

<sup>90</sup> Per la precisione, la circolare (al §6) stabilisce che i dati ufficiali di ciascun seggio vengono trasmessi alla Prefettura in due modi: uno elettronico (che serve per la diffusione dei risultati) ed uno cartaceo. Inoltre essa impone (al § 9) ai Comuni di continuare ad utilizzare le classiche procedure di trasmissione dei risultati verso la Prefettura. La stessa circolare aggiunge però che i dati « tradizionali » (sia quelli cartacei certificati dal Presidente di seggio, sia quelli trasmessi dai Comuni col sistema classico) sono semplicemente presi in cu-

stodia dalla Prefettura « per soddisfare eventuali richieste che dovessero pervenire dal Ministero dell'Interno.

<sup>91</sup> Dato che, da quanto emerge nell'interpellanza del 18 luglio, cit., in alcuni seggi gli operatori informatici di seggio e di plesso non sarebbero stati neppure presenti impedendo di fatto la rilevazione dello scrutinio e, ovviamente, la trasmissione delle risultanze dello scrutinio agli uffici centrali.

<sup>92</sup> Inoltre le *pen-USB* « di seggio » (che, in mancanza di una rete « dedicata » furono chiamate ad assolvere al delicato compito di « custodire », oltre che di « contenere », i dati, v. *supra* la nota 88) non furono dotate di alcun meccanismo di blocco, potendo, pertanto, essere usate più volte e

## 7. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

Dopo le elezioni politiche del 2006, l'impiego del voto elettronico nel nostro Paese ha conosciuto una battuta d'arresto, conformemente, del resto, al *trend* registrabile in ambito europeo e fors'anche « globale »<sup>93</sup>. Così, esso è stato accantonato già in occasione del *referendum* costituzionale del 25 e 26 giugno successivi e se ne sono perse le tracce (almeno fino ad ora...) nelle più recenti consultazioni elettorali.

Non è facile dire quanto, su tale tendenza recessiva, abbiano pesato gli esiti della sperimentazione del 2006, se non altro a motivo della penuria di informazioni « ufficiali » al riguardo. Anche se si può pensare che la percezione del rischio di un possibile ritorno ad una situazione, per così dire, « elettoralmente premoderna » abbia, più nell'immediato, contribuito a sensibilizzare gli operatori del settore e forse le stesse forze politiche, sull'imprescindibilità delle garanzie di ordine procedurale a presidio del voto (e, più ampiamente, delle elezioni) data la « delicatezza ed importanza di tale momento di esercizio della sovranità popolare » come ha avuto modo di sottolineare la stessa Corte costituzionale nella propria giurisprudenza in materia<sup>94</sup>.

contenere diversi tipi di dati provenienti da sistemi informatici differenti. Soprattutto, più di un qualche dubbio rimase sulla stessa autenticità dei dati (così) rilevati, dato che nell'occasione non fu prescritta alcuna certificazione da parte dei presidenti di seggio circa la corrispondenza di quanto immesso dagli operatori dopo la firma del verbale di conformità.

Ma, al di là dei profili di ordine procedurale, a dar corpo alle ombre, vi furono, ancora una volta, taluni profili di quanto meno dubbia opportunità politica. Ed infatti, si ebbe ben presto prova di come tra i « partners » di una delle società « affidatarie » della sperimentazione vi fosse il figlio dell'allora Ministro dell'Interno; Ministro che, peraltro, propose la propria candidatura (risultando poi « eleggibile ») in una delle regioni (la Puglia), sul cui territorio (come s'è poco più sopra segnalato) erano state individuate le sezioni (per il sud) chiamate a portare avanti la sperimentazione del voto elettronico (anche se in forza della « facoltà di opzione » prevista dal sistema elettorale introdotto dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270, poté risultare eletto senatore nella regione Campania: v., al proposito, <http://www.senato.it/leg/15/Elettorale/R16/eletti-proporzionale.htm>), finendo, così, per ulteriormente acuire una situazione di, già assai « corpo-

so », conflitto di interesse in atto (cfr., al proposito, *supra*, al § 5, spec. la nota 80).

<sup>93</sup> Cfr., al riguardo, *supra* il § 4. Si noti, peraltro, come una tendenza analoga si sarebbe registrata (anche) a livello locale, come comprovano i siti istituzionali meritevoli, in questo caso forse più che in altri, di una qualche attenzione. Così, ad es., da questo punto di vista, se si visitano i siti istituzionali dei Comuni richiamati alla nota 69 ci si avvede di come al voto elettronico non solo non sia data più evidenza, ma non sia stato nemmeno più dato spazio proprio dal 2006 (v. emblematicamente i portali istituzionali del comune di Cremona e della provincia autonoma di Trento, rispettivamente, agli indirizzi telematici: <http://www.comune.cremona.it/Topic19all.phtml> e <http://www.elezioni-provincia.tn.it/provotelsperimentazioni>).

<sup>94</sup> V. Corte cost., sent. 26 gennaio 1988, n. 79, in cui su questa base il giudice costituzionale ebbe modo di chiarire già all'epoca, come soltanto lo Stato sia legittimato a provvedere in materia di disciplina delle forme e dei limiti dell'esercizio dell'elettorato politico attivo, escludendo con ciò stesso, la possibilità per le regioni di prevedere forme di agevolazione del voto (cfr. altresì, nello stesso senso, successivamente, la sent. 12 aprile 1973, n. 39; e la sent. 27 marzo 1974 del 1990).

Più in generale, il caso italiano sembra confermare che, come ogni tipo di « agevolazione » anche quella dell'esercizio del suffragio per non dare luogo ad una pratica di abusi, presupponga un adeguato livello di acculturazione (nel caso di specie di tipo informatico), come implicitamente ammesso, in occasione del voto del 2004<sup>95</sup>, dall'allora Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, secondo cui gli elettori non sarebbero stati « ancora pronti »<sup>96</sup>, all'epoca, a votare « per via elettronica ». Per diverso profilo, tenuto conto di quanto s'è avuto fin qui modo di osservare, sembra però azzardata l'idea, manifestata dallo stesso Ministro in quella medesima occasione, per cui il voto elettronico sarebbe stato già allora « un'opportunità matura dal punto di vista tecnico »<sup>97</sup>, in quanto non parrebbe che la tecnologia applicata ed il personale chiamato a gestire la sperimentazione si siano dimostrati all'altezza del ruolo chiamato a svolgere a fronte dell'importanza dei valori in campo.

Del resto e conclusivamente, l'esperienza italiana rende ragione di come le norme, segnatamente, quelle di rango costituzionale riflettano la memoria storica, intendendo ovviare a fenomeni patologici già vissuti<sup>98</sup>. Se, dunque, in quest'ottica, può apprezzarsi la scelta, di cui si diceva all'inizio<sup>99</sup>, di avere messo a punto un assetto costituzionale tra i più rigorosi in punto di tutela della segretezza e della personalità del voto, ci pare che anche l'attuale temperie politico-istituzionale sia ancora poco propizia all'introduzione di forme particolarmente spinte di agevolazione del voto tramite tecnologie informatiche<sup>100</sup>. Sicché, al

<sup>95</sup> V.lo *supra* al § 5.

<sup>96</sup> Così L. STANCA in *Arriva lo scrutinio elettronico. Il pc entra nei seggi italiani*, cit.

<sup>97</sup> Così L. STANCA in *Arriva lo scrutinio elettronico. Il pc entra nei seggi italiani*, cit.

<sup>98</sup> Forme di broglio elettorale a scapito di soggetti particolarmente vulnerabili (e non solo), sia in epoca liberale, sia dopo la stessa Costituzione del '47, si sono verificate in non lieve misura. Si pensi, ad es., sul primo versante, all'esperienza raccontata da Italo Calvino, di addetto al seggio elettorale (nel '53 e nel '61) all'interno del Cottolengo di Sanremo, in cui lo scrittore rivela: « restai completamente impedito dallo scrivere per molti mesi: le immagini che avevo negli occhi, di infelici senza capacità di intendere né di parlare né di muoversi, per i quali si allestiva la commedia di un voto delegato attraverso il prete o alla monaca, erano così infernali che avrebbero potuto ispirarmi solo un pamphlet violentissimo, un manifesto antidemocratico, un seguito di anatemi con-

tro un partito il cui potere si sostiene su voti (pochi o tanti, non è qui la questione) ottenuti in questo modo. Insomma: prima ero a corto di immagini, ora avevo immagini troppo forti. Ho dovuto aspettare che si allontanassero, che sbiadissero un poco dalla memoria; e ho dovuto far maturare sempre più le riflessioni, i significati che da esse si irradiano, come un seguito di onde o cerchi concentrici » (così I. CALVINO, *La giornata di uno scrutatore*, Milano, Mondadori, 1994, VIII). Più in generale, « Si sa », per esempio, « che nella prima Repubblica esistevano ingegnosi sistemi » per controllare non solo i votanti ma anche « i voti del singolo elettore » anche « attraverso particolari combinazioni del voto preferenziale » (così, e per un maggiore approfondimento al riguardo, v. L. RICOLFI, S. TESTA, *L'ipotesi dei brogli*, in *Nel segretto dell'urna*, cit., 305-6).

<sup>99</sup> Cfr., al proposito, *supra*, il § 1.

<sup>100</sup> In particolare, gli abusi consumati, ancora da ultimo (in occasione delle elezioni politiche del 2008) nell'espletamento del voto per corrispondenza « estero »

momento, i profili procedurali e la stessa strumentazione materiale posti a presidio della personalità e segretezza del voto, nonché, in ultima analisi, della libertà stessa di suffragio, si rivelano ancora baluardi irrinunciabili a salvaguardia della nostra democrazia elettorale.

stanno a dimostrare come il nostro Paese sia ancora lontano dall'aver raggiunto un livello di maturazione civica tale da consentire di abbassare « gli argini »: (si provi soltanto a pensare cosa potrebbe accadere

se venisse introdotto il voto per posta elettronica o, peggio ancora, per SMS, ma, anche più « semplicemente » la forma tradizionale del « voto per procura » (di cui s'è riferito *supra*, alla nota 3)... (!)).