

UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI PADOVA

Sede Amministrativa: Università degli Studi di Padova

Dipartimento di  
DIRITTO PUBBLICO, INTERNAZIONALE E COMUNITARIO

SCUOLA DI DOTTORATO DI RICERCA IN : GIURISPRUDENZA  
INDIRIZZO: UNICO  
CICLO XXVI

***PROBLEMI DELLE DEMOCRAZIE CONTEMPORANEE:  
IL VOTO ELETTRONICO***

**Direttore della Scuola:** Ch.mo Prof. Roberto Kostoris

**Supervisore:** Ch.mo Prof. Mario Bertolissi

**Dottorando:** Paolo Carlotto



*A Marilena e Andrea  
per il sostegno.*

*A Stefano  
per l'esempio.*



## **ABSTRACT (Italiano)**

L'uso di tecnologie informatiche è fortemente aumentato in questi anni, tanto che oggi in quasi tutti i procedimenti elettorali vengono adottate nuove tecnologie almeno nella registrazione degli aventi diritto al voto o nel calcolo dei risultati e, in moltissimi Paesi, queste nuove tecnologie vengono utilizzate anche per l'espressione del voto e per lo scrutinio.

Tenendo conto che un'elezione per poter essere definita democratica deve possedere determinate caratteristiche, la presente ricerca si propone di analizzare la compatibilità del voto elettronico con gli standard elettorali internazionali e con i principi e le garanzie sancite dalla Costituzione italiana.

Nel primo capitolo si è cercato di individuare una definizione di voto elettronico e di elencare le diverse tipologie. Sebbene l'utilizzo di nuove tecnologie possa riguardare ogni fase del procedimento elettorale, dalla registrazione dei votanti fino al calcolo dei risultati, si può ritenere voto elettronico quello in cui si utilizzano sistemi elettronici almeno per l'espressione o per il conteggio dei voti.

Nel secondo capitolo, dopo una disamina degli strumenti internazionali rilevanti, vengono individuati e analizzati gli standard elettorali internazionali, anche sotto il profilo della compatibilità del voto elettronico con questi. Tali standard sono: periodicità, genuinità, libertà, correttezza e imparzialità, universalità, uguaglianza, segretezza e, infine, correttezza nel conteggio e nella pubblicazione degli atti.

Nel capitolo seguente viene esaminato l'articolo 48 della Costituzione italiana che prevede che, oltre al suffragio universale, il voto sia personale, uguale, libero e segreto.

Nel quarto capitolo vengono descritte alcune esperienze di voto elettronico all'estero. Per il voto elettronico presidiato vengono presi in considerazione il Belgio, la Russia e il Venezuela, mentre per il voto elettronico non presidiato la Svizzera, la Francia e l'Estonia.

Nell'ultimo capitolo viene esaminata l'esperienza italiana, per altro limitata a esperimenti di voto elettronico presidiato e di rilevazione informatizzata dello scrutinio. Vengono anche descritti alcuni casi di voto elettronico *on line* non in occasione di elezioni o referendum, ma di votazioni in ambito scolastico, societario o all'interno di partiti politici.

La conclusione che si può trarre dopo tale ricerca è essenzialmente che il voto elettronico appare compatibile con il nostro ordinamento. Considerando, però, che l'uso delle nuove tecnologie nell'ambito elettorale, vista l'estrema delicatezza della materia, deve essere affrontato alla luce della fiducia e della confidenza degli elettori, bisogna distinguere. Indiscutibilmente, per quanto riguarda il voto elettronico presidiato, si tratta di una compatibilità assoluta che permetterebbe, se vi fosse la volontà politica, una sua estesa adozione. Per il voto remoto, invece, appare più adeguato un approccio graduale volto a sostituire il voto per corrispondenza.

## **ABSTRACT (English)**

The use of information and communication technologies (ICT) in elections has increased considerably in recent years. Today, almost all electoral processes take advantage of new technologies, at least in voter registration and tabulation of results, and many countries use these new technologies in voting and counting as well.

Taking into account that an election can be defined as democratic if it has specific features, the aim of this research was to analyze the compatibility of electronic voting with international electoral standards and with principles of the Italian Constitution.

In the first chapter I attempt to give a definition of electronic voting and to list different types of electronic tools. Even if new technologies can be used in every stage of the electoral process, from voter registration to tabulation of results, we can assume that electronic voting involves the use of electronic means in at least the casting of the vote or the counting.

In the second chapter I describe the most relevant international documents and instruments for elections and I list and consider the international election standards, also from the point of view of the compatibility of electronic voting with those standards. The standards are: periodic elections, genuine elections, free elections, fair elections, universal suffrage, equal suffrage, secret vote and honest counting and reporting of results.

In the third chapter I examine article 48 of the Italian Constitution which provides universal suffrage and personal, equal, free and secret voting.

In the fourth chapter I describe a few experiences of electronic voting abroad: countries in which electronic voting has been adopted inside polling station I examine cases in Belgium, Russia and Venezuela, whereas for remote electronic voting I study cases in Switzerland, France and Estonia.

In the last chapter I analyze how electronic voting has been adopted in Italy where it is restricted to a small number of tests inside polling stations and

experimentation of electronic tallying of results. Furthermore, I describe a few cases of voting on line not regarding elections or referendums, but polling for University bodies, company bodies or inside political parties.

After this research it is possible to draw the following conclusions: basically, electronic voting seems to comply with the Italian Constitution. However, since the election process is a very sensitive subject, using new technologies in elections must be approached considering the public trust and confidence, with the consequence that it is necessary to distinguish between electronic voting inside polling stations and electronic voting on line. Without doubt, electronic voting inside polling stations complies with the Italian Constitution and it would be possible to adopt it; instead, for electronic voting on line it seems that a gradual approach would be more adequate for replacing the postal voting.



# INDICE SOMMARIO

INTRODUZIONE.....	13
-------------------	----

## CAPITOLO I

### DEFINIZIONE E FORME DEL VOTO ELETTRONICO

1. Breve storia del voto.....	17
2. Definizione del voto elettronico.....	30
3 Tipologie di voto elettronico.....	34
3.1 Voto elettronico presidiato o in ambiente controllato.....	36
3.2 Voto elettronico non presidiato o in ambiente non controllato.....	41
4. Tecnologia nelle altre fasi del procedimento elettorale.....	43

## CAPITOLO II

### COMPATIBILITA' DEL VOTO ELETTRONICO CON GLI STANDARD ELETTORALI INTERNAZIONALI

1. Gli strumenti internazionali.....	47
1.1. Strumenti universali.....	49
1.2. Strumenti regionali .....	55
a) Consiglio d'Europa.....	55
b) Unione europea.....	58
c) Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa.....	59
d) Altre organizzazioni regionali .....	61
2. Gli standard internazionali.....	65
2.1. Elezioni periodiche.....	66

2.2. Elezioni genuine.....	67
2.3. Elezioni libere .....	69
2.4. Elezioni corrette e imparziali .....	71
2.5. Suffragio universale.....	72
2.6. Suffragio uguale .....	75
2.7. Voto segreto .....	77
2.8. Correttezza nel conteggio e nella pubblicazione dei risultati .....	81
<b>3. Il voto elettronico e gli standard .....</b>	<b>83</b>
3.1. Standard nel voto elettronico .....	83
3.2. Standard del voto elettronico .....	99
<b>4. L'osservazione elettorale.....</b>	<b>107</b>

### CAPITOLO III

#### COMPATIBILITA' DEL VOTO ELETTRONICO CON I PRINCIPI COSTITUZIONALI

<b>1. Il voto nella Costituzione.....</b>	<b>117</b>
<b>2. Il suffragio universale.....</b>	<b>124</b>
<b>3. Le garanzie per l'esercizio del diritto di voto.....</b>	<b>134</b>
3.1. Personalità.....	135
3.2. Uguaglianza .....	138
3.3. Libertà.....	146
3.4. Segretezza .....	151
<b>4. Il voto degli italiani all'estero.....</b>	<b>157</b>
<b>5. Il voto elettronico compatibile .....</b>	<b>169</b>

## **CAPITOLO IV**

### **ESPERIENZE DI VOTO ELETTRONICO IN PAESI ESTERI**

<b>1. La diffusione del voto elettronico.....</b>	<b>181</b>
<b>2. Casi di voto elettronico presidiato .....</b>	<b>184</b>
2.1. Belgio.....	185
2.1. Russia.....	192
2.3. Venezuela.....	197
<b>3. Casi di voto elettronico via Internet .....</b>	<b>203</b>
3.1. Svizzera.....	204
3.2. Francia .....	213
3.3. Estonia .....	219
<b>4. <i>E-collecting</i>: la raccolta di firme <i>on line</i> e l'iniziativa dei cittadini europei..</b>	<b>226</b>

## **CAPITOLO V**

### **IL VOTO ELETTRONICO IN ITALIA**

<b>1. Il dibattito parlamentare.....</b>	<b>235</b>
<b>2. Le sperimentazioni di voto elettronico presidiato .....</b>	<b>238</b>
<b>3. Lo scrutinio informatico .....</b>	<b>246</b>
<b>4. Le sperimentazioni di voto elettronico remoto.....</b>	<b>251</b>
<b>CONCLUSIONI.....</b>	<b>259</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>267</b>



## INTRODUZIONE

Gli strumenti offerti dalle nuove tecnologie, utilizzati per promuovere una maggiore partecipazione al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti dei cittadini, portano l'attenzione sul tema della democrazia elettronica, o *e-democracy*. Le tecnologie offrono, indubbiamente, possibilità nuove di sviluppo delle tradizionali libertà costituzionali e nuove forme di diritti di libertà, ma sono accompagnate da rischi e perplessità. Com'è stato correttamente sottolineato da Rodotà, «convivono fianco a fianco “tecnologie della libertà” e “tecnologie del controllo”»<sup>1</sup>.

Moltissimi autori hanno messo in luce come la partecipazione sia, da sempre, un fulcro della teoria democratica. Su di essa si sono affrontati quanti, da Rousseau ai moderni teorici della “*strong democracy*”<sup>2</sup>, la preferiscono estesa o diretta e quanti la vogliono, invece, limitata o rappresentativa in base a considerazioni logistiche, di ampiezza del numero di soggetti coinvolti o anche di merito, a causa dell'eccessiva semplificazione di una democrazia referendaria e dell'incompetenza complessiva dei cittadini sulle questioni pubbliche<sup>3</sup>. Oggi, le nuove tecnologie sembrerebbero rappresentare la soluzione del dilemma democratico “partecipazione *versus* rappresentanza”, visto che vari autori ritengono la democrazia elettronica come un *tertium genus* che si colloca tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa<sup>4</sup>.

La cosiddetta democrazia elettronica si articola essenzialmente lungo tre differenti direttrici. La prima è strettamente informativa e riguarda la possibilità per la pubblica amministrazione di fornire informazioni ai cittadini in maniera più efficace e più capillare; si tratta, ovviamente, di una interazione a senso unico. La seconda ha

---

<sup>1</sup> Rodotà S., *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma, Laterza, 2004, p. VI.

<sup>2</sup> Si veda per tutti Barber B., *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 1984.

<sup>3</sup> Sartori G., *Democrazia. Cosa è*, Milano, Rizzoli, 1993, pp. 84-87.

<sup>4</sup> Costanzo P., *La democrazia elettronica (note minime sulla cd. e-democracy)*, in *Riv. inf. e informatica*, 2003, pp. 469-471.

una dimensione amministrativa, con una relazione moderatamente interattiva tra pubblica amministrazione e cittadini, rivolta essenzialmente alla richiesta e alla fornitura di servizi, il cd. *e-government*. La terza, infine, è quella in cui vi è una biunivoca comunicazione tra istituzioni e cittadini, i quali in tal modo intervengono attivamente nella definizione e nella soluzione di questioni di rilevanza pubblica.

Si può in tale ultima dimensione distinguere tre differenti modelli di *e-democracy*: l'*e-democracy* consultiva, che prevede che le istituzioni favoriscano la consultazione dei cittadini in vista di determinati momenti decisionali; l'*e-democracy* partecipativa, che comporta l'uso di tecnologie per stimolare la partecipazione attiva dei cittadini nell'elaborazione delle proposte; l'*e-democracy* deliberativa, in cui il momento partecipativo si attua attraverso dinamiche discorsive e di confronto<sup>5</sup>.

Il voto elettronico, che è l'oggetto di questa ricerca, è solo una delle tantissime modalità di sviluppo della democrazia elettronica e si colloca nell'ambito della *e-democracy* consultiva.

L'utilizzo di nuove tecnologie all'interno dei processi elettorali è sempre più esteso e ormai non vi è praticamente Paese in cui sistemi informatici non vengano utilizzati almeno per la registrazione degli aventi diritto al voto e per il calcolo dei risultati elettorali. In alcuni Paesi i sistemi elettronici vengono impiegati anche per votare e per il conteggio dei voti, sostituendo o affiancando i sistemi di voto tradizionali (scheda cartacea, matita copiativa, conteggio manuale).

L'adozione di sistemi di voto elettronico è legata ai potenziali vantaggi che questi comportano: l'aumento della partecipazione al voto attraverso un più facile accesso, come nel caso di disabili gravi o di elettori all'estero; l'eliminazione di voti nulli involontari causati da errori dei votanti, esigenza tanto più sentita quanto minore è la differenza di voti tra i diversi candidati; un conteggio più accurato e rapido. Ma, allo stesso tempo, l'utilizzo di nuove tecnologie pone anche alcune questioni in merito ai principi che sottostanno al carattere democratico delle consultazioni elettorali, come la segretezza, la trasparenza e la genuinità del voto.

---

<sup>5</sup> Pitteri D., *Democrazia elettronica*, Roma – Bari, Laterza, 2007, pp. 75 ss.

Tenendo conto che un'elezione per poter essere definita democratica deve possedere determinate caratteristiche e che la scelta di adottare un sistema di voto elettronico non è semplicemente una questione tecnica o tecnologica, ma coinvolge anche aspetti sociali, politici, economici e legali, la presente ricerca si propone essenzialmente di analizzare la compatibilità del voto elettronico con gli standard elettorali internazionali e con i principi e le garanzie sancite dalla Costituzione italiana.

Il primo capitolo è dedicato all'individuazione della definizione di voto elettronico e alla elencazione e disamina delle diverse tipologie. Sebbene l'utilizzo di nuove tecnologie possa riguardare ogni fase del procedimento elettorale, dalla registrazione dei votanti fino al calcolo dei risultati, si può ritenere voto elettronico quello in cui si utilizzano sistemi elettronici almeno per l'espressione o per il conteggio dei voti. Per quanto riguarda le tipologie di voto elettronico viene presa in considerazione essenzialmente la distinzione tra voto in ambiente presidiato e voto in ambiente non presidiato, l'*home-voting* o *internet-voting*.

Nel secondo capitolo, dopo un'analisi degli strumenti internazionali rilevanti, vengono individuati e analizzati gli standard elettorali internazionali, anche sotto il profilo della compatibilità del voto elettronico con questi. Tali standard sono: periodicità, genuinità, libertà, correttezza e imparzialità, universalità, uguaglianza, segretezza e, infine, correttezza nel conteggio e nella pubblicazione degli atti.

Nel capitolo seguente viene esaminato l'articolo 48 della Costituzione italiana il quale prevede che, oltre al suffragio universale, il voto sia personale, uguale, libero e segreto. L'analisi della compatibilità del voto elettronico con tale disposizione evidenzia come vi siano alcune criticità essenzialmente tra il principio della segretezza del voto e il voto elettronico nella forma dell'*home voting*. Tale tipologia di voto non è altro che un particolare tipo di voto remoto non presidiato, nel quale è lasciato al votante l'onere della riservatezza al momento dell'espressione del voto, come accade nel voto per corrispondenza che è però previsto dal nostro ordinamento per i cittadini residenti all'estero.

Nel quarto capitolo vengono descritte alcune esperienze di voto elettronico all'estero. Per il voto elettronico presidiato sono presi in considerazione il Belgio, la Russia e il Venezuela, mentre per il voto elettronico non presidiato la Svizzera, la Francia e l'Estonia.

Nell'ultimo capitolo viene esaminata l'esperienza italiana, per altro limitata a esperimenti di voto elettronico presidiato e di rilevazione informatizzata dello scrutinio. Vengono anche descritti alcuni casi di voto elettronico *on line* avvenuti non in occasione di elezioni o referendum, ma di votazioni in ambito scolastico, societario o all'interno di partiti politici.



# CAPITOLO I

## DEFINIZIONE E FORME DEL VOTO ELETTRONICO

### 1. Breve storia del voto

Le modalità con cui si sono espressi i voti nel corso dei secoli sono sicuramente varie, così come sono vari i supporti tecnologici che sono stati utilizzati. Nell'antichità, Greci e Romani utilizzavano cocci di vaso per votare, come dimostra l'etimologia di alcune parole. Ad esempio "ostracismo" deriva dal greco "*ostrakismos*", cioè un giudizio dato da 6.000 cittadini per bandire per dieci anni determinate persone ritenute pericolose per la società. Tale votazione avveniva scrivendo il nome del cittadino su un "*ostrakon*", coccio di argilla. Nella Roma antica la *lex Gabinia Tabellaria*<sup>1</sup> sostituì il voto per alzata di mano con l'utilizzo di tavolette cerate (*per tabellae*) sulle quali veniva inciso il nome dei prescelti. Il termine "suffragio" deriva dal latino "*suffragium*", voce composta dalla particella *sub*, sotto, e dalla radice *frag-* da cui "*fragmen*", frammento, e "*fragium*", rottura, che chiaramente richiamano i pezzi di coccio su cui si esprimeva il voto<sup>2</sup>.

Anche le parole inglesi "*ballot*", che significa voto o votazione, e "*ballot paper*", scheda elettorale, derivano probabilmente dalla parola di origine veneziana "ballotta" che indicava una piccola palla utilizzata nel 16° secolo per votare<sup>3</sup>.

Non deve, pertanto, stupire che nei secoli seguenti i mezzi e le tecnologie utilizzate per esprimere il voto si siano rapidamente modificate.

La più feconda tra le democrazie in tal senso è stata senza dubbio quella statunitense, e ciò essenzialmente per due motivi. Il primo perché in una sola tornata

---

<sup>1</sup> La *Lex Gabinia Tabellaria* fu approvata nel 139 a.C.

<sup>2</sup> Si veda, Painigiani O., *Vocabolario etimologico della lingua Italiana*, Roma, Milano, 1907, alle voci Ostracismo e Suffragio.

<sup>3</sup> Si veda *Online Etymology Dictionary* alla voce *Ballot*, consultabile sul sito [www.etymonline.com](http://www.etymonline.com).

gli elettori dovevano decidere per dozzine di complesse questioni o per scegliere decine di candidati per differenti incarichi<sup>4</sup>.

Ad esempio, nelle elezioni generali in Iowa del 1888, i cittadini vennero chiamati a esprimersi per contemporaneamente 15 diversi incarichi<sup>5</sup>. La situazione è tuttora la stessa: nelle elezioni generali del 6 novembre 2012 gli elettori dello Stato del Michigan hanno dovuto in un'unica scheda esprimere la propria scelta per 22 incarichi e 6 referendum<sup>6</sup>.

Il secondo è che il numero di frodi elettorali nel 19° secolo fu talmente alto che sembrò che l'introduzione di mezzi meccanici per l'espressione e il conteggio dei voti fosse la soluzione più adeguata<sup>7</sup>. Ciò ha portato molto presto allo sviluppo di sistemi di votazione meccanici e in seguito elettronici; appare, pertanto, utile ai fini della presente trattazione una breve storia dei sistemi di voto lì impiegati<sup>8</sup>.

Il primo sistema di voto è quello orale: gli elettori dovevano dichiarare il proprio voto a un impiegato che lo trascriveva su di un registro. Se da una parte tale sistema permetteva agli osservatori di registrare i voti e verificare il conteggio, dall'altra, l'assoluta mancanza di segretezza poteva condurre a intimidazioni e ritorsioni nei confronti dei votanti.

Una votazione con tale sistema è stata riprodotta nel quadro "*The County Election*" (Figura 1) dipinto da George Caleb Bingham<sup>9</sup>. Nel quadro è raffigurata un'elezione nello stato del Missouri nel 1846.

---

<sup>4</sup> Alvarez R. M., Hall E. T., *Electronic election. The perils and promises of digital democracy*, Princeton, 2008, p. 14.

<sup>5</sup> Si veda una copia della scheda elettorale pubblicata in Jones W. D., Simons B., *Broken ballots: will your vote count?*, Stanford, 2012, p. 13.

<sup>6</sup> Si veda un esempio di scheda in <http://www.ci.farmington-hills.mi.us/services/cityclerk/ElectionAndVotingInformation/SampleBallots/SampleBallots121106.pdf>.

<sup>7</sup> Jones W. D., Simons B., *Broken ballots: will your vote count?*, Stanford, 2012, p. 4.

<sup>8</sup> Per la storia del voto negli Stati Uniti si vedano Alvarez R. M., Hall E. T., *Electronic election. The perils and promises of digital democracy*, Princeton, 2008, e Jones W. D., Simons B., *Broken ballots: will your vote count?*, Stanford, 2012; e anche il sito <http://americanhistory.si.edu/vote/index.html>.

<sup>9</sup> Il quadro si trova esposto al Saint Louis Art Museum (Missouri USA). George Caleb Bingham, oltre a essere un pittore degno di nota, è anche stato un politico di successo.



Figura 1 - *The County Election* di George Caleb Bingham (Missouri 1846)

La persona al centro del quadro con la camicia rossa, senza cappello, in cima alle scale è il votante che sta in quel momento giurando di fronte a un giudice sulla sua identità e sul fatto che non abbia già votato in precedenza. Dietro di lui vi è la fila degli elettori in attesa di votare. Il voto viene espresso a voce alta in modo che i due impiegati alle spalle del giudice possano annottarlo su di un registro. Sono in due per evitare possibili errori. Inoltre, il fatto che il voto fosse espresso ad alta voce permetteva, a qualsiasi presente, di tenere un registro privato. Ovviamente, se da una parte tale sistema garantiva un'assoluta trasparenza sul successivo conteggio dei voti, dall'altra non vi era alcuna segretezza del voto: chiunque poteva sentire per chi si era votato. Guardando con attenzione il dipinto si notano altri interessanti particolari. Dietro la persona che sta votando, si vede un signore con giacca azzurra e cilindro che dà all'elettore, con camicia bianca in fila, un biglietto da visita: si tratta di un candidato alle elezioni. Inoltre, la folla e la confusione rappresentate rendono palese l'assoluta mancanza di privacy e anonimato e come, quindi, potesse facilmente accadere che l'elettore venisse intimidito da qualche vicino, amico o, addirittura, candidato. Altro grave problema del voto a voce era la possibilità di acquisto di voti. Nella parte sinistra del dipinto si vede un uomo seduto a un tavolo a cui, dopo aver

mangiato, stanno versando da bere. Potrebbe trattarsi di una forma di ricompensa per aver votato per un particolare candidato.

I difetti del sistema di voto a voce, soprattutto legati all'assoluta mancanza di segretezza, cominciarono ad essere così evidenti che si iniziò a cercare alternative. La questione della segretezza del voto non toccava, ovviamente, solo gli Stati Uniti, ma anche paesi europei come la Francia<sup>10</sup> e l'Inghilterra<sup>11</sup>.

L'uso di oggetti fisici per esprimere il voto fu, quindi, riconsiderato e per le elezioni la scelta cadde ovviamente sulla carta, la scheda cartacea<sup>12</sup>.

Mentre il voto a voce non richiedeva altro che carta e penna per registrarlo, l'introduzione della scheda cartacea fu l'inizio dell'introduzione della tecnologia nel processo elettorale: quanto meno era necessario l'adozione di un'urna in cui raccogliere le schede votate. Con l'introduzione dell'urna si introduce una nuova specie di frode elettorale, il cosiddetto *ballot stuffing*, cioè l'inserimento nell'urna di ulteriori schede rispetto a quelle degli elettori<sup>13</sup>. Tale pratica non è scomparsa ai giorni nostri, tanto che nei questionari che gli osservatori elettorali dell'OSCE devono compilare durante la loro attività di osservazione vi è sempre una domanda relativa alla presenza o meno di *ballot stuffing*.

All'inizio, però, le schede elettorali cartacee non erano vere e proprie schede elettorali, quanto, piuttosto, pezzi di carta in cui gli elettori scrivevano il nome dei candidati da loro scelti. Chiaramente tale sistema non garantiva la segretezza del voto, essendo il pezzo di carta o la scrittura facilmente riconoscibile.

---

<sup>10</sup> L'articolo 31 della Costituzione francese del 1795 (Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino) prevede che «Tutte le elezioni sono fatte a scrutinio segreto».

<sup>11</sup> Nel 1838 fu presentato un documento chiamato "*The People's Charter*" che richiedeva, tra l'altro, il voto segreto (*vote by ballot*) in quanto, all'epoca, in Inghilterra il voto per i candidati al parlamento era espresso per alzata di mano.

<sup>12</sup> La scheda cartacea non è stata però il solo oggetto fisico utilizzato per votare. L'utilizzo in quei tempi di palline bianche e nere fu utilizzato in alcuni consessi per l'accettazione di nuovi soci. Per una foto della speciale urna si veda [www.americanhistory.si.edu/vote/patchwork.html](http://www.americanhistory.si.edu/vote/patchwork.html).

<sup>13</sup> Tale frode era in America talmente sofisticata che una commissione d'inchiesta a San Francisco nel 1856 trovò un'urna che aveva un doppiofondo, dove si potevano nascondere delle schede aggiuntive. Alla fine delle operazioni di scrutinio, all'atto dell'apertura dell'urna, il doppiofondo si apriva automaticamente mescolando le schede aggiuntive con quelle legittime. Tale fatto è riportato in Jones W. D., Simons B., *Broken ballots: will your vote count?*, Stanford, 2012, p. 9.

Sia per aumentare il livello di segretezza del voto, che per ragioni di campagna elettorale, cominciarono a diffondersi le schede prestampate, quindi prevotate, che venivano fornite agli elettori dai candidati o dai partiti, a volte stampate in un giornale da dove potevano essere ritagliate<sup>14</sup>. Queste schede erano conosciute come *party ticket* e, a volte, contenevano tutti i candidati presentati da un partito per gli incarichi di un particolare distretto, cosicché l'elettore non doveva far altro che inserirle nell'urna; in altri casi solo alcuni dei candidati erano riportati nella scheda e quelli mancanti dovevano essere aggiunti dal votante. Molto spesso queste schede avevano anche particolari tipografici distintivi ed erano fatte in modo tale da scoraggiare l'elettore dal cancellare qualche nome dalla lista per rimpiazzarlo con qualche altro<sup>15</sup>.

Questo tipo di schede aveva alcuni indubbi vantaggi. Innanzitutto permetteva anche agli analfabeti di poter votare. Inoltre, consentiva un conteggio dei voti molto più accurato e veloce. Infatti, con le schede scritte a mano, gli scrutatori dovevano guardare con attenzione ogni singola scheda e leggere tutti i candidati, con i relativi rischi di errore e di non comprensione della calligrafia. Le schede prestampate potevano, invece, essere contate molto più agevolmente.

Anche tale sistema aveva però dei difetti, soprattutto in termini di segretezza. In primo luogo l'elettore poteva rendere facilmente riconoscibile il proprio voto. In secondo luogo, non essendo previsto un formato standard, ogni partito poteva distribuire schede di diverse dimensioni e colori, o addirittura profumo, talmente riconoscibili che un osservatore al seggio poteva facilmente capire per chi un determinato elettore stesse votando<sup>16</sup>.

La risoluzione di tale problema avviene attraverso l'introduzione delle schede prestampate uguali per tutti, il cosiddetto "voto australiano". In tale forma di votazione, che è quella attualmente più utilizzata al mondo, anche in Italia, le schede possono contenere l'elenco dei candidati da votare apponendo un segno x a fianco del

---

<sup>14</sup> Cfr. Jones W. D., Simons B., *Broken ballots: will your vote count?*, Stanford, 2012, p. 10.

<sup>15</sup> Si possono vedere numerosi esempi di tali schede in <http://www.americanhistory.si.edu/vote/paperballots.html>. Molto spesso l'impaginazione della scheda era tale che l'elettore, pur potendo cancellare il nome di qualcuno dei candidati inclusi nella lista, non avrebbe poi avuto spazio per inserire un nuovo nome.

<sup>16</sup> Trucco L., *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 29.

nome, oppure, in altri casi, cancellando i candidati che non si vogliono votare e così via<sup>17</sup>.

Tale forma di voto venne introdotta per la prima volta nel 1852 in Tasmania<sup>18</sup>, mentre in Inghilterra comparirà solo con il *Ballot Act* del 1872. In Italia, la prima legge elettorale ancora non definiva le caratteristiche del “bollettino” sul quale l’elettore era tenuto a scrivere il proprio voto<sup>19</sup>; solo nel 1882 la normativa ha previsto che i singoli comuni, sede delle sezioni elettorali, stampassero schede uniformi<sup>20</sup>, ma è con la legge Acerbo del 1923 che si ha una scheda omogenea a livello nazionale<sup>21</sup>: la scheda di Stato.

Oggi, l’uso del cosiddetto “voto australiano”, della scheda di Stato, sembra così naturale e così fortemente radicato e diffuso che per molti è impensabile sostituirlo con sistemi di voto meccanici o elettronici. Bisogna però rilevare che i benefici del “voto australiano” non erano, ai tempi in cui fu introdotto, così ovvi e a tutti evidenti. L’uso di questa tecnologia richiedeva, infatti, la stampa delle schede a spese del governo, oltre ai costi di trasporto e custodia delle stesse.

Tale sistema, pur garantendo molto bene la segretezza del voto, manteneva ancora alcuni difetti, come le difficoltà legate alla fase del conteggio, vista l’estrema complessità delle schede. Inoltre, verso la fine del 19° secolo, in America si erano verificate ed erano state scoperte delle gravissime frodi proprio nella fase del conteggio<sup>22</sup>.

Probabilmente per tali ragioni cominciarono a essere progettati e introdotti i primi sistemi di votazione e conteggio meccanici: è chiaro come l’idea di sostituire lo

---

<sup>17</sup> Esempi di tali schede in <http://www.americanhistory.si.edu/vote/reform.html>.

<sup>18</sup> Newman T., *Tasmania and the secret ballot*, in *The Australian Journal of Politics and History*, 49(1), 2003, pp. 93-101.

<sup>19</sup> Regio editto n. 680/1848 all’art. 82 – cfr. Caporusso L., *Elezioni come procedura: forma, osservazione e automazione del voto*, in *Quaderni dell’Osservazione Elettorale*, giugno 2008, vol. 59, p.37.

<sup>20</sup> Art. 51 del testo unico 999/1882 – cfr. Gratteri A., *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, Cedam, 2005.

<sup>21</sup> Legge 18 novembre 1923, n. 2444 (c.d. legge Acerbo) confluita nel T.U. 2694/1923.

<sup>22</sup> Nel 1871 venne arrestato, ed in seguito condannato, William M. Tweed, commissario ai lavori pubblici della città di New York per corruzione. Durante la sua testimonianza di fronte alla commissione d’inchiesta egli dichiarò: «I voti non fanno il risultato; i conteggi fanno il risultato.» – cfr. Jones W. D., Simons B., *Broken ballots: will your vote count?*, Stanford, 2012, p. 42.

scrutatore con una macchina, eliminando in tal modo il rischio di frodi, stesse alla base di tale innovazione tecnologica.

Il primo brevetto di una macchina per votare risale al 1875 per merito dell'inglese Henry W. Spratt, e a questo ne seguirono altri<sup>23</sup>, ma la prima macchina a essere effettivamente usata in un seggio è stata quella brevettata nel 1889 dall'americano Jakob H. Meyers. Si trattava di una macchina a leve per cui l'elettore, entrato nella cabina elettorale, selezionava le leve in corrispondenza dei candidati che voleva votare e, automaticamente, tali voti venivano registrati dalla macchina stessa. Al termine dell'elezione, la macchina dava immediatamente i risultati. Questa macchina venne utilizzata ufficialmente per la prima volta nel 1892 a Lockport, New York.

A questa macchina ne seguirono altre e cominciarono anche a essere prodotte su scala industriale. Particolarmente interessante è quella costruita da Alfred Gillespie, di cui furono usati 442 esemplari a New York, in occasione delle elezioni presidenziali del 1900 (Figura 2).

Dagli inizi del 20° secolo l'adozione negli Stati Uniti di macchine per votare andò rapidamente espandendosi. Già nel 1924, 24 stati americani avevano autorizzato l'utilizzo di tali macchine e ne erano state vendute più di 11.000. Nel 1931 solo a New York ne vennero utilizzate più di 3.000 e nel 1933 l'80% dei seggi di quella città le utilizzavano. Per gli stati dell'Indiana, Iowa e Washington, quasi il 50% dei seggi adottava macchine per votare<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Nel 1875, l'inglese Henry W. Spratt brevettò negli Stati Uniti una cabina elettorale che incorporava una macchina per votare. Tale macchina conteneva un meccanismo per evitare che un elettore votasse più di una volta, il meccanismo era collegato alla porta della cabina, cosicché la macchina fosse automaticamente pronta per il prossimo votante non appena il precedente se ne fosse andato via, e includeva un contatore che mostrava al pubblico il numero di voti espressi. Al termine delle elezioni, la macchina dava immediatamente il risultato. Tale cabina non fu mai utilizzata, così come la macchina inventata nel 1878 dall'americano Alexander B. Roney, una macchina che permetteva di votare per più incarichi contemporaneamente, e quella del 1881 inventata da Anthony C. Beranek - cfr. Jones W. D., Simons B., *Broken ballots: will your vote count?*, Stanford, 2012, p. 24.

<sup>24</sup> Jones W. D., Simons B., *Broken ballots: will your vote count?*, Stanford, 2012, p. 33.



Figura 2 – La macchina per votare di Gillespie

Anche l'Italia si dimostrò, in qualche modo, sensibile a tali innovazioni. Nel 1912 fu proposto, per la prima volta nel Parlamento italiano, di ricorrere al voto per mezzo di una macchina a leve meccaniche, il Votometro dell'inventore Trespioli. Filippo Turati fu il più acceso sostenitore di quell'innovazione che, a suo giudizio, era l'unico mezzo per garantire al voto i requisiti essenziali «della vera libertà, della facilità, della segretezza e non controllabilità del voto dato, e della certezza che esso non possa essere adulterato dal seggio... E per l'ultimo dei quattro requisiti, non ogni mezzo meccanico serve ad un modo; serve soltanto quel mezzo meccanico, che faccia anche il conteggio dei voti» (Camera dei deputati, tornata del 17 maggio 1912)<sup>25</sup>. Nessuna macchina a leve per votare fu mai utilizzata in Italia.

Il fatto che le macchine a leve eliminassero completamente la questione sull'interpretazione del voto espresso e l'errore umano nel conteggio dei voti, ha contribuito al loro sempre maggiore utilizzo. Ancor oggi, sebbene dal 1982 siano

---

<sup>25</sup> Gratteri A., *Il "pallottoliere elettronico", ovvero la rilevazione informatizzata dello scrutinio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 12 febbraio 2006, <http://www.forumcostituzionale.it>.



uscite di produzione, sono in funzione in molti Stati americani<sup>26</sup>. Anche tale sistema, però, non è certo esente da difetti. In primo luogo, la complessità dei meccanismi comporta la relativa facilità con cui un tecnico può, senza lasciare alcuna traccia, manometterli. In secondo luogo, l'altissimo numero di parti in movimento aumenta il rischio di rotture e malfunzionamenti<sup>27</sup>. Altrettanto rilevante è il fatto che la macchina a leve non permetta al votante di verificare il proprio voto, cioè che lo stesso sia stato effettivamente registrato secondo la sua volontà; inoltre tale sistema non rende possibile il riconteggio dei voti in caso di contestazioni o di accertato malfunzionamento.

Agli inizi degli anni '60 cominciarono a essere introdotti nuovi sistemi di voto che utilizzavano la tecnologia della scheda perforata. Essenzialmente funzionavano attraverso l'uso di una scheda contenente caselle numerate da inserire in un supporto che riportava i nomi dei candidati (Figura 3). L'elettore votava praticando dei fori sulla scheda che, a seconda del modello, poteva essere pretagliata e, successivamente, la scheda veniva letta da un lettore di schede perforate. Vi poteva essere un lettore in ogni seggio, oppure le schede potevano essere raccolte e contate a livello centrale.

I vantaggi di tale tecnologia erano il basso costo, poche centinaia di dollari contro le migliaia necessarie per una macchina a leve, la mancanza di parti meccaniche, che metteva al riparo da malfunzionamenti, la possibilità dell'elettore di verificare che il voto riportato nella scheda fosse effettivamente quello voluto e, soprattutto, la possibilità di ricontare i voti. Nel 1988, il 25% degli elettori americani utilizzavano per votare le schede perforate.

Ma già in quegli anni cominciarono a evidenziarsi alcuni problemi: verificare la corrispondenza del proprio voto richiedeva una decodifica della relazione fra numero e candidato che non tutti gli elettori facevano; vi erano in taluni casi difficoltà di allineamento della scheda; l'utilizzabilità da parte dei ciechi era possibile solo con l'assistenza; alcuni studi avevano mostrato tassi anomali di *overvoting* e *undervoting*,

---

<sup>26</sup> Per esempio Shoup Lever Machine sono state utilizzate ad Albany e a New York City in occasione delle elezioni presidenziali del 6 novembre 2012, come riportato dal sito ufficiale dell'Ufficio elettorale dello stato di New York, <http://www.vote-ny.com>.

<sup>27</sup> Cfr. Jones W. D., Simons B., *Broken ballots: will your vote count?*, Stanford, 2012, pp. 42-45.

rispettivamente numero di voti nella stessa scheda superiore o inferiore a quello consentito<sup>28</sup>.



Figura 3 – Sistema di voto a scheda perforata “Votomatic” e scheda perforata

Il più grave dei problemi, però, venne evidenziato durante le elezioni presidenziali del 2000 in Florida. In quell’occasione il margine di vittoria del candidato George W. Bush fu di appena 567 voti in Florida, cosa che gli permise, grazie al sistema maggioritario, di aggiudicarsi tutti e 25 i grandi elettori di quello Stato e, quindi, di venire eletto Presidente degli Stati Uniti. A causa del così ridotto margine e della cattiva qualità delle schede elettorali, che erano schede perforate, vi furono vari ricorsi a seguito dei quali venne iniziato un riconteggio manuale delle schede perforate che, però, venne bloccato il 12 dicembre 2000 dalla Corte Suprema,

---

<sup>28</sup> Alvarez R. M., Hall E. T., *Electronic election. The perils and promises of digital democracy*, Princeton, 2008, pp. 18-20.

dando così la vittoria a Bush<sup>29</sup>. Da tale parziale riconteggio e da quello che venne effettuato successivamente da un consorzio di otto organizzazioni di mass media<sup>30</sup> e da vari altri studi, emersero i gravi difetti legati al voto per mezzo di scheda perforata che spesso portavano a non poter correttamente interpretare la reale intenzione dell'elettore nel caso in cui ci si trovasse di fronte a un parziale distacco del *chad*, coriandolo, prodotto dalla punzonatura della scheda elettorale. Le imperfezioni dovute al distacco incompleto dei coriandoli sono addirittura state classificate creando un'apposita terminologia: *hanging* o *dangling*, *swinging* o *trapdoor*, *tri-*, *pregnant*, *bulging* o *dimpled*<sup>31</sup>, a seconda che i coriandoli siano legati alla scheda su uno, due, tre lati o su tutta la superficie, riportando un'incisione più o meno profonda. Addirittura è stato provato che alcuni coriandoli potevano staccarsi accidentalmente<sup>32</sup>.

Il clamore per quanto successo in Florida portò il Governo a emanare il *Help America Vote Act* del 2002 (HAVA)<sup>33</sup> i cui obiettivi sono: sostituire i sistemi di voto a schede perforate e quelli basati su macchine a leve<sup>34</sup>, istituire la *Election Assistance Commission*<sup>35</sup> e stabilire degli standard minimi per l'amministrazione elettorale<sup>36</sup>. La sua implementazione, però, spetta ai singoli Stati.

---

<sup>29</sup> Il caso è notissimo e anche la pubblicistica, soprattutto americana, è copiosa. Per i dati si veda, ad esempio, *Lo scandalo Florida 2000*, in Corriere della Sera, 1 ottobre 2008, [http://www.corriere.it/esteri/speciali/2008/elezioni\\_usa/notizie/link-florida-2000\\_999237d2-8fe2-11dd-83b2-00144f02aabc.shtml](http://www.corriere.it/esteri/speciali/2008/elezioni_usa/notizie/link-florida-2000_999237d2-8fe2-11dd-83b2-00144f02aabc.shtml).

<sup>30</sup> Fessenden F., *How the consortium of news organizations conducted the ballot review*, in *The New York Times*, 12 novembre 2001.

<sup>31</sup> Letteralmente tali termini significano: coriandolo sospeso o pendente, dondolante o a botola, tri-, "incinto", rigonfio o increspato. Cfr. Caporusso L., *Elezioni come procedura: forma, osservazione e automazione del voto*, in *Quaderni dell'Osservazione Elettorale*, giugno 2008, vol. 59, p. 40.

<sup>32</sup> Jones W. D., Simons B., *Broken ballots: will your vote count?*, Stanford, 2012, pp. 50 ss.

<sup>33</sup> 107° U.S. Congress, 2002, Public Law 107-252, The Help America Vote Act of 2002, 29 ottobre 2002.

<sup>34</sup> La sezione 102 prevedeva che tale sostituzione dovesse avvenire entro il 2006 ma, secondo i dati dell'Election Data Services Inc., in quell'anno lo 0,24 % e il 6,83% degli elettori votavano ancora, rispettivamente, con schede perforate e con macchine a leve. Cfr. [www.electiondataservices.com](http://www.electiondataservices.com).

<sup>35</sup> La Election Assistance Commission è un'agenzia indipendente chiamata essenzialmente a consigliare e aiutare gli Stati per quanto riguarda l'amministrazione elettorale. [www.eac.gov](http://www.eac.gov).

<sup>36</sup> Gli standard minimi che i sistemi di voto devono rispettare sono previsti dalla sezione 301 dell'HAVA: la possibilità di verifica da parte dell'elettore del voto espresso e di correggerlo, avvisare l'elettore in caso di voto multiplo (più preferenze rispetto a quelle previste), possibilità di verifica e controllo attraverso la produzione di una registrazione cartacea delle operazioni di voto che permetta un eventuale riconteggio, garanzia di accesso al voto ai disabili, possibilità di uso di lingue diverse.

Bisogna però segnalare che la sostituzione di tali sistemi di voto, e anche di quello basato sulle schede cartacee contate a mano, era cominciato ben prima. Infatti, se nel 1988 le macchine a leve erano utilizzate nel 29,3% delle Contee, nel 2000 le usava solo il 14,8%; per quanto riguarda le schede perforate, si passa dal 25% nel 1988 al 20,9% nel 2000. Questo a favore di sistemi di voto elettronici che, complessivamente, passano dal 7,2% nel 1988 al 52,7% nel 2000<sup>37</sup>.

Dopo le macchine a leve e le schede perforate arrivarono i sistemi di voto elettronici, che, essenzialmente sono di due tipi: quelli basati su una scheda elettorale cartacea che viene “letta” da uno scanner ottico e un computer, con relativo software, che riconosce il voto espresso e quelli DRE (*Direct Recording Electronic*), dispositivi elettronici a registrazione diretta. Mentre i primi possono essere assimilati ai sistemi a scheda perforata, in quanto il voto viene espresso su una scheda e poi “letto” da una macchina, i secondi sono analoghi a una macchina per votare a leve in quanto conteggiano immediatamente in modo aggregato i voti attribuiti a ciascun partito o candidato.

Cosa debba effettivamente intendersi per voto elettronico, quali siano le diverse tipologie di sistemi di voto elettronico e quali le loro caratteristiche saranno temi che verranno affrontati nei prossimi paragrafi. Qui interessa evidenziare come questi sistemi, elettronici in senso lato, stiano soppiantando negli Stati Uniti le altre modalità di espressione del voto.

Nella tabella 1 si può osservare come il voto elettronico in senso ampio nel 2008 fosse utilizzabile dall’88,89% dei votanti registrati, anche se bisogna sottolineare come, tra il 2006 e il 2008 vi sia stato un incremento di circa l’8% a favore dei sistemi a scanner ottico a scapito soprattutto di quelli DRE.

---

<sup>37</sup> Cfr. Alvarez R. M., Hall E. T., *Electronic election. The perils and promises of digital democracy*, Princeton, 2008, p. 21.

Sistema di voto utilizzato	Percentuale votanti registrati 2006	Percentuale votanti registrati 2008
Schede perforate	0,22	0,10
Macchine a leve	6,83	6,72
Schede cartacee contante a mano	0,19	0,17
Schede cartacee scannerizzate	48,92	56,17
DRE	38,42	32,62
Sistemi misti	5,42	4,22

Tabella 1 – Sistemi di voto negli Stati Uniti d’America<sup>38</sup>

Come abbiamo visto, gli Stati Uniti d’America hanno, nel corso di due secoli, utilizzato diversi sistemi di voto. Attualmente, pur evidenziandosi una netta maggioranza per il sistema a scheda cartacea e con lettura mediante scanner ottico, gli strumenti per votare sono estremamente differenziati, non solo da Stato a Stato, ma anche all’interno dello stesso Stato. Nel 2008 in tutti gli Stati Uniti venivano utilizzati 25 diversi tipi scanner ottici e 17 di DRE<sup>39</sup>. Nel solo Stato di New York vengono utilizzati cinque differenti tipi di macchine per votare: due a leve, una a scanner ottico, che scannerizza una scheda cartacea precedentemente votata dall’elettore, e due che stampano la scheda una volta che si è votato su uno schermo.

Questo breve *excursus* di alcuni sviluppi del voto ben indica come l’uso di carta e matita copiativa non sia l’unica opzione possibile.

---

<sup>38</sup> Dati rilevati dalla Election Data Services, Inc. e riportati su *2008 National Voting Equipment Report* e *2006 National Voting Equipment Report*. Consultabili in [www.electiondataservices.com](http://www.electiondataservices.com).

<sup>39</sup> Dati rilevati dalla Election Data Services, Inc. e riportati su *2008 National Voting Equipment Report*. Consultabili in [www.electiondataservices.com](http://www.electiondataservices.com). Per una più completa disamina dei sistemi di voto utilizzati negli USA si veda il sito [www.verifiedvoting.org](http://www.verifiedvoting.org).

## 2. Definizione del voto elettronico

Il concetto di voto elettronico non ha ancora una definizione precisa. Il termine voto elettronico descrive un insieme di approcci diversi alle tecniche automatizzate applicate al procedimento elettorale, intendendo procedure quantitativamente e qualitativamente molto diverse tra loro<sup>40</sup>.

Il significato generico del voto elettronico è quello di indicare il processo e il risultato dell'applicazione alle operazioni elettorali delle nuove tecnologie informatiche. Queste, però, possono avere differenti gradi di applicazione e possono anche inserirsi in differenti fasi del procedimento elettorale. Ad esempio, l'utilizzo delle tecnologie informatiche può riguardare, nel loro complesso o singolarmente, la predisposizione delle liste elettorali, l'identificazione del votante, l'espressione del voto, lo scrutinio, la trasmissione dei dati<sup>41</sup>.

Vi è una definizione ristretta di voto elettronico, secondo la quale si può parlare di voto elettronico solo in quelle elezioni o referendum in cui mezzi tecnologici vengono utilizzati almeno per l'espressione del voto<sup>42</sup>; ciò significa che elemento discriminante sarebbe proprio l'utilizzo della tecnologia nell'atto di dare il voto.

Altri ne danno una versione più ampia secondo cui, nell'accezione di voto elettronico rientra, oltre all'esprimere il voto, anche il razionalizzare la determinazione dei risultati e la loro pubblicazione, il raccogliere, verificare e contare elettronicamente firme digitali, il fornire elettronicamente informazioni all'elettorato<sup>43</sup>. In Italia, come si vedrà, gli esperimenti a livello nazionale sul voto elettronico hanno riguardato solamente la fase della rilevazione dello scrutinio<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> Cfr. Orofino A., *L'E-vote*, in *Diritto & diritti*, luglio 2003, <http://www.diritto.it/materiali/tecnologie/orofino.html>; Berni A., *E-voting: il punto della situazione*, in, 2007, [http://cctld.it/Internetvoting/html/berni\\_01.html](http://cctld.it/Internetvoting/html/berni_01.html); Cuocolo L., *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato in Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, fasc. 1, p. 257.

<sup>41</sup> Sarais A., *Democrazia e tecnologia. Il voto elettronico*, Bologna, Esculapio, 2008, p. 21.

<sup>42</sup> Cfr. Consiglio d'Europa, *Legal, operational and technical standards for e-voting. Recommendation Rec(2004)11 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 September 2004 and explanatory memorandum*, Strasbourg Cedex, 2005, p. 8.

<sup>43</sup> Cfr., Consiglio federale svizzero, *Rapporto sul voto elettronico: le opportunità, i rischi e la fattibilità dell'esercizio dei diritti politici per via elettronica*, in *Foglio Federale della Confederazione Svizzera*, n. 5, 5 febbraio 2002.

<sup>44</sup> L'articolo 2 del decreto legge 3 gennaio 2006, n. 1, ha come titolo "Rilevazione informatizzata dello scrutinio delle elezioni politiche del 2006".

Le nuove tecnologie possono inserirsi nelle diverse fasi di cui si compone il complessivo procedimento elettorale ed è, quindi, necessario descrivere brevemente tali fasi e quali siano le possibilità di una loro informatizzazione<sup>45</sup>.

La prima fase è quella preliminare al voto, che comprende innanzitutto l'elaborazione, la gestione e l'aggiornamento delle liste elettorali. Sempre più spesso, ormai, la registrazione nelle liste elettorali avviene tramite procedimenti informatici, un po' come succede per l'anagrafe e per tutte le altre banche dati. Ciò capita sia nel caso in cui si tratti di registrazione passiva e, cioè, quella che viene effettuata *ex officio* dalle autorità preposte non appena un cittadino acquisisce i requisiti richiesti (cittadinanza, residenza, maggiore età ecc.), sia nel caso di registrazione attiva e, cioè, a seguito di richiesta da parte dell'avente diritto. Questo però non significa che lo stesso tipo di tecnologia sia necessariamente utilizzata per la gestione della lista degli elettori nei singoli seggi che può rimanere cartacea<sup>46</sup>.

Rientra nella fase preliminare anche la procedura di identificazione dell'elettore il quale, ovviamente, prima di votare deve dimostrare la propria identità e la conseguente titolarità del diritto di voto. Tale identificazione può avvenire, come succede in Italia e nella maggior parte dei Paesi, mediante l'esibizione di un valido documento d'identità; ma il votante può anche essere identificato, ad esempio, attraverso un sistema elettronico di riconoscimento che preveda l'uso di tessere elettorali elettroniche con *microchip* o *smart card*, con carte d'identità elettroniche o, anche, per mezzo di lettori per il riconoscimento di impronte digitali.

La seconda fase è quella dell'espressione del voto e, cioè, quella in cui l'elettore esprime la sua scelta e manifesta il suo suffragio. Tale fase può essere suddivisa in ulteriori due sottofasi: la prima è quella in cui il votante esprime la propria preferenza su di un supporto e, essenzialmente, corrisponde all'apposizione della croce tradizionale sulla scheda cartacea. Parlando di voto elettronico, tale apposizione può avvenire anche spingendo un pulsante, toccando una parte di uno schermo, annerendo una casella, digitando una parola e così via. La seconda sottofase

---

<sup>45</sup> Cfr. Sarais A., *Democrazia e tecnologia. Il voto elettronico*, Bologna, Esculapio, 2008, p. 21.

<sup>46</sup> In Italia le liste elettorali vengono gestite dagli Uffici Elettorali dei Comuni ovviamente mediante l'uso di computer, ma nei seggi la lista degli iscritti al voto è cartacea.

è invece quella in cui il voto espresso viene reso disponibile per il successivo conteggio e corrisponde al momento in cui, nei sistemi di voto tradizionali con scheda cartacea e scrutinio manuale, la scheda votata viene inserita nell'urna elettorale. Non basta aver apposto una croce sulla scheda: anche nei sistemi di voto tradizionale di solito è possibile per il votante accorgersi di un errore e chiedere di poter ripetere il proprio voto, ovviamente prima dell'inserimento della scheda nell'urna<sup>47</sup>. Con l'utilizzo di tecnologie informatiche questa fase si può realizzare contemporaneamente all'espressione del voto, ma anche in un momento successivo come, ad esempio, con una sequenza di conferma, con l'introduzione di una scheda cartacea in un lettore ottico e così via.

La terza fase è quella dello scrutinio e rappresenta il momento del conteggio dei voti che viene effettuato una volta che la votazione è terminata e gli elettori hanno espresso i loro suffragi. Nei sistemi di voto tradizionali il conteggio viene effettuato manualmente, mentre nei sistemi di voto elettronico proprio tale fase risulta essere quella che maggiormente beneficia dell'uso della tecnologia informatica: al termine della votazione, si tratti di un sistema elettronico a registrazione diretta (DRE - *Direct Recording Electronic*) o a scanner ottico o altro ancora, il sistema è in grado di fornire immediatamente il risultato. Ovviamente, i risultati dovranno essere contabilizzati e aggregati ai vari livelli al fine di determinare il risultato della competizione elettorale e, quindi, dovranno eventualmente essere inviati. La trasmissione dei risultati del singolo seggio all'ufficio incaricato di aggregare i risultati dei vari seggi può avvenire in numerosi modi: dalla consegna a mano di un verbale cartaceo alla consegna di una chiavetta USB, dalla comunicazione telefonica all'invio con e-mail, fino alla comunicazione attraverso strumenti telematici.

---

<sup>47</sup> Tale possibilità è sempre prevista. Ad esempio, in Italia, in conformità al paragrafo 63 delle *Istruzioni per le operazioni degli uffici elettorali di sezione* emanate dal Ministero dell'Interno nel 2011 per le elezioni amministrative, nel caso in cui all'elettore venga consegnata una scheda deteriorata o lui stesso la deteriori, può chiederne al presidente un'altra e la prima è annullata, ma tutto ciò una volta sola. Analoga possibilità richiede la Sezione 301 del già citato *The Help America Vote Act del 2002* che prevede i requisiti che un sistema di voto deve possedere.



Le fasi summenzionate, pur inserite all'interno della procedura elettorale unitaria che non potrebbe fare a meno di nessuna di esse<sup>48</sup>, rappresentano ciascuna un'articolazione autonoma con specifiche possibilità di informatizzazione.

Tutte queste fasi possono essere informatizzate, anche singolarmente. Si potrebbe avere una procedura elettorale per cui la gestione delle liste elettorali è completamente informatizzata mentre l'espressione del voto è su scheda cartacea e lo scrutinio è manuale; oppure è possibile un sistema in cui la scelta dell'elettore viene effettuata per mezzo di un computer, ma la scheda stampata può essere poi scrutinata anche manualmente; o, ancora, uno scrutinio in cui i risultati dei singoli seggi vengono riportati su schede di memoria e aggregati successivamente, come ad esempio accaduto nelle sperimentazioni di scrutinio informatico avvenuto in Italia in occasione delle elezioni del 2004 e del 2006.

Se quindi, in senso lato, si può definire voto elettronico quel procedimento elettorale in cui in una qualunque delle sue fasi viene utilizzata un'applicazione meccanizzata o informatica, in senso più proprio l'espressione viene utilizzata per indicare qualsiasi forma di espressione del voto e di scrutinio che utilizzi componenti elettronici<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Non è possibile una elezione senza individuazione degli aventi diritto al voto, per quanto fatta attraverso una semplice iscrizione al momento del voto o un'identificazione per mezzo non di un documento ma con la sottoscrizione di un *affidavit* a conferma dell'identità (come ad esempio capita in alcuni stati degli Stati Uniti Cfr. OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, United States of America, General Elections, 6 November 2012. Interim Report No. 2*, Varsavia, 26 ottobre 2012); né avrebbe senso un'elezione senza il conteggio dei voti che ne determini l'esito.

<sup>49</sup> In tal senso anche U.S. Election Assistance Commission, *A Survey of Internet Voting*, 14 Settembre 2011, Washington D.C., p. 10, che definisce il voto elettronico «*Any form of vote tabulation and vote submission utilizing electronic components.*» La stessa U.S. Election Assistance Commission, in *Voluntary Voting System Guidelines*, 2005, definisce sistema di voto elettronico quello che utilizza strumenti elettronici in almeno una delle seguenti fasi: «*ballot presentation, vote capture, vote recording, and tabulation*» (presentazione della scheda, espressione del voto, registrazione del voto e conteggio). In Wolf P. e altri, *Introducing Electronic Voting: Essential Considerations*, Stockholm, International IDEA Publication Office, 2011, p. 6, per voto elettronico si intendono quei «*systems where the recording, casting or counting of votes in political elections and referendums involves information and communication technologies*».

### 3 Tipologie di voto elettronico

Un altro modo in cui può essere specificato il concetto di voto elettronico è quello in relazione al luogo fisico in cui viene espresso. Il luogo in cui si vota influisce non solo sulla tipologia delle macchine per votare da utilizzare, ma anche sulle modalità di voto e sulla sua accezione concettuale. E' possibile, quindi, classificare i diversi sistemi di voto elettronico alla luce dell'ubicazione delle macchine per votare.

Secondo alcuni autori<sup>50</sup>, in base a tale classificazione vi sono quattro tipi di voto elettronico.

Il primo è il voto in un chiosco all'interno del seggio elettorale in cui l'elettore è iscritto. L'elettore si reca nel suo seggio abituale e lì esprime il proprio voto avvalendosi di un computer, nel caso di DRE, oppure, dopo aver espresso il proprio voto su una scheda cartacea, inserisce la scheda elettorale in un lettore ottico. Le votazioni si svolgono comunque all'interno di seggi elettorali pubblici, ove funzionari pubblici sono fisicamente presenti per controllare e sovrintendere lo svolgimento delle elezioni. Il voto si esercita, pertanto, in un ambiente pubblico protetto e controllato e specificamente dedicato a tale funzione, all'interno di specifici seggi elettorali funzionali in senso esclusivo a tale attività.

La seconda modalità è quella del voto in un chiosco all'interno di un qualsiasi seggio elettorale. Anche in questo caso, come in quello precedente, l'elettore per votare deve recarsi presso un seggio elettorale presidiato da funzionari pubblici. La differenza è che non deve necessariamente recarsi nel seggio in cui è iscritto, ma può votare da qualsiasi seggio essendovi una rete informatica che collega tutti i seggi. Il sistema permetterà, non solo l'identificazione e la legittimazione al voto dell'elettore attraverso un contatto informatico con il seggio di residenza, ma anche all'elettore di esprimere la propria scelta tra le varie possibili previste nella sua circoscrizione, piuttosto che in quella relativa al seggio in cui si trova fisicamente. Pertanto, il voto,

---

<sup>50</sup> Tale distinzione è prospettata da Sarais A., *Democrazia e tecnologia. Il voto elettronico*, Bologna, Esculapio, 2008, pp. 23-25.

qualsiasi sia il seggio in cui questo sia stato espresso, verrà scrutinato nel seggio in cui l'elettore è iscritto.

La terza possibilità è quella di un chiosco al di fuori di un seggio elettorale. L'elettore vota su una macchina non collocata all'interno di un seggio ma, ad esempio, situata all'interno di uffici postali, stazioni ferroviarie, uffici pubblici, centri commerciali ecc. Ovviamente tale modalità presuppone che i vari chioschi siano collegati telematicamente, mentre gli stessi possono essere o non essere controllati e sorvegliati da funzionari e tecnici appositi.

L'ultima possibilità è quella del voto a distanza o *remote-voting*. Il luogo in cui avviene questo tipo di votazione è uno spazio privato o, comunque, non predeterminato, come nei casi precedenti: l'elettore può votare da casa sua, dal luogo di lavoro, dall'estero ecc. Gli strumenti utilizzati possono essere molto diversi. Quello più semplice e più utilizzato è il voto per corrispondenza, ma l'applicazione delle nuove tecnologie ha reso possibile anche il voto attraverso Internet (il cosiddetto *Internet-voting* o *i-voting*), con sms (*short message service*), utilizzando il telecomando di una televisione interattiva o digitale, ecc.

Altri autori, sempre sulla base dell'ubicazione delle macchine per votare, classificano differentemente il voto elettronico, distinguendo solamente tra le ipotesi in cui il voto viene espresso per mezzo di terminali collocati in seggi elettorali, appositi o meno ma comunque posti in luoghi pubblici, e quelle in cui avviene tramite terminali privati collegati per mezzo di reti telematiche<sup>51</sup>.

Altra grande distinzione è quella fra sistemi di votazione *on line* e sistemi di votazione *off line*.

Nei sistemi *on line* i computer utilizzati per l'espressione del voto sono collegati a una rete informatica articolata in client e server. Tale rete può essere una rete chiusa, in cui i vari computer sono collegati per mezzo di una rete locale (Intranet) a una postazione centrale alla quale vengono trasmessi i dati, oppure può essere una rete aperta e, cioè, utilizzando la rete Internet.

---

<sup>51</sup> Tale classificazione è proposta da Orofino A., *L'E-vote*, in *Diritto & diritti*, luglio 2003, <http://www.diritto.it/materiali/tecnologie/orofino.html>.

Nei sistemi *off line*, invece, i computer non sono collegati fra loro e, pertanto, ognuno opera autonomamente e indipendentemente dagli altri. Non vi sono possibilità di interazioni o scambio di dati, se non attraverso l'inserimento di dati dall'esterno.

In un'ottica di verifica della compatibilità dei vari sistemi di voto elettronico con gli standard internazionali e i principi costituzionali che regolano il procedimento elettorale e garantiscono il diritto di voto, che saranno approfonditi nei prossimi capitoli, la distinzione più utile appare, però, quella tra voto presidiato o in ambiente controllato e voto non presidiato o in ambiente non controllato.

### ***3.1 Voto elettronico presidiato o in ambiente controllato.***

Il voto presidiato o in ambiente controllato, sia esso elettronico o meno, è quello che si svolge in luoghi sottoposti al controllo di funzionari pubblici che sovrintendono al regolare svolgimento delle operazioni elettorali. Si tratta, ovviamente, del tradizionale sistema dei seggi elettorali. In tali seggi, però, il procedimento elettorale può svolgersi anche con l'utilizzo di mezzi elettronici e informatici.

I sistemi di voto elettronico utilizzati sono innumerevoli e anche molto diversi tra loro per caratteristiche e funzioni e una loro classificazione risulta alquanto complessa. In sintesi, si possono però descrivere tre differenti tipologie di sistemi di voto elettronico: i dispositivi elettronici a registrazione diretta o DRE (*Direct Recording Electronic*), gli scanner ottici e gli apparecchi per votare la scheda<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Per una più completa struttura di classificazione dei sistemi di voto elettronici utilizzabili all'interno di seggi si veda Franklin J., Myers J., *Interpreting Babel: Classifying electronic voting systems*, in *Proceedings of the 5th International Conference on Electronic Voting 2012*, Bonn, 2012, pp. 244-256. La struttura di classificazione che tali autori suggeriscono è così costituita: elementi componenti, tecnologia utilizzata, interfaccia votante e presentazione della scheda. Ognuna di queste è suddivisa a sua volta in sottocategorie che permettono una ulteriore classificazione. Gli elementi componenti vengono suddivisi in DRE, scanner ottici e apparecchi per votare la scheda; la tecnologia utilizzata può essere relativa all'acquisizione del voto e sua tabulazione, alla produzione di schede su richiesta o alla tenuta di registri elettorali elettronici; l'interfaccia votante può essere caratterizzata da *touch screen*, pulsanti, alimentazione a scheda singola o a scheda multipla, riconoscimento vocale, *sip-and-puff* (sistema di riconoscimento attraverso il respiro utilizzabile da persone affette da paralisi); la

I dispositivi elettronici a registrazione diretta o DRE sono essenzialmente dei computer che permettono all'elettore di votare per mezzo di una scheda non cartacea. Tale scheda è riprodotta in un video e l'elettore esprime la propria scelta toccando il video, in caso di tecnologia *touch screen*, o premendo dei pulsanti posti a lato dello stesso. Ogni singolo voto viene registrato nella memoria elettronica e, al termine dell'elezione, il sistema elabora i risultati registrandoli in una scheda di memoria rimovibile e spesso prevede anche la possibilità di una loro stampa. Il sistema può essere sia *on line* sia *off line*.

Come tutte le macchine per votare, questo sistema di voto è estremamente rapido nel conteggio visto che praticamente, terminate le procedure di chiusura delle votazioni, i risultati sono immediatamente disponibili. Inoltre, questo sistema non richiede la stampa di schede elettorali e può essere adattato alle necessità delle persone con difficoltà fisiche (non vedenti, paraplegici ecc.) e può anche permettere la presentazione di schede in lingue differenti.

Accanto, però, a tali benefici vi sono anche delle perplessità. La principale è legata all'immaterialità del voto alla quale sono collegate numerose conseguenze: l'impossibilità di riconteggio, l'incertezza da parte dell'elettore che effettivamente il suo voto venga preso in considerazione, il timore che i voti non vengano correttamente contati o assegnati a causa di software creato appositamente per creare danni in un sistema informatico, il cosiddetto *malware*, o a causa di malfunzionamenti.

Secondo il Caltech/MIT Voting Technology Project <sup>53</sup> le preoccupazioni riguardanti il voto elettronico possono essere così riassunte: perdita di trasparenza non essendo possibile osservare il conteggio dei voti; perdita della possibilità per molte persone di essere coinvolte nel procedimento di voto come conseguenza dell'impossibilità di osservare la sua accuratezza nelle varie fasi del procedimento;

---

presentazione della scheda può essere intera, a scorrimento, a immagine scannerizzata, in formato audio.

<sup>53</sup> Si tratta di un progetto di ricerca, istituito nel dicembre del 2000 con un accordo tra il California Institute of Technology e il Massachusetts Institute of Technology, con lo scopo di prevenire il verificarsi di quanto accaduto in occasioni delle elezioni generali in Florida nel 2000 e di sviluppare migliori tecnologie da applicare alle elezioni. <http://vote.caltech.edu>.

mancanza di separazione dei poteri in quanto tutto il potere di controllo è di fatto conferito a una singola entità (il computer o il venditore del sistema); la mancanza di ridondanza, che in termini informatici significa l'esistenza di più sistemi per svolgere la medesima funzione; la mancanza di effettiva verificabilità, stante l'impossibilità di eseguire un numero sufficiente di test; la perdita di controllo pubblico, in quanto è necessario dipendere e affidarsi eccessivamente ad alcuni attori nel processo, i soli in grado di capire e garantire il funzionamento e l'affidabilità della tecnologia utilizzata<sup>54</sup>. In ordine a tali critiche è interessante richiamare una recente sentenza del Tribunale costituzionale tedesco, della quale tratteremo più dettagliatamente nel prossimo capitolo, secondo la quale le elezioni hanno natura pubblica, lo scrutinio deve essere pubblico e gli elettori stessi devono essere in grado di comprendere, anche senza particolari conoscenze informatiche, se i loro voti siano stati registrati in maniera corretta<sup>55</sup>.

Numerosi autori parlano di “*black boxes*”, scatole nere, riferendosi ai sistemi di voto elettronico DRE. In un sistema *black-box*, concetto utilizzato non solo in ambito informatico, è possibile sapere cosa entra nel sistema e sapere cosa esce dal sistema, ma non è possibile sapere cosa accade quando il dato inserito viene elaborato dal sistema<sup>56</sup>.

Per cercare di risolvere tali problemi, in molti sistemi DRE è stata inserita la possibilità di avere anche una copia cartacea del voto, una ricevuta che rimane a disposizione del personale del seggio, che permette, da un lato, all'elettore di controllare la corrispondenza tra la scelta effettuata e il voto effettivamente espresso, dall'altro rende possibile un eventuale riconteggio. Tale sistema viene indicato con l'acronimo VVPAT, *Voter Verified Paper Audit Trail*. Con il VVPAT i voti sono pertanto raccolti sia fisicamente che elettronicamente e ciò permette di valutare,

---

<sup>54</sup> Cfr. Alvarez R. M., Hall E. T., *Electronic election. The perils and promises of digital democracy*, Princeton, 2008, p. 35.

<sup>55</sup> Sentenza del 3 marzo 2009 del Tribunale costituzionale tedesco (BVerfG, 2 BvC 3/07).

<sup>56</sup> Si veda Shamos M. I., *Paper v. Electronic voting records – An assessment*, in *Proceedings of the 14th ACM Conference on Computers, Freedom and Privacy*, Berkeley, 2004; Harris B., *Black Box Voting. Ballot tampering in the 21st century*, Renton, WA, 2004 e il suo sito Internet [www.blackboxvoting.org](http://www.blackboxvoting.org).

qualora ve ne fosse la necessità, la loro corrispondenza: in tal modo è possibile accertare anche *ex post* l’attendibilità dello scrutinio elettronico attraverso riconteggi a campione, oppure effettuare ulteriori conteggi in caso di contestazioni o malfunzionamenti.

Al posto della stampa della scheda elettorale o della ricevuta si può avere la creazione di un file PDF, memorizzato in un differente supporto magnetico, che può, pertanto, essere visualizzato o stampato in caso di necessità di riconteggio.

Un altro sistema di verifica, che può anche non richiedere l’utilizzo di schede o ricevute cartacee, è la cosiddetta verifica “*End-to-End*”. Tale sistema utilizza mezzi crittografici per generare un codice di ricevuta che permette all’elettore di verificare dopo le elezioni, ad esempio collegandosi a un apposito sito Internet, se il proprio voto sia stato correttamente contato e non modificato, senza però mostrare quale sia stato tale voto. Il sistema “*End-to-End*” non permette ovviamente un riconteggio ed è essenzialmente rivolto ad accrescere la fiducia dell’elettore attraverso, appunto, la garanzia che il proprio voto sia stato effettivamente contato e considerato. Può affiancarsi a sistemi elettronici che utilizzano schede elettorali cartacee come nel caso del sistema *Pret-a-Voter*<sup>57</sup>.

Nel caso in cui si abbia una duplice raccolta dei voti, fisica ed elettronica, qualora in caso di riconteggio vi sia una discrepanza tra i due conteggi è necessario stabilire in anticipo quale sia il risultato ufficiale<sup>58</sup>. Nonostante possa sembrare ovvio che in casi di riconteggio dei voti registrati sulle schede o ricevute cartacee siano

---

<sup>57</sup> Nel sistema *Pret-a-Voter* l’elettore esprime il suo voto su una scheda cartacea. La novità è che la lista dei candidati è in ordine casuale che varia per ogni scheda. Una volta espressa la scelta, la parte della scheda con l’elenco dei candidati è distrutta e viene inserita nell’urna solo la parte con la posizione del voto e un codice crittografato per il suo conteggio, mentre all’elettore rimane una ricevuta numerata, ovviamente senza l’indicazione del candidato prescelto. Dopo le elezioni il sistema pubblica in Internet le ricevute di tutti i voti accettati e considerati e, pertanto, l’elettore può verificare che il proprio voto sia stato incluso. Per maggiori informazioni su tale sistema si veda: Lundin D., *Simple and secure electronic voting with Pret a Voter*, in *Proceedings of the 3th International Conference on Electronic Voting 2008*, a cura di Robert K., e Rudiger G.. Bonn: GI Lecture Notes in Informatics, pp. 153-169.

<sup>58</sup> In tal senso Consiglio d’Europa, Direzione Generale della Democrazia e Affari Politici, *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Transparency of E-enabled Elections (2011)*, linea guida n. 15.

questi ultimi a divenire ufficiali, non sempre è così: in alcuni casi, come in Venezuela, il conteggio ufficiale è quello elettronico<sup>59</sup>.

Altra tipologia di sistema di voto elettronico è quella basata su apparati a riconoscimento ottico o scanner ottici. Si tratta di meccanismi in grado di accettare, leggere, registrare, memorizzare e conteggiare schede elettorali cartacee. Sono, per così dire, l'evoluzione elettronica delle schede perforate: il votante, anziché perforare una scheda, annerisce o in qualche altro modo contrassegna una scheda che successivamente viene letta dallo scanner. Anche con tale sistema vi è una duplice raccolta di voti: le schede cartacee e i dati conseguenti alla loro scannerizzazione.

Gli scanner ottici, oltre a poter essere catalogati in funzione della tecnologia utilizzata<sup>60</sup>, possono essere distinti in due sottocategorie: scanner ottici con scrutinio al seggio e scanner ottici con scrutinio centralizzato.

Nel primo caso l'elettore, subito dopo aver effettuato la propria scelta sulla scheda, la inserisce nell'apparecchio per l'immediata scannerizzazione. Al termine della votazione la macchina dà immediatamente i risultati e questi vengono inviati all'ufficio centrale per la successiva aggregazione<sup>61</sup>.

Nel secondo caso, invece, le schede votate vengono raccolte in un ufficio centralizzato e, quindi, scannerizzate. In tale ipotesi l'elettore non viene mai a contatto con lo strumento elettronico e il conteggio avviene al termine dell'espressione del voto una volta che le schede siano giunte nel luogo in cui si trova lo scanner ottico. Tale tipo di sistema è molto spesso usato per lo scrutinio delle schede votate da coloro che si trovano all'estero o per il voto per corrispondenza, ma non solo<sup>62</sup>.

L'ultimo tipo di sistema di voto elettronico è quello che utilizza apparecchi per votare la scheda. Con tali strumenti l'elettore esprime il proprio voto toccando uno

---

<sup>59</sup> Cfr. The Carter Center, *Carter Center Study Mission Pre-Election Report for the Oct. 7, 2012, Venezuelan Presidential Election*, 5 ottobre 2012.

<sup>60</sup> A infrarossi, con codice a barre, a scannerizzazione di immagine ecc.

<sup>61</sup> E' il caso del sistema KOIB utilizzato in Russia fin dal 2004.

<sup>62</sup> Tale sistema è utilizzato in Oregon per lo scrutinio del voto per corrispondenza ma, ad esempio, in Nebraska, è usato per scrutinare anche le schede votate nei seggi.



schermo o un pulsante e l'apparecchio stampa su una scheda cartacea la scelta fatta<sup>63</sup>. I voti vengono, quindi, espressi su una scheda cartacea con l'interfaccia tipica dei sistemi DRE, anziché usare una penna. Il grande vantaggio di tale sistema è quello di agevolare nell'espressione del voto i votanti con disabilità, evitando che debbano essere assistiti da altri. Strumenti elettronici di questo tipo hanno solitamente la possibilità di collegare sistemi audio per i non vedenti e sistemi di scelta del voto che non prevedono l'uso delle mani, come i sistemi a pedale o *sip-and-puff*.

### ***3.2 Voto elettronico non presidiato o in ambiente non controllato.***

Il voto elettronico non presidiato o in ambiente non controllato è quello che si svolge al di fuori dei seggi elettorali, senza alcun controllo da parte di funzionari pubblici durante la fase di espressione del voto: tale tipo di voto viene a volte indicato come voto a distanza, *remote-voting*. Quello più tipico e più diffuso è sicuramente il voto per corrispondenza<sup>64</sup>, ma ne esistono anche tipologie che utilizzano strumenti elettronici. Si può pensare all'utilizzo di chioschi elettronici in luoghi diversi dai seggi elettorali, come uffici postali, stazioni ferroviarie ecc.; ma l'esempio più evidente, quello che si va diffondendo sempre più, è il voto via Internet o *i-voting* o anche *home-voting*. Anche i predetti chioschi possono essere collegati tra loro e con server via Internet, ma l'*i-voting* in senso stretto è quella votazione in cui l'elettore può esprimere il proprio voto da qualsiasi computer o terminale connesso a Internet: da casa, dal posto di lavoro, da terminali pubblici, utilizzando tablet ecc.

Una prima modalità di votazione elettronica a distanza è quella in cui l'elettore riceve via Internet o via e-mail o in altro modo una scheda elettorale in formato

---

<sup>63</sup> La stampa può essere di tre tipi: stampa della scheda e della scelta su un foglio bianco; stampa della scelta su una scheda prestampata; stampa della scelta in formato diverso dalla scheda elettorale come, ad esempio, un foglio di carte più piccolo della scheda con impresso solo il nome del candidato scelto. Cfr. Franklin J., Myers J., *Interpreting Babel: Classifying electronic voting systems*, in *Proceedings of the 5th International Conference on Electronic Voting 2012*, Bonn, 2012, p. 249.

<sup>64</sup> Il voto per corrispondenza è ammesso in moltissimi Paesi: in alcuni casi, come in Italia, è ammesso solamente per il voto all'estero, in altri è ammesso alternativamente a quello tradizionale nei seggi senza particolari precondizioni, in altri è invece l'unico ammesso, come in Oregon dove si può votare solo via posta (o lasciando la busta contenente la scheda in speciali centri di raccolta), via e-mail o via fax.

elettronico e, dopo aver espresso la propria scelta, la restituisce alle autorità elettorali preposte. La restituzione della scheda può avvenire attraverso tre canali, o metodologie: per mezzo di un'applicazione web che permette il caricamento (*upload*) in un apposito sito Internet di un file contenente la rappresentazione digitale (ad esempio pdf, jpeg, png) di una scheda elettorale votata; inviando un file contenente la rappresentazione digitale di una scheda elettorale votata come allegato ad una e-mail; inviando via fax la scheda votata<sup>65</sup>. Appare evidente come tali sistemi, stante l'assoluta inscindibilità tra dati riguardanti l'identità dell'elettore e dati rappresentanti la scelta elettorale effettuata, presuppongano la rinuncia da parte dell'elettore del proprio diritto alla segretezza del voto<sup>66</sup>.

Per voto elettronico diretto via Internet si intende, invece, il caso in cui l'elettore esprime il proprio voto direttamente su un apposito sito Internet ove viene mostrata la scheda elettorale, registrata la scelta e trasmesso il voto. In questo caso la segretezza del voto viene garantita attraverso software di criptazione del voto che impediscono a terzi di accertare da chi sia stato espresso un determinato voto.

Questa forma di *i-voting* è sperimentata e utilizzata sempre più spesso soprattutto in ambito europeo. Non solo vi sono state sperimentazioni, ma in alcuni casi vi è stata anche l'adozione ufficiale di procedure di votazione via Internet generalizzate. E' il caso dei progetti pilota, aventi però valore legale, effettuati in Svizzera e in Norvegia nel 2011, della Francia che, nelle elezioni parlamentari del 2012, ha previsto la possibilità di votare via Internet per tutti i residenti all'estero<sup>67</sup>, ma soprattutto è il caso dell'Estonia che ha introdotto tale modalità di votazione sin dal 2005 e che nelle elezioni parlamentari del 2011 ha visto l'utilizzo dell'*i-voting* da parte del 24,3% dei votanti.

---

<sup>65</sup> Cfr. U.S. Election Assistance Commission, *A Survey of Internet Voting*, 14 Settembre 2011, Washington D.C., p. 10.

<sup>66</sup> Il voto via e-mail e via fax è previsto ad esempio in Oregon dove l'elettore, insieme alla scheda votata, deve anche inviare una dichiarazione in cui accetta di rinunciare al proprio diritto alla segretezza del voto.

<sup>67</sup> I residenti all'estero potevano però scegliere di votare per corrispondenza o per procura o presso le sedi consolari.

Quanto descritto in precedenza a proposito delle criticità rilevate nei confronti dei sistemi di voto elettronico DRE e dell'immaterialità del voto vale, ovviamente, anche per l'*i-voting*. A questo, però, si aggiunge il fatto che, basandosi il sistema sull'uso della rete Internet, alla quale tutti possono accedere, il pericolo di *malware* e di attacchi informatici è molto più elevato o, almeno, è percepito come tale. Ovviamente all'*i-voting* non può applicarsi il "correttivo" dell'introduzione di una copia cartacea del voto espresso, il cosiddetto VVPAT, mentre è possibile utilizzare il sistema di verifica "*End-to-End*".

#### **4. Tecnologia nelle altre fasi del procedimento elettorale.**

I sistemi di voto elettronico che sono stati fin qui descritti sono quelli che riguardano la fase dell'espressione del voto, anche se è già stato accennato all'utilizzo della tecnologia informatica nelle altre fasi del procedimento elettorale.

In primo luogo l'informatica viene utilizzata per l'elaborazione, la gestione e l'aggiornamento delle liste elettorali. Non sfugge certo l'importanza che tale fase assume: l'essere inserito nella lista elettorale riconosce all'elettore il diritto di elettorato attivo permettendogli, quindi, di partecipare all'elezione. E' pertanto assolutamente importante che le liste elettorali siano il più accurate possibile.

Nel caso di registrazione passiva, e cioè con registrazione automatica da parte delle autorità preposte, come nel caso dell'Italia, le liste elettorali vengono gestite per mezzo di banche date informatiche.

Lo stesso avviene nei Paesi dove la registrazione è attiva e, cioè, dove è richiesto agli elettori di iscriversi nella lista dei votanti. Tale iscrizione può avvenire in vari modi: di persona presso gli uffici preposti, per corrispondenza, ma anche in forma elettronica *on line*. Ad esempio, negli Stati Uniti d'America gli aventi diritto al voto, se vogliono essere inseriti nelle liste elettorali, devono inviare una richiesta di registrazione per poter essere inseriti nelle liste elettorali. Nelle elezioni presidenziali

del 2012, ad eccezione di 10 Stati, tale registrazione poteva essere effettuata anche *on line*<sup>68</sup>.

Il registro dei votanti nei singoli seggi può rimanere comunque cartaceo o anche essere informatizzato e, cioè, gestito da un computer. In tale caso vi è anche la possibilità che i vari computer siano tra loro in rete e permettano, quindi, ad un elettore di recarsi in un qualsiasi seggio per votare.

L'uso della tecnologia può essere sicuramente utile per rendere più accurata l'identificazione dell'elettore, soprattutto in tutte le fasi in cui la sua partecipazione alle diverse fasi elettorali è *on line*, ma anche nei sistemi di voto presidiato. Lo stato attuale delle conoscenze tecnologiche offre varie opportunità in tal senso.

Il sistema più semplice e meno sofisticato è quello tramite password o PIN, che consiste nel fornire all'elettore una chiave alfanumerica. All'atto del riconoscimento, l'elettore deve digitare il codice che gli è stato assegnato. Chiaramente tale sistema non possiede un alto livello di affidabilità, vista la possibilità di smarrimento, sottrazione o cessione del codice.

Simile a questo sistema è quello basato su una password o codice monouso, che viene generata e consegnata all'elettore che la può utilizzare una volta sola<sup>69</sup>. E' il possesso di tale codice che identifica l'elettore come avente diritto al voto e che gli permette, quindi, di votare.

Un sistema più evoluto è quello con *smart card* o altri supporti digitali. In tale caso l'identificazione avviene tramite un apposito lettore che decodifica i dati registrati all'interno del supporto informatico. Anche in tal caso la perdita del supporto comporterebbe la possibilità per altri che ne fossero venuti in possesso di

---

<sup>68</sup> Cfr. OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, United States of America, General Elections, 6 Novembre 2012. Interim Report No. 1*, Varsavia, 19 ottobre 2012.

<sup>69</sup> Si tratta del cosiddetto *Transaction Authentication Number* (TAN) simile, ad esempio, a quelle password monouso che sono utilizzate nelle operazioni di *online banking* e che vengono create da appositi apparecchi elettronici. Questi codici, però, possono anche essere generati centralmente e poi, ad esempio, venire stampati su una *scratch card* (tessera simile ai cosiddetti "gratta e vinci"), per cui l'elettore che lo riceve non dovrà far altro che grattare sull'apposito spazio per sapere qual è il codice da utilizzare per poter votare. Se l'accoppiamento tra singolo codice ed elettore viene effettuata in modo casuale, ciò comporta l'impossibilità di associare il voto espresso a uno specifico elettore.

utilizzarlo; l'affidabilità e la sicurezza può però essere facilmente aumentata combinando la *smart card* con un PIN<sup>70</sup>.

Il quarto sistema è quello delle cosiddette chiavi biometriche, per cui il sistema esegue il riconoscimento dell'elettore e lo abilita all'esercizio del voto al seguito del riscontro di una caratteristica fisica unica della persona. Il metodo più utilizzato è quello di sistemi informatici per il confronto delle impronte digitali<sup>71</sup>, ma esistono anche sistemi che riscontrano altre caratteristiche come l'iride o l'intero viso.

Per quanto riguarda la fase dello scrutinio, è già stato rilevato come l'utilizzo di sistemi informatici nella fase di espressione del voto abbia generalmente come necessaria conseguenza l'automatico conteggio dei voti espressi. Anche nel caso di voto tradizionale è comunque possibile la raccolta dei risultati in formato elettronico e il loro successivo invio agli uffici competenti per l'aggregazione degli stessi. Tale invio può avvenire attraverso la consegna materiale di un dispositivo di memoria di massa (ad esempio chiave USB, DVD, ecc.)<sup>72</sup>, via fax, via e-mail o attraverso un canale telematico.

Sono infine possibili altre applicazioni informatiche, non collegate specificatamente a nessuna delle fasi descritte poc'anzi. E' il caso dell'installazione di videocamere nei seggi elettorali al fine di aumentare la trasparenza di tutte le operazioni. Nelle elezioni presidenziali della Federazione Russa svoltesi il 4 marzo 2012, in tutti i seggi ordinari vennero installate delle *web-cam*, ovviamente non all'interno delle cabine elettorali, che, oltre a registrare, permettevano la visione in tempo reale in un sito Internet di tutte le procedure, dall'apertura dei seggi fino allo scrutinio<sup>73</sup>. Lo stesso è stato fatto in occasione delle elezioni parlamentari in Ucraina svoltesi il 28 ottobre 2012.

---

<sup>70</sup> E' questo, ad esempio, il sistema che è stato utilizzato in Estonia per l'identificazione dell'elettore che intendeva votare via Internet.

<sup>71</sup> Il riconoscimento degli elettori al seggio attraverso le impronte digitali è stato utilizzato nelle elezioni presidenziali tenutesi in Venezuela il 7 ottobre 2012 dove ogni macchina per votare elettronica aveva un lettore di impronte digitali.

<sup>72</sup> È il caso delle sperimentazioni in Italia del 2004, 2005 e 2006 che verranno descritte più approfonditamente in un successivo capitolo.

<sup>73</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Russian Federation, Presidential Election, 4 March 2012. Final Report*, Varsavia, 11 maggio 2012.

Quanto descritto nel presente capitolo mette in luce come gli strumenti e le modalità con cui si può esprimere e contare il voto siano in continua evoluzione. Una classificazione delle tipologie di voto elettronico non può essere, quindi, immutabile e adottata in modo definitivo. Come dimostrano soprattutto gli ultimi decenni, l'innovazione tecnologica può portare all'utilizzo di strumentazioni sempre diverse e, magari, impensabili poco tempo prima: si pensi ad esempio alle possibilità di utilizzo, per esprimere voti, preferenze e scelte, di telefoni cellulari, di sms, di social networks, di sistemi televisivi interattivi, di terminali bancomat ecc. Ciò non potrà non avere influenza sull'accezione del concetto di voto elettronico e sulla sua compatibilità con gli standard e i principi universalmente accettati che riguardano il procedimento elettorale.

## CAPITOLO II

# COMPATIBILITA' DEL VOTO ELETTRONICO CON GLI STANDARD ELETTORALI INTERNAZIONALI

### 1. Gli strumenti internazionali

Le elezioni democratiche e il corrispondente diritto di voto sono diritti politici, fondamentali diritti umani inquadrabili tra i diritti di prima generazione. Le elezioni, in quanto momento e luogo in cui si esprime la scelta del popolo in ordine ai propri rappresentanti, sono l'elemento, necessario ma non sufficiente, che legittima in senso democratico l'esistenza di un governo.

E' innegabile che, almeno fino a un certo punto, i concetti di elezione e di democrazia coincidano, nel senso che la democrazia, intesa come governo d'estrazione popolare, non può essere scollegata da una qualche forma di elezione o consultazione popolare per la scelta dei rappresentanti. Nonostante tale coincidenza, la democraticità non si esaurisce nell'elettività<sup>1</sup> e quest'ultima, inoltre, richiede determinate caratteristiche per poter essere definita democratica<sup>2</sup>. Inoltre, la mancanza

---

<sup>1</sup> Non è questa la sede per entrare nel merito di cosa sia la democrazia, quale sia la sua nozione e quali siano gli elementi che la costituiscono. Quel che si vuole qui sottolineare è che, nonostante l'importanza del momento elettorale, la democrazia implica molto di più che mere elezioni periodiche. In tal senso il Rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite A/46/609 e Corr.1 paragrafo 76 (1991): «*Elections in and of themselves do not constitute democracy. They are not an end but a set-up, albeit an important and often essential one, on the path towards the democratization of societies and the realization of the right to take part in the governance of one's country as enunciated in major international human rights instruments. It would be unfortunate to confuse the end with the means and to forget that democracy implies far more than the mere act of periodically casting a vote, but covers the entire process of participation by citizens in the political life of their country*».

<sup>2</sup> In tal senso Ferrari G., *Voce: Elezioni (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè Editore, pp. 610-611.

di determinate garanzie e l'assenza di adeguate condizioni di libertà renderebbero un'elezione priva di qualsiasi significato "rappresentativo"<sup>3</sup>.

Vi è, pertanto, la forte necessità che vengano individuate chiaramente quelle caratteristiche e quegli elementi la cui esistenza rende un'elezione democratica e rappresentativa e, quindi, in grado di legittimare un governo come libera espressione della volontà del popolo. Questo anche al fine di permettere, soprattutto attraverso attività di osservazione elettorale sia nazionale che internazionale, una valutazione e un giudizio, non politico ma tecnico e oggettivo, sulla qualità di una determinata consultazione popolare.

L'approccio migliore a tale compito appare essere quello internazionale, avendo cioè come riferimento il diritto internazionale<sup>4</sup>, per una serie di motivi. Il primo è che il diritto internazionale crea degli standard elettorali sulla base di obblighi e impegni a cui gli Stati Parti hanno già volontariamente aderito. In secondo luogo il diritto internazionale cresce e si evolve e ciò significa che è in grado di modificarsi per adeguarsi alle necessità di cambiamento della comunità internazionale e degli stati. Inoltre, gli standard basati sul diritto internazionale sono prescrittivi e tengono, quindi, conto del fatto che la maggior parte degli stati non sono in grado di conformarsi ad essi completamente: tutte le democrazie sono per loro natura imperfette, lasciando così ampie possibilità di dialogo e miglioramento<sup>5</sup>. Infine, assume sempre maggiore importanza l'attività di osservazione elettorale posta in essere da organizzazioni sovranazionali.

Gli strumenti internazionali che riguardano le elezioni, il diritto di elettorato attivo e passivo e le sue caratteristiche sono numerosi. Vi sono strumenti universali, che sono stati adottati all'interno del sistema delle Nazioni Unite, e vi sono strumenti regionali, che sono stati stilati e adottati all'interno di organizzazioni regionali come il Consiglio d'Europa, l'Unione europea, l'Unione Africana, l'Organizzazione degli Stati Americani o la Comunità degli Stati Indipendenti.

---

<sup>3</sup> Cfr. Martines T., *Diritto Costituzionale*, Milano, Giuffrè Editore, 2011, p. 149.

<sup>4</sup> Cfr. Goodwin-Gill S. G., *Free and Fair elections. New expanded edition*, Ginevra, Inter-Parliamentary Union, 2006, pp. 93 ss.

<sup>5</sup> Davis-Roberts A.e Carrol J. D., *Using international law to assess elections*, in *Democratization*, Volume 17, issue 3, Taylor and Francis online, 2010, pp. 416-441.



Anche il valore di questi strumenti varia: alcuni sono giuridicamente vincolanti, come le convenzioni e i trattati, altri invece appartengono alla cd. *soft law*. Questi ultimi sono quegli strumenti internazionali che non sono giuridicamente vincolanti per gli Stati che li adottano ma che, comunque, vengono generalmente osservati dagli stessi<sup>6</sup>: si va dalle dichiarazioni d'intenti, agli impegni politici, alle risoluzioni, alle linee-guida, ai pareri, ai codici di buone pratiche ecc.

### ***1.1. Strumenti universali***

Il principale documento internazionale in tema di diritti umani è senza dubbio la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, adottata il 10 dicembre 1948 a Parigi dall'Assemblea Generale dell'ONU<sup>7</sup>. Dal punto di vista formale la Dichiarazione ha carattere giuridicamente non vincolante, ma sin dalla sua adozione ha assunto un ruolo sempre più rilevante all'interno del sistema delle fonti di diritto internazionale e i diritti fondamentali in essa contenuti sono ormai considerati come principi generali del diritto riconosciuti dalle nazioni civili e assurgono al rango di norme internazionali consuetudinarie<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Una delle più pertinenti definizioni in tal senso è quella fornita da Wellens K. e Borchardt G. in *Soft Law in European Community Law*, in *European Law Review*, 1989, p. 267, i quali hanno considerato il *soft law* come l'insieme di « *rules of conduct that find themselves on the legally non-binding level (in the sense of enforceable and sanctionable through international responsibility) but which according to the intention of its authors indeed do possess legal scope, which has to be further defined in each case. Such rules do not have in common a uniform standard of intensity as far as their legal scope is concerned, but they do have in common that they are directed at (intention of the authors) and do have as effect (through international law), that the conduct of States, international organisations and individuals is influenced by these rules, however without containing international legal rights and obligations*». Si vedano anche Snyder F., *Soft law and Institutional Practice in the European Community*, in Martin S., *The Construction of Europe: Essays in honour of Emile Noël*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1994, pp. 198 ss. Trubek D. M., Cottrel Patrick and Nance Mark, "Soft law", "Hard Law" and European Integration: Toward a Theory of Hybridity, Jean Monnet Working Paper 2/05, New York, 2005.

<sup>7</sup> La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo è stata adottata e proclamata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con risoluzione 217A (III) del 10 dicembre 1948, con 48 voti a favore e otto astensioni: Arabia Saudita, Cecoslovacchia, Jugoslavia, Polonia, Repubblica del Sudafrica, Ucraina, Unione Sovietica.

<sup>8</sup> Sul valore della Dichiarazione Universale nel sistema delle fonti del diritto internazionale si veda per tutti Zanghi C., *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, Giappichelli Editore, 2006, pp. 25 ss.

L'articolo 21 della Dichiarazione stabilisce innanzitutto il diritto di ogni individuo a partecipare al governo del proprio paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti, segnando, pertanto, l'introduzione del diritto alla partecipazione nel novero dei diritti umani<sup>9</sup>. Anche se la Dichiarazione non prescrive né definisce esplicitamente la democrazia, è chiaro che la scelta dei rappresentanti non possa che avvenire tramite elezioni. Infatti, il terzo comma dell'art. 21, dopo aver dichiarato che «la volontà popolare è il fondamento dell'autorità del governo», stabilisce in che modo la volontà popolare debba essere espressa, facendo riferimento proprio a una serie di caratteristiche che le elezioni devono possedere: «tale volontà deve essere espressa attraverso periodiche e veritiere elezioni, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, o secondo una procedura equivalente di libera votazione».

Carattere giuridicamente vincolante ha invece il Patto Internazionale relativo ai Diritti Civili e Politici del 1966<sup>10</sup>. In tale convenzione l'articolo 25 riconosce il diritto di partecipazione ad ogni cittadino<sup>11</sup>. Neanche in questa disposizione viene mai menzionata la parola democrazia, tuttavia essa introduce una serie di elementi essenziali nel procedimento elettorale. Riconosce, in primo luogo, ad ogni cittadino il diritto di votare ed essere eletto, e aggiunge poi quali siano le caratteristiche che tali

---

<sup>9</sup> L'articolo 21 della Dichiarazione Universale recita testualmente: «Ogni individuo ha diritto di partecipare al governo del proprio paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti.

Ogni individuo ha diritto di accedere in condizioni di eguaglianza ai pubblici impieghi del proprio paese.

La volontà popolare è il fondamento dell'autorità del governo; tale volontà deve essere espressa attraverso periodiche e veritiere elezioni, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, o secondo una procedura equivalente di libera votazione.»

<sup>10</sup> Adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966 e entrato in vigore il 23 marzo 1976. Al 20 novembre 2013 è stato ratificato da 167 Stati. Reso esecutivo in Italia con la legge 25 ottobre 1977, n. 881 ed entrato in vigore per l'Italia il 15 dicembre 1978.

<sup>11</sup> L'articolo 25 del Patto testualmente recita: «Ogni cittadino ha il diritto, e deve avere la possibilità, senza alcuna delle discriminazioni menzionate all'articolo 2 e senza restrizioni irragionevoli:

a) di partecipare alla direzione degli affari pubblici, personalmente o attraverso rappresentanti liberamente scelti;  
b) di votare e di essere eletto, nel corso di elezioni veritiere, periodiche, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, che garantiscano la libera espressione della volontà degli elettori;  
c) di accedere, in condizioni generale di eguaglianza, ai pubblici impieghi del proprio paese.»

elezioni devono possedere: le elezioni devono essere veritiere, periodiche, a suffragio universale e uguale, e a voto segreto.

Il contenuto dell'articolo 25 del citato Patto, che è giuridicamente vincolante, è sostanzialmente lo stesso di quello dell'articolo 21 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo con però alcune differenze e specificazioni.

In primo luogo, l'articolo 25 del Patto fa riferimento a «ogni cittadino», chiarendo e delimitando in tal modo l'articolo 21 della Dichiarazione Universale che parla di «ogni individuo». Viene, pertanto, permesso agli Stati Parti di limitare il diritto di partecipazione a quelle persone che lo Stato definisce come cittadini.

In secondo luogo, viene riconosciuto, oltre al diritto di elettorato attivo sancito dalla Dichiarazione Universale, anche il diritto di elettorato passivo, il diritto di ogni cittadino di essere eletto.

Il Patto istituisce un organo, il Comitato dei Diritti dell'Uomo, che ha la funzione di studiare i rapporti presentati dagli Stati Parti e di esaminare comunicazioni interstatali e individuali relative a violazioni da parte di uno Stato Parte degli obblighi derivanti dal Patto. Nell'ambito della sua attività il Comitato ha adottato nel corso degli anni le cosiddette Osservazioni generali (*General Comments*) su determinati articoli del Patto o su questioni a esso relative. Lo scopo è quello di promuovere una effettiva attuazione dei diritti mettendo in luce gli aspetti più problematici e stimolando l'attività degli Stati. Queste Osservazioni generali costituiscono ormai una procedura estremamente avanzata di interpretazione del Patto<sup>12</sup>.

Nell'Osservazione generale<sup>13</sup> adottata in relazione all'articolo 25 il Comitato interpreta e meglio definisce il contenuto di tale disposizione. Ad esempio, laddove la norma dispone l'assenza di discriminazioni di cui all'articolo 2<sup>14</sup> e di restrizioni

---

<sup>12</sup> Sul Comitato dei Diritti dell'Uomo e sulle Osservazioni generali si veda per tutti Zanghì C., *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, Giappichelli Editore, 2006, pp. 97 ss.

<sup>13</sup> Comitato dei Diritti Umani, *General Comment n. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal acces to public service*, adottato il 12 luglio 1996.

<sup>14</sup> L'articolo 2, comma 1, del Patto stabilisce che «Ciascuno degli Stati Parti del presente Patto si impegna a rispettare ed a garantire a tutti gli individui che si trovino sul suo territorio e siano sottoposti alla sua giurisdizione i diritti riconosciuti nel presente Patto, senza distinzione alcuna, sia essa fondata

irragionevoli, questa viene interpretata nel senso che ogni condizione imposta per l'esercizio dei diritti protetti dall'articolo 25 si deve basare su criteri oggettivi e ragionevoli<sup>15</sup>. In particolare si cita il caso in cui si richieda una particolare età per partecipare alle elezioni per determinati incarichi, maggiore di quella prevista per il diritto di voto, e si ammette l'accertata incapacità mentale come ragionevole motivazione per negare a una persona il diritto di voto<sup>16</sup>.

Sia la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo che il Patto Internazionale relativo ai Diritti Civili e Politici riconoscono, inoltre, alcune libertà che sono particolarmente rilevanti anche per quanto riguarda il procedimento elettorale. Si tratta delle libertà di opinione, espressione e informazione<sup>17</sup>, della libertà di riunione e della libertà di associazione<sup>18</sup>, la cui esistenza è uno degli elementi essenziali che caratterizzano elezioni libere.

Vi sono nel sistema ONU altri strumenti giuridicamente vincolanti che riguardano il procedimento elettorale e, in particolare, il diritto alla partecipazione di speciali gruppi.

La Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1965<sup>19</sup> all'articolo 5 garantisce a ciascuno il diritto alla eguaglianza dinanzi alla legge senza distinzione di razza, colore od origine nazionale o etnica, nel pieno godimento di alcuni diritti, tra cui i «diritti politici, ed in particolare il diritto di partecipare alle elezioni, di votare e di presentarsi come candidato in base al sistema del suffragio universale ed eguale per tutti, il diritto di

---

sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione».

<sup>15</sup> Comitato dei Diritti Umani, *General Comment n. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service*, paragrafo 4.

<sup>16</sup> In contrasto con questa interpretazione si veda De Stefani P., *Le limitazioni del diritto di voto delle persone con disabilità intellettive dovrebbero essere rimosse. In margine alla dichiarazione interpretativa dell'ottobre 2010 della Venice Commission*, in *Pace diritti umani – Peace human rights*, n. 2011.2, Padova, Marsilio editori, 2011, pp. 27 ss.

<sup>17</sup> Articolo 19 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e articolo 19 del Patto Internazionale relativo ai Diritti Civili e Politici.

<sup>18</sup> Articolo 20 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e, rispettivamente, articoli 21 e 22 del Patto Internazionale relativo ai Diritti Civili e Politici.

<sup>19</sup> Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 21 dicembre 1965 e entrata in vigore il 4 gennaio 1969. Al 20 novembre 2013 è stata ratificata da 176 Stati. Resa esecutiva in Italia con la legge 13 ottobre 1975, n. 654.

partecipare al governo ed alla direzione degli affari pubblici, a tutti i livelli, nonché il diritto di accedere, a condizioni di parità, alle cariche pubbliche».

L'articolo 7 della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne del 1979<sup>20</sup> obbliga gli Stati Parti ad eliminare ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne nella vita politica e pubblica del paese e, in particolare, ad assicurare loro, in condizioni di parità con gli uomini, «il diritto di votare in tutte le elezioni ed in tutti i referendum pubblici e di essere eleggibili in tutti gli organi pubblicamente eletti.»

La Convenzione sui diritti politici delle donne del 1952<sup>21</sup> all'articolo 1 garantisce il diritto delle donne di votare in tutte le elezioni in condizioni di parità con gli uomini e senza alcuna discriminazione. Gli articoli 2 e 3 garantiscono il diritto delle donne di potersi candidare, di accedere agli uffici pubblici e di esercitare tutte le pubbliche funzioni in condizioni di parità con gli uomini e senza alcuna discriminazione.

La Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità del 2006<sup>22</sup> prevede all'articolo 29 che siano garantiti alle persone con disabilità i diritti politici e l'opportunità di goderne su base di eguaglianza con gli altri. Più in particolare gli Stati Parti si impegnano ad assicurare loro il diritto di votare ed essere eletti predisponendo procedure, strutture e materiali appropriati e accessibili, proteggendo il loro diritto a votare tramite scrutinio segreto, agevolando il ricorso a nuove

---

<sup>20</sup> Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 1979 e entrata in vigore il 3 settembre 1981. Al 20 novembre 2013 è stata ratificata da 187 Stati. Resa esecutiva in Italia con la legge 14 marzo 1985, n. 132.

<sup>21</sup> Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 1952 e entrata in vigore il 7 luglio 1954. Al 20 novembre 2013 è stata ratificata da 122 Stati. Resa esecutiva in Italia con la legge 24 aprile 1967, n. 326.

<sup>22</sup> Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 61/106 del 13 dicembre 2006 e entrata in vigore il 3 maggio 2008. Al 20 novembre 2013 è stata ratificata da 128 Stati. Resa esecutiva in Italia con la legge 3 marzo 2009, n. 18. Anche l'Unione europea il 23 dicembre 2010 è diventata parte contraente della Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità con codice di condotta 2010/C 340/08 pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 340/11 del 15 dicembre 2010. Si tratta del primo trattato in senso assoluto sui diritti umani di cui l'Unione europea è diventata parte contraente.

tecnologie e garantendo la possibilità di farsi assistere per votare da una persona di loro scelta<sup>23</sup>.

Tra gli strumenti di *soft law* che riguardano la materia elettorale vi sono varie dichiarazioni e risoluzioni dell'Assemblea Generale dell'ONU. Tra queste si ricordano la Dichiarazione sull'eliminazione della discriminazione contro le donne del 1967<sup>24</sup>, la Dichiarazione e programma d'azione di Vienna del 1993<sup>25</sup>, le Risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sull'incremento dell'effettività del principio di elezioni periodiche e veritiere del 1991<sup>26</sup>, sulla

---

<sup>23</sup> Articolo 29. Partecipazione alla vita politica e pubblica.

Gli Stati Parti devono garantire alle persone con disabilità i diritti politici e l'opportunità di goderne su base di eguaglianza con gli altri, e si impegnano a:

a) assicurare che le persone con disabilità possano effettivamente e pienamente partecipare alla vita politica e pubblica su base di eguaglianza con gli altri, direttamente o attraverso rappresentanti scelti liberamente, compreso il diritto e l'opportunità per le persone con disabilità di votare ed essere eletti, tra l'altro:

i) assicurando che le procedure, le strutture ed i materiali della votazione siano appropriati, accessibili e di facile comprensione e utilizzo;

ii) proteggendo il diritto delle persone con disabilità a votare tramite scrutinio segreto in elezioni e in referendum pubblici senza intimidazioni, e di candidarsi alle elezioni, di ricoprire effettivamente i pubblici uffici e svolgere tutte le funzioni pubbliche a tutti i livelli di governo, agevolando il ricorso a nuove tecnologie ed ad ausili appropriati;

iii) garantendo la libera espressione della volontà delle persone con disabilità come elettori e a questo scopo, ove necessario, su loro richiesta, autorizzandoli a farsi assistere da parte di una persona a loro scelta per votare.

b) Promuovere attivamente un ambiente in cui le persone con disabilità possano effettivamente e pienamente partecipare alla condotta degli affari pubblici, senza discriminazione e su base di eguaglianza con gli altri, e incoraggiare la loro partecipazione agli affari pubblici, includendo:

- 1. la partecipazione ad associazioni e organizzazioni non governative legate alla vita pubblica e politica del Paese e alle attività e all'amministrazione dei partiti politici;

- 2. la formazione di organizzazioni di persone con disabilità e l'adesione alle stesse al fine di rappresentare le persone con disabilità a livello internazionale, nazionale, regionale e locale.

<sup>24</sup> Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Declaration on the Elimination of Discrimination against Women*, 7 Novembre 1967, A/RES/2263, disponibile in [www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f05938.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f05938.html), che precede la citata Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne del 1979 dichiarando il diritto di elettorato attivo e passivo delle donne su un piano di parità con gli uomini.

<sup>25</sup> Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Vienna Declaration and Programme Action*, 12 luglio 1993, A/CONF.157/23, disponibile in [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(symbol\)/a.conf.157.23.en](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/a.conf.157.23.en), che ai paragrafi 34 e 67 sottolinea l'importanza dell'assistenza ai governi che lo richiedono per la condotta di libere e corrette elezioni.

<sup>26</sup> Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections*, 17 dicembre 1991, A/RES/46/137, disponibile in <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r137.htm>.

promozione e consolidamento della democrazia del 2001<sup>27</sup>, sul rispetto dei principi di sovranità nazionale e non interferenza negli affari interni degli Stati nei processi elettorali del 2002<sup>28</sup>.

## ***1.2. Strumenti regionali***

Oltre ai citati strumenti internazionali universali, vi sono anche numerosissimi strumenti, sia vincolanti che non vincolanti, adottati nell'ambito di organizzazioni regionali. In primo luogo si descriveranno gli strumenti adottati dalle organizzazioni di cui fa parte l'Italia e, successivamente, si tratterà brevemente anche di quelli relativi ad altre organizzazioni regionali internazionali.

### **a) Consiglio d'Europa**

Nell'ambito del Consiglio d'Europa è di primaria importanza la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e i suoi Protocolli addizionali, con particolare riguardo al primo<sup>29</sup>.

La CEDU, nella sua versione originale del 1950, non contiene alcuna menzione del diritto di partecipazione dei cittadini e di elettorato attivo e passivo, ma vi sono disposizioni che riguardano alcuni diritti politici collegati e, cioè, la libertà di espressione, opinione e informazione, garantita dall'articolo 10, e la libertà di riunione e associazione, riconosciuta dall'articolo 11.

---

<sup>27</sup> Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Promoting and Consolidating Democracy*, 28 febbraio 2001, A/RES/55/96, disponibile in [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/55/96&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/55/96&Lang=E).

<sup>28</sup> Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Respect for the principles of national sovereignty and non-interference in the internal affairs of States in electoral processes as an important element for the promotion and protection of human rights*, 13 febbraio 2002, A/RES/56/154, disponibile in [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/56/154&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/56/154&Lang=E).

<sup>29</sup> La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) è stata adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 4 novembre 1950 ed entrata in vigore il 3 settembre 1953 mentre il primo Protocollo addizionale è entrato in vigore il 18 maggio 1954. L'Italia ha ratificato e resi esecutivi sia la CEDU che il primo Protocollo addizionale con la legge 4 agosto 1955, n. 848. La CEDU è stata ratificata da tutti e 47 gli Stati membri del Consiglio d'Europa, mentre il Protocollo solo da 45: Svizzera e Monaco lo hanno firmato ma non ratificato.

Più specifico è invece l'articolo 3 del citato primo Protocollo addizionale che, sotto la rubrica «diritto a libere elezioni», dispone che «le Alte Parti contraenti si impegnano a organizzare, a intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo.»

Se appare chiaro che le elezioni debbano possedere i caratteri di periodicità, libertà e segretezza, la lettera di tale disposizione sembra non riconoscere direttamente un diritto ai cittadini, ma piuttosto imporre un'obbligazione tra gli Stati, con la conseguenza che un singolo individuo non potrebbe presentare un ricorso individuale<sup>30</sup>. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha però interpretato tale articolo riconoscendo che lo stesso garantisce diritti soggettivi, tra cui il diritto di elettorato attivo e passivo<sup>31</sup>.

Tra gli strumenti giuridicamente vincolanti nell'ambito del Consiglio d'Europa, oltre alla CEDU, ai protocolli addizionali e alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ne interpretano le disposizioni, vi sono la Carta europea dell'autonomia locale del 1985<sup>32</sup> e la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale del 1992<sup>33</sup>. La prima all'articolo 3 stabilisce che Consigli e Assemblee delle autonomie locali siano costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto e universale; la seconda prevede all'articolo 3 il riconoscimento ai cittadini stranieri residenti le libertà di espressione, opinione,

---

<sup>30</sup> L'articolo 34 della CEDU prevede che «La Corte può essere investita di un ricorso da parte di una persona fisica, un'organizzazione non governativa o un gruppo di privati che sostenga d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli ...». Ne consegue che un individuo potrebbe ricorrere alla Corte solo in caso di violazione di un diritto che gli è riconosciuto dalla Convenzione, e non nel caso di violazione di un'obbligazione fra Stati.

<sup>31</sup> In tal senso si vedano, ad esempio, le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio*, 9267/81, 2 marzo 1987, paragrafi 46-51, *Hirst c. Regno Unito* (N. 2), 74025/01, 6 ottobre 2005, paragrafi 56 e 57, e *Scoppola c. Italia*, 126/05, 22 maggio 2012, paragrafo 81.

<sup>32</sup> Adottata il 15 ottobre 1985 ed entrata in vigore il 1° settembre 1989. E' stata ratificata da tutti e 47 gli Stati membri del Consiglio d'Europa. Resa esecutiva in Italia con la legge 30 dicembre 1989, n. 439.

<sup>33</sup> Adottata il 5 febbraio 1992 ed entrata in vigore il 1° maggio 1977. Al 20 novembre 2013 è stata ratificata da 8 Stati membri del Consiglio d'Europa, tra cui l'Italia che l'ha resa esecutiva con la legge 8 marzo 1994, n. 203.



informazione, riunione e associazione e all'articolo 6 il diritto di elettorato attivo e passivo a livello locale per gli stranieri residenti. Per quanto riguarda quest'ultima Convenzione, l'Italia l'ha ratificata ma si è riservata, ai sensi dell'articolo 1, di non applicare il capitolo C relativo al diritto di voto alle elezioni locali contenente, appunto, il citato articolo 6.

Anche nell'ambito del Consiglio d'Europa sono stati adottati vari strumenti non giuridicamente vincolanti.

Vi sono in primo luogo alcune raccomandazioni del Comitato dei Ministri<sup>34</sup> che contengono elementi relativi alla materia elettorale e ai diritti collegati: la Raccomandazione sui diritti elettorali, civili e sociali dei detenuti del 1962<sup>35</sup>, la Raccomandazione sulle misure concernenti la copertura delle campagne elettorali da parte dei media del 1999<sup>36</sup> e, soprattutto, la Raccomandazione sugli standard legali, operativi e tecnici per l'e-voting del 2004<sup>37</sup>.

Quest'ultima raccomandazione si occupa specificatamente del voto elettronico e contiene una serie di raccomandazioni agli Stati membri in ordine all'introduzione e alla gestione del voto elettronico soprattutto in ordine alla necessità che il voto elettronico rispetti tutti i principi delle elezioni democratiche e dei referendum che la stessa raccomandazione così elenca: suffragio universale, suffragio uguale, suffragio libero e suffragio segreto.

Altra tipica forma di *soft law* sono i documenti prodotti dalla Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto, nota come Commissione di Venezia, organo consultivo del Consiglio d'Europa<sup>38</sup>. Uno dei settori chiave dall'attività della

---

<sup>34</sup> Ai sensi dell'articolo 15 dello Statuto del Consiglio d'Europa, «il Comitato dei Ministri esamina ... le misure idonee ad attuare lo scopo del Consiglio d'Europa» e «... le conclusioni del Comitato dei Ministri possono avere la forma di raccomandazioni ai Governi. Il Comitato può invitare questi ultimi a informarlo sull'applicazione da essi data alle raccomandazioni.»

<sup>35</sup> *Resolution (62) 2 - Electoral, civil and social rights of prisoners*, adottata dai Vice Ministri del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 1° febbraio 1962.

<sup>36</sup> *Recommendation No. (99) 15 on Measures Concerning media Coverage of Election Campaigns*, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 9 settembre 1999.

<sup>37</sup> *Recommendation No. (2004) 11 on legal, operational and technical standards for e-voting*, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 30 settembre 2004.

<sup>38</sup> La Commissione di Venezia è stata istituita nel 1990 e attualmente è composta da 58 stati membri: oltre agli Stati membri del Consiglio d'Europa vi sono il Kirghizistan, il Cile, la Repubblica di Corea, il Montenegro, il Marocco, l'Algeria, Israele, il Perù, il Brasile, la Tunisia, il Messico e il Kazakistan.

Commissione è quello delle elezioni e referendum e in tale ambito ha predisposto numerosissimi pareri e studi sia relativamente a progetti di legge nazionali o di convenzioni, ma anche rispetto a tematiche di carattere generale. Il principale è il Codice di buona condotta in materia elettorale: linee guida e rapporto esplicativo<sup>39</sup>, per altro richiamato anche dalla citata Raccomandazione sugli standard legali, operativi e tecnici per l'e-voting del 2004, che indica il suffragio universale, eguale, libero, segreto e diretto come i cinque principi del patrimonio elettorale europeo. A questi poi aggiunge la necessità che le elezioni siano periodiche.

Oltre al citato Codice di condotta è da ricordare anche il Codice di buona condotta sui referendum<sup>40</sup> e soprattutto, vista la strettissima attinenza con la presente trattazione, il Rapporto sulla compatibilità del voto remoto e del voto elettronico con gli standard del Consiglio d'Europa<sup>41</sup>.

## **b) Unione europea**

Nell'ambito dell'Unione europea vi è un numero limitato di strumenti relativi alla materia elettorale. Il principale è sicuramente la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>42</sup> e i diritti, le libertà e i principi in essa contenuti sono, ai sensi dell'articolo 6 del Trattato sull'Unione europea, così come modificato dal Trattato di Lisbona, riconosciuti dall'Unione europea.

I diritti in materia elettorale sono in primo luogo quelli previsti dagli articoli 39 e 40 che hanno per oggetto il diritto di voto e di eleggibilità, rispettivamente, alle

---

Godono di uno status di osservatore l'Argentina, il Canada, la Santa Sede, il Giappone, gli Stati Uniti e l'Uruguay.

<sup>39</sup> Commissione di Venezia, *Code of good practice in electoral matters: guidelines and explanatory report*, adottato nella 52° sessione (18-19 ottobre 2002), CDL-AD(2002)023.

<sup>40</sup> Commissione di Venezia, *Code of Good Practice on Referendums*, adottato nella 70° sessione (16-17 marzo 2007), CDL-AD(2007)008.

<sup>41</sup> Commissione di Venezia, *Report on the compatibility of remote voting and electronic voting with the standards of the Council of Europe*, adottato nella 58° sessione (12-13 marzo 2004), CDL-AD(2004)012.

<sup>42</sup> Proclamata una prima volta dai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione il 7 dicembre 2000, a margine del Consiglio europeo di Nizza e proclamata nuovamente dai Presidenti della Commissione europea, del Parlamento e del Consiglio a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali. In ambedue i casi a ogni cittadino dell'Unione deve essere riconosciuto il diritto di elettorato attivo e passivo nello Stato in cui risiede alle medesime condizioni dei cittadini dello Stato ospitante. Tale diritto è sancito anche dall'articolo 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Il secondo comma del citato articolo 39 aggiunge che per il Parlamento europeo le elezioni devono essere a suffragio universale, diretto, libero e segreto.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sancisce anche quelle libertà che sono collegate ai diritti di elettorato e sono elementi essenziali che caratterizzano le libere elezioni. L'articolo 11 riconosce a ogni persona la libertà di espressione, opinione e informazione, e l'articolo seguente sancisce il diritto di ogni persona alla libertà di riunione e associazione.

L'articolo 6 del Trattato sull'Unione europea, oltre a riconoscere i diritti, le libertà e i principi della Carta, attribuendole lo stesso valore giuridico dei trattati, sancisce anche che «i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali».

### **c) Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa**

Con 57 Stati partecipanti del Nord America, dell'Europa e dell'Asia, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) è la più grande organizzazione regionale per la sicurezza al mondo che si occupa di pace, democrazia e stabilità. Nasce nei primi anni '70 come Conferenza per la sicurezza e cooperazione in Europa (CSCE) con l'obiettivo di instaurare dialogo e distensione tra Est e Ovest durante la guerra fredda. Nel 1994 la CSCE si trasforma da conferenza diplomatica in organizzazione dedicata alla sicurezza e alla cooperazione in Europa. Per la sua attività nell'ambito dei diritti umani e delle libertà fondamentali, l'OSCE si avvale principalmente dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani

(ODIHR)<sup>43</sup>, che è ormai divenuto in Europa l'agenzia leader nel campo dell'osservazione elettorale.

I vari documenti dell'OSCE non sono giuridicamente vincolanti ma contengono principi che gli Stati partecipanti si impegnano a rispettare<sup>44</sup>; si tratta di impegni politici che rientrano a pieno titolo tra gli strumenti di *soft law*.

In materia elettorale vi sono numerosi documenti che fissano una serie di principi ritenuti universali e il cui rispetto da parte degli Stati partecipanti viene valutato attraverso l'osservazione elettorale in occasione delle varie elezioni.

In tale materia il principale documento dell'OSCE è il Documento di Copenhagen del 1990<sup>45</sup> nel quale gli Stati partecipanti, al paragrafo 6, concordano sul fatto che «la volontà del popolo, liberamente e correttamente espressa mediante elezioni periodiche e oneste, costituisce la base dell'autorità e della legittimità di ogni governo» e nel paragrafo successivo elencano una serie di principi che si impegnano a rispettare. Tali principi sono:

- tenere libere elezioni a intervalli ragionevoli;
- consentire che tutti i seggi di almeno una Camera legislativa siano eletti attraverso una consultazione popolare;
- garantire il suffragio universale e uguale;
- assicurare la segretezza del voto, la correttezza nei conteggi e la pubblicazione dei risultati;
- rispettare, senza alcuna discriminazione, il diritto dei cittadini di candidarsi;
- rispettare il diritto di costituire partiti politici e assicurare che essi possano competere sulla base dell'uguaglianza di trattamento;
- assicurare che le campagne elettorali si svolgano in un'atmosfera corretta e libera, senza misure amministrative, violenze, intimidazioni, o timore di ritorsioni nei confronti di candidati, partiti o elettori;

---

<sup>43</sup> L'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) viene istituito nel 1990 come Ufficio per le libere elezioni e cambia nome nel 1992.

<sup>44</sup> I documenti dell'OSCE vengono adottati per consenso e, cioè, con l'assenza di obiezioni espresse da uno Stato partecipante, presentate come ostacolo alla decisione della questione.

<sup>45</sup> CSCE, *Document of the Copenhagen meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, svoltasi a Copenhagen dal 5 al 29 giugno 1990.

- assicurare libero accesso ai mezzi di informazione su basi non discriminatorie;
- assicurare che i candidati che ottengono il prescritto numero di voti possano insediarsi e rimanere in carica fino al termine del mandato previsto dalla legge.

Il Documento di Copenhagen riafferma al paragrafo 9 anche il rispetto, tra le altre, delle libertà fondamentali che sono collegate al procedimento elettorale: libertà di espressione, opinione e informazione, libertà di comunicazione, libertà di riunione e di dimostrare pacificamente, libertà di associazione.

Altri documenti dell'OSCE richiamano ulteriori impegni in materia elettorale come, ad esempio, la Dichiarazione del Summit di Lisbona del 1996 che cita la frode elettorale come una violazione dei diritti umani e un pericolo per la stabilità nella regione dell'OSCE<sup>46</sup>, oltre alla Dichiarazione del Summit di Istanbul<sup>47</sup> e alla Carta per la Sicurezza Europea<sup>48</sup> del 1999 dove gli Stati partecipanti reiterano il loro impegno affinché le elezioni si svolgano in modo libero e corretto conformemente agli impegni OSCE, in particolare al citato Documento di Copenhagen del 1990.

#### **d) Altre organizzazioni regionali**

Altre organizzazioni internazionali regionali al di fuori dell'Europa si sono ovviamente occupate di elezioni, diritti elettorali e libertà a questi collegate.

Nel continente americano la Carta dell'Organizzazione degli Stati Americani (OAS)<sup>49</sup> nel preambolo afferma che la democrazia rappresentativa è una condizione indispensabile per la stabilità, la pace e lo sviluppo della regione e, quindi, all'articolo 2(b) esplicitamente indica come obiettivo indispensabile dell'organizzazione quello di promuovere e consolidare la democrazia rappresentativa. L'articolo 23 della

---

<sup>46</sup> OSCE, *Lisbon Document 1996 - Lisbon Summit Declaration*, 2 dicembre 1996, paragrafo 9.

<sup>47</sup> OSCE, *Istanbul Document 1999 – Istanbul Summit Declaration*, 18 novembre 1999, paragrafo 26.

<sup>48</sup> OSCE, *Istanbul Document 1999 – Charter for European Security*, 18 novembre 1999, paragrafo 25.

<sup>49</sup> OAS, *Charter of the Organization of American States*, siglata il 30 aprile 1948 a Bogotà e entrata in vigore il 13 dicembre 1951. In seguito è stata emendata dai Protocolli di Buenos Aires (27 febbraio 1967), Cartagena de Indias (5 dicembre 1985), di Washington (14 dicembre 1992) e Managua (10 giugno 1993). Sono membri dell'OAS tutti e 35 gli Stati americani.

Convenzione americana dei diritti umani (Patto di San Josè)<sup>50</sup> riconosce il diritto di partecipazione di ogni cittadino attraverso il diritto di votare e di essere eletto in elezioni genuine e periodiche, a suffragio universale, uguale e segreto. La convenzione riprende essenzialmente il citato articolo 25 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966 con la differenza di introdurre una clausola di limitazione secondo la quale gli Stati Parti possono con legge nazionale regolare l'esercizio di tali diritti in relazione all'età, nazionalità, residenza, lingua, educazione, incapacità civile e mentale o derivante da sentenza di condanna penale<sup>51</sup>.

Questa clausola pone alcuni problemi di compatibilità con alcuni strumenti universali, soprattutto per quanto riguarda i limiti che possono essere imposti per motivi di lingua e educazione. Infatti, l'articolo 25 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966 si richiama al principio di non discriminazione dell'articolo 2, che esplicitamente vieta discriminazioni sulla base della lingua, e alla proibizione di restrizioni irragionevoli. Altre incongruenze si evidenziano in relazione all'articolo 27 di quest'ultimo Patto che tutela le minoranze linguistiche e all'articolo 13 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966<sup>52</sup> che riconosce il diritto all'educazione.

Nel continente africano, la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli<sup>53</sup> sancisce all'articolo 13 il diritto di partecipazione ma, a differenza dell'articolo 21

---

<sup>50</sup> OAS, American Convention on Human Rights "Pact of San Josè, Costa Rica", siglata il 22 novembre 1969 a San Josè ed entrata in vigore il 18 luglio 1978. Al 20 novembre 2013 è stata ratificata da 25 Stati.

<sup>51</sup> Articolo 23 della Convenzione americana dei diritti umani: «*Right to Participate in Government*  
1. *Every citizen shall enjoy the following rights and opportunities:*  
a. *to take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives;*  
b. *to vote and to be elected in genuine periodic elections, which shall be by universal and equal suffrage and by secret ballot that guarantees the free expression of the will of the voters; and*  
c. *to have access, under general conditions of equality, to the public service of his country.*  
2. *The law may regulate the exercise of the rights and opportunities referred to in the preceding paragraph only on the basis of age, nationality, residence, language, education, civil and mental capacity, or sentencing by a competent court in criminal proceedings».*

<sup>52</sup> Adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966 e entrato in vigore il 3 gennaio 1976. Al 20 novembre 2013 è stato ratificato da 161 Stati. Reso esecutivo in Italia con la legge 25 ottobre 1977, n. 881.

<sup>53</sup> OAU, *African Charter on Human and Peoples' Rights*, adottata a Nairobi il 27 giugno 1981 e entrata in vigore il 21 ottobre 1986. Al 20 novembre 2013 è stata ratificata da 53 Stati. L'Organizzazione dell'Unità Africana (OAU) è stata sostituita nel 2002 dall'Unione Africana (AU).

della Dichiarazione Universale e della articolo 25 del Patto del 1966, non aggiunge nulla in merito a come tale partecipazione debba avvenire<sup>54</sup> e, soprattutto, nonostante la menzione della libera scelta dei rappresentanti possa far presupporre delle elezioni, non prescrive esplicitamente né le elezioni né quali siano i principi che devono governare le elezioni. Il protocollo alla Carta africana sui diritti alle donne<sup>55</sup> del 2003 stabilisce all'articolo 9 che le donne partecipino senza discriminazioni a tutte le elezioni e siano rappresentate equamente rispetto agli uomini in tutti i processi elettorali.

Più esplicita, anche se non giuridicamente vincolante, è la Dichiarazione sui principi che governano le elezioni democratiche in Africa del 2002<sup>56</sup> nella quale vengono presi impegni per quanto riguarda il riconoscimento dei diritti di elettorato attivo e passivo, di libertà di associazione e riunione, di opinione e informazione.

Questi impegni vengo riaffermati nella Carta africana su Democrazia, Elezioni e Governance<sup>57</sup> del 2007. In questo caso si tratta di uno strumento giuridicamente vincolante che esplicitamente, all'articolo 17, richiama l'impegno già assunto nella predetta Dichiarazione del 2002 di tenere regolarmente elezioni trasparenti, libere e corrette. Nella medesima disposizione gli Stati Parti si impegnano anche a istituire e rinforzare organi indipendenti e imparziali per la gestione delle elezioni.

L'ultima organizzazione regionale che si intende citare è la Comunità degli Stati indipendenti (Commonwealth of Independent States – CIS) formatasi nel

---

<sup>54</sup> Mentre, come abbiamo visto, i citati articoli 21 della Dichiarazione universale e 23 del Patto del 1966 richiamino i caratteri di genuinità, periodicità, suffragio universale e uguale, l'articolo 13 della Carta africana, nel suo testo originale in inglese, così recita:

*«Every citizen shall have the right to participate freely in the government of his country, either directly or through freely chosen representatives in accordance with the provisions of the law.*

*Every citizen shall have the right of equal access to the public service of his country.*

*Every individual shall have the right of access to public property and services in strict equality of all persons before the law.»*

<sup>55</sup> AU, *Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa*, adottata a Maputo l'11 luglio 2003 e entrata in vigore il 25 novembre 2005. Al 20 novembre 2013 è stata ratificata da 28 Stati.

<sup>56</sup> OAU/AU, *Declaration on the Principles Governing Democratic Elections in Africa*, adottata dall'Assemblea dei capi di Stato e di Governo dell'OAU a Durban l'8 luglio 2002.

<sup>57</sup> AU, *African Charter on Democracy, Elections and Governance*, adottata ad Addis Abeba il 30 gennaio 2007 ed entrata in vigore il 15 febbraio 2012. Al 20 novembre 2013 è stata ratificata da 10 Stati.

dicembre del 1991, originalmente tra Bielorussia, Russia e Ucraina, e che attualmente ha come membri 9 Stati dell'ex Unione sovietica.

All'interno di tale organizzazione sono state stipulate due convenzioni particolarmente importanti per quanto riguarda i processi elettorali. La prima è la Convenzione della Comunità degli Stati indipendenti sui diritti umani e sulle libertà fondamentali<sup>58</sup> del 1995 che garantisce i diritti di espressione, opinione, informazione, associazione e riunione e, all'articolo 29, il diritto di partecipazione, sia direttamente che attraverso rappresentanti scelti liberamente, e il diritto di votare e di essere votati in elezioni tenute sulla base del suffragio universale, uguale e segreto.

La seconda è la Convenzione sugli standard delle elezioni democratiche, dei diritti elettorali e libertà negli Stati membri della Comunità degli Stati indipendenti<sup>59</sup> del 2002. Tale strumento giuridicamente vincolante stabilisce all'articolo 1 quali siano gli standard delle elezioni democratiche<sup>60</sup>: suffragio universale, suffragio eguale, suffragio diretto, voto segreto, elezioni periodiche e obbligatorie, elezioni aperte e trasparenti, elezioni libere, elezioni autentiche e elezioni corrette. Ma la convenzione fa anche di più: essa descrive uno per uno tali standard nei successivi articoli, dandone così una definizione giuridica vincolante per gli Stati Parti<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> La Convenzione della Comunità degli Stati indipendenti sui diritti umani e sulle libertà fondamentali è stata adottata a Minsk il 26 maggio 1995 ed è entrata in vigore l'11 agosto 1998.

<sup>59</sup> La Convenzione sugli standard delle elezioni democratiche, dei diritti elettorali e libertà negli Stati membri della Comunità degli Stati indipendenti è stata adottata il 7 ottobre 2002 ed è entrata in vigore nel novembre 2003.

<sup>60</sup> L'articolo 1 comma 2 della Convenzione dispone che «*standards of democratic elections are as follows: the citizen's right to elect and to be elected to the bodies of state power, self-governmental bodies, to other bodies of peoples (national) representation; principles of periodicity and an obligatory nature, fairness, authenticity and freedom of elections on the basis of universal, equal suffrage with a secret balloting, providing for freedom of expression of voters' will; an open and transparent nature of elections; exercise of judicial and other protection for voting rights and freedoms of the person and citizen, public and international observation of elections, guarantees for realisation of voting rights and freedoms of the election process participants.*»

<sup>61</sup> Si tratta degli articoli dal 2 al 10, ciascuno dei quali ha come rubrica uno dei citati standard. Gli ulteriori articoli della convenzione riguardano le Commissioni elettorali, il finanziamento della campagna elettorale, i diritti e i doveri dei mezzi di comunicazione, lo status e i poteri degli osservatori nazionali e internazionali.



## 2. Gli standard internazionali

Dall'analisi degli strumenti elencati nel paragrafo precedente, sia da quelli giuridicamente vincolanti, che da quelli di *soft law*, è a questo punto possibile individuare una serie di standard chiaramente sanciti a livello internazionale e il cui rispetto permette di qualificare e ritenere un'elezione come democratica. Tali caratteri sono a volte differentemente classificati o raggruppati tra loro sotto voci diverse, ma nel complesso possiamo così elencarli: elezioni periodiche, elezioni genuine, elezioni libere, elezioni corrette, suffragio universale, suffragio uguale, voto segreto, correttezza nel conteggio e nella pubblicazione dei risultati<sup>62</sup>.

Analoghe considerazioni devono valere anche per i referendum. Se la democraticità deve caratterizzare le elezioni, momento fondante della democrazia rappresentativa, altrettanto democratiche devono essere quelle consultazioni che rappresentano una forma di democrazia diretta. Anche per i referendum, quindi, ad eccezione ovviamente del requisito della periodicità<sup>63</sup> e con gli opportuni adattamenti dettati soprattutto dall'assenza di candidature e dei correlati diritti elettorali passivi, si deve tener conto dei predetti standard<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> Questa elencazione, dove vengono indicati come implicazioni pratiche e principi fondamentali, è riportata in OSCE/ODIHR, *Election Observation Handbook – Sixth edition*, Varsavia, 2010, pp. 21 e ss. Per altri tipi di suddivisione, che però nella sostanza contengono nel loro complesso gli stessi requisiti, si vedano: United Nations Center for Human Rights, *Professional Training Series No. 2 – Human Rights and Elections*, New York e Ginevra, 1994, che parla di “*free elections*”, “*fair elections*”, “*periodicity and the electoral time-frame*” e “*genuine elections*”; General Secretariat of the Organization of American States, *Methods for Election Observation: A Manual for OAS Electoral Observation Missions*, Washington, 2006, p. 7, dove, come condizioni basilari per un'elezione democratiche vi devono essere “*inclusive elections*”, “*clean elections*”, “*competitive elections*” e “*elective public offices*”.

<sup>63</sup> Una sorta di eccezione è rappresentata dalla Svizzera, dove l'utilizzo del referendum è molto ampio e, quindi, sono appositamente riservate delle date, quattro volte all'anno, in cui gli eventuali referendum si dovranno tenere. Attualmente le date sono indicate fino al 2032 e sono consultabili sul sito [http://www.admin.ch/ch/i/pore/va/vab\\_1\\_3\\_3\\_1.html](http://www.admin.ch/ch/i/pore/va/vab_1_3_3_1.html).

<sup>64</sup> Si veda il già citato in nota Commissione di Venezia, *Code of Good Practice on Referendums*, adottato nella 70<sup>a</sup> sessione (16-17 marzo 2007), CDL-AD(2007)008.

## ***2.1. Elezioni periodiche***

Il requisito che le elezioni si debbano svolgere periodicamente è, come abbiamo visto, espressamente previsto già dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dal Patto internazionale sui diritti civili e politici<sup>65</sup>.

La necessità di una periodicità delle elezioni è collegata all'esigenza che un ordinamento democratico che si prolunghi nel tempo continui a rispettare e a corrispondere all'effettiva volontà popolare. Gli intervalli di tempo tra un'elezione e quella successiva devono, pertanto, essere ragionevoli<sup>66</sup> e non eccessivamente lunghi, nel senso che le elezioni devono tenersi con una frequenza tale da assicurare che l'autorità del governo sia sempre il riflesso della volontà popolare, essendo essa la base e il fondamento della sua legittimità<sup>67</sup>.

Ovviamente, nessuno strumento internazionale giuridicamente vincolante indica esplicitamente ogni quanto debbano aver luogo le elezioni, nemmeno quelli più dettagliati. Essi rimandano alla legislazione nazionale, magari di valore costituzionale<sup>68</sup>. Ciò nondimeno, nella pratica e nella consuetudine viene indicato un limite massimo di cinque anni per le elezioni legislative e di sette anni per le elezioni presidenziali<sup>69</sup>.

Eventuali posticipazioni di elezioni programmate possono essere ritenute ammissibili o comunque conformi agli standard internazionali solo in circostanze eccezionali. Tali circostanze devono rientrare fra quelle per le quali i vari strumenti

---

<sup>65</sup> Rispettivamente, articolo 21, 3° comma, e articolo 25, punto b.

<sup>66</sup> Così esplicitamente richiede l'articolo 3 del Protocollo addizionale della CEDU.

<sup>67</sup> In tal senso si veda Comitato dei Diritti Umani, *General Comment n. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service*, paragrafo 9;

<sup>68</sup> Ad esempio la citata Convenzione sugli standard delle elezioni democratiche, dei diritti elettorali e libertà negli Stati membri della Comunità degli Stati indipendenti, all'articolo 6, stabilisce che «elections should be conducted with a periodicity being determined by the Constitution law in such a way that people's free will always be the basis of elective bodies of the state power, local self-governments, other bodies of people's (national) representation, elective officials.»

<sup>69</sup> Cfr. OSCE/ODIHR, *Election Observation Handbook – Sixth edition*, Varsavia, 2010, pp. 22; Commissione di Venezia, *Code of good practice in electoral matters: guidelines and explanatory report*, adottato nella 52° sessione (18-19 ottobre 2002), CDL-AD(2002)023, paragrafo 57 del rapporto esplicativo.

internazionali ammettono la possibilità della limitazione, deroga o sospensione dei diritti, come in caso di guerra o di pericolo che minacci la vita della nazione<sup>70</sup>.

La periodicità richiama anche una visione cronologica del procedimento elettorale. Infatti, le elezioni, come abbiamo visto, non iniziano né si esauriscono nel solo giorno del voto, ma si inseriscono in un procedimento ciclico che prevede tre fasi: la fase pre-elettorale, che va dall'indizione delle elezioni all'effettivo inizio delle votazioni; la fase elettorale, che è l'effettivo giorno, o giorni, delle elezioni in cui gli elettori esprimono il voto; e la fase post-elettorale, durante la quale si annunciano i risultati e si indicano le nuove elezioni. Nella prima fase concettualmente si possono far rientrare i caratteri di genuinità, libertà, correttezza e universalità delle elezioni; in quella elettorale vi rientrano il suffragio uguale e il voto segreto; nella fase post elettorale la correttezza nel conteggio e nella pubblicazione dei risultati, oltre alla periodicità con la quale il ciclo riprende<sup>71</sup>.

## **2.2. Elezioni genuine**

Già nell'articolo 21 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo si parla di «*periodic and genuine elections*» e all'articolo 25 del Patto internazionale sui diritti civili e politici di «*genuine periodics elections*»<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> Si veda, a livello universale, l'articolo 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 che ammette deroghe agli obblighi imposti «in caso di pericolo pubblico eccezionale, che minacci l'esistenza della nazione e venga proclamato un atto ufficiale...», e, a livello del Consiglio d'Europa, l'articolo 15 della CEDU che prevede la possibilità di adottare misure in deroga agli obblighi derivanti dalla stessa «in caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione...»

<sup>71</sup> Cfr. Suksi M., *The Electoral Cycle: On the Right to Participate in the Electoral Process*, in Hinz V.U. e Suksi M., *Election Elements: On the International Standards of Electoral Participation*, Turku/Abo: Institute for Human Rights, Abo Akademi University, 2003, pp. 1-42, dove l'autore raggruppa in un ciclo di tre periodi gli otto principi individuati dall'articolo 25 del Patto internazionale sui diritti civili e politici: elezioni genuine, diritto di candidarsi e suffragio universale nella fase pre-elettorale; diritto di voto, suffragio uguale e voto segreto, nella fase elettorale; libera espressione della volontà degli elettori e elezioni periodiche, nella fase post-elettorale.

<sup>72</sup> Solitamente l'aggettivo *genuine*, delle versioni ufficiali in inglese, o *honnêtes*, delle versioni ufficiali francesi, viene tradotto con la parola "veritiere". Il significato del termine "veritiero" appare riduttivo in quanto rimanda solo al concetto di vero e di corrispondenza a verità, mentre la parola "genuino" ha un significato più ampio, non solo autentico, corrispondente al vero, ma anche riconosciuto, vero, riuscito, che meglio sintetizza il più complesso carattere che le elezioni devono possedere. Cfr. Zingarelli N., *Il nuovo Zingarelli. Vocabolario della lingua italiana*, Bologna, 1990.

La genuinità del voto, pur se non prevista dalla Costituzione italiana, è richiamata anche dalla Corte costituzionale<sup>73</sup>.

Il concetto di elezioni genuine è estremamente ampio e, in un certo senso, riassuntivo anche degli altri standard di cui si tratta nel presente capitolo. Genuine devono essere in primo luogo le procedure elettorali e, quindi, il principio include le garanzie di periodicità, uguaglianza e universalità del suffragio e segretezza del voto. Genuini devono anche essere gli effetti delle elezioni, nel senso che queste devono manifestare ed esprimere la reale volontà popolare<sup>74</sup>.

Il principio di genuinità presuppone una competizione “vera”, nel senso che le elezioni si devono svolgere in un ambiente in cui le libertà fondamentali siano riconosciute e rispettate. Richiede che vi sia un pluralismo politico che offra una reale scelta fra alternative politiche agli elettori, che ha come corollario una possibilità di scelta informata che passa attraverso l’accesso ad adeguate informazioni su candidati, partiti e procedimento elettorale. Implica che la possibilità di ricambio politico e di sostituzione dei governanti sia concreta e non semplicemente formale.

Oltre a ciò, elezioni genuine significa che le stesse devono essere condotte in maniera trasparente e verificabile, tale da assicurare la generale fiducia dell’elettorato<sup>75</sup>. E’ proprio la fiducia e la confidenza dei cittadini nei confronti di tutti gli aspetti del procedimento elettorale il momento qualificante della sua genuinità. Tale fiducia proviene certamente dall’aderenza della legislazione elettorale agli standard internazionali, ma anche dalla tipologia di procedura di voto utilizzata, che deve essere semplice, dalla sua capacità di impedire e prevenire frodi, dalla confidenza che con essa gli elettori dimostrano di avere, dall’imparzialità riconosciuta all’amministrazione elettorale, dalla reputazione di cui godono i soggetti coinvolti nel procedimento elettorale, dalla presenza o meno di osservatori elettorali imparziali, dalla possibilità di verifica e di rimedio in caso di errori.

---

<sup>73</sup> Cfr. Corte cost. 3 luglio 1961, n. 43.

<sup>74</sup> United Nations Center for Human Rights, *Professional Training Series No. 2 – Human Rights and Elections*, New York e Ginevra, 1994, p. 12.

<sup>75</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Handbook – Sixth edition*, Varsavia, 2010, p. 22.

Non è sufficiente, quindi, che le libertà fondamentali siano rispettate, che i diritti di elettorato attivo e passivo siano garantiti, che gli aspetti tecnici del procedimento elettorale siano adeguatamente considerati, che i risultati siano autentici e adeguatamente pubblicati; è necessario, anche, che vi sia una generale positiva considerazione e fiducia nella correttezza delle elezioni da parte dei cittadini.

Un'elezione, soprattutto se con voto segreto, è molto simile al citato sistema a *black-box*, in cui l'elettore conosce quel che entra nel sistema, il suo voto, e ciò che ne esce, il risultato elettorale, ma non ha modo di controllare come dal primo si arrivi al secondo o, almeno, non ne può avere la certezza assoluta. Anche nel caso in cui il votante assiste allo scrutinio del seggio in cui ha votato, non potrà mai avere la certezza assoluta che la scheda elettorale da lui votata sia effettivamente stata presa in considerazione e sia stata correttamente contata, anche magari solo per un sempre possibile errore umano.

Sono, quindi, anche la credibilità del sistema nel suo complesso e la fiducia che in esso il corpo elettorale riversa a determinare, insieme al rispetto delle libertà fondamentali e della volontà popolare, la genuinità del voto.

### ***2.3. Elezioni libere***

Le elezioni libere implicano due aspetti: la libera formazione della volontà dell'elettore e la libera espressione di tale volontà.

Solo un'effettiva ed eguale possibilità di informazione garantisce la libera volontà dell'elettore e ciò può verificarsi esclusivamente in un contesto in cui le libertà fondamentali e i diritti umani siano garantiti a tutti i cittadini.

Tra le libertà fondamentali, come abbiamo già visto, ve ne sono alcune che sono così fortemente collegate con i diritti elettorali che possiamo ritenere esserne dei presupposti essenziali: libertà di opinione, libertà di espressione e informazione, libertà di riunione e libertà di associazione<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> Tali libertà sono innanzitutto riconosciute dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, articoli 19 e 20, e dal Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, articoli 19, 21 e 22, oltre che da numerosi strumenti regionali internazionali.

La prima di tali libertà è quella di opinione. Non avrebbe senso parlare di elezioni democratiche o di volontà popolare se non fosse riconosciuta in maniera assoluta la libertà di avere un'opinione politica senza interferenze o restrizioni.

Il diritto alla libertà di espressione e informazione comprende non solo la libertà di esprimere le proprie opinioni politiche ma anche il diritto di cercare e ricevere informazioni. In ambito elettorale ciò implica che le pubbliche autorità devono mantenere un'assoluta neutralità nei confronti dei candidati, ma anche che a carico delle stesse sorgono obblighi positivi<sup>77</sup>, quali il dovere di sottoporre le candidature presentate regolarmente al suffragio dei cittadini, permettere agli elettori di conoscere le liste e i candidati, rendere accessibili tali informazioni, garantire pari opportunità in ordine alla campagna elettorale e libertà ai mezzi di comunicazione.

La libertà di riunione deve essere garantita sempre che essa sia pacifica. I cittadini devono, infatti, avere la possibilità di riunirsi pacificamente per discutere e sviluppare i propri programmi politici senza ingiustificati impedimenti amministrativi o burocratici.

La libertà di associazione include, ovviamente, anche il diritto di formare e di far parte di organizzazioni politiche. Tale libertà, così come le altre appena dette, può essere limitata solo nei casi previsti dalla legge e che siano necessari «in una società democratica, nell'interesse della sicurezza nazionale, della sicurezza pubblica, dell'ordine pubblico, o per tutelare la sanità e la morale pubbliche o gli altrui diritti e libertà.»<sup>78</sup>

La libera espressione della volontà dell'elettore implica poi che il voto venga espresso nel rispetto della procedura prevista, e senza intimidazioni, violenze, interferenze o timore di ritorsioni. Sorge, pertanto, a carico delle autorità pubbliche l'obbligo di prevenire e sanzionare tali pratiche e di predisporre procedure elettorali semplici.

---

<sup>77</sup> Cfr. Commissione di Venezia, *Code of good practice in electoral matters: guidelines and explanatory report*, adottato nella 52° sessione (18-19 ottobre 2002), CDL-AD(2002)023, p. 19.

<sup>78</sup> Articolo 22, comma 2, del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966.

Nel concetto di libere elezioni rientra anche la possibilità per gli osservatori terzi, siano essi nazionali o internazionali, e per i rappresentanti dei candidati e dei partiti di osservare tutte le fasi del processo elettorale.

#### ***2.4. Elezioni corrette e imparziali***

Elezioni corrette e imparziali<sup>79</sup> significa, innanzitutto, che a tutti i partecipanti al procedimento elettorale, candidati, partiti o organizzazioni politiche, devono essere riconosciute uguali condizioni di partecipazione.

Chiunque voglia candidarsi deve essere messo nella condizione di farlo secondo quanto previsto dalla legge, e di concorrere sulla base di uguali condizioni e assoluta imparzialità da parte delle autorità pubbliche.

Tale pari opportunità deve essere garantita innanzitutto nella possibilità di accesso ai mezzi di comunicazione senza discriminazioni. La legislazione e la sua implementazione devono permettere un accesso senza impedimenti a tutti i candidati e partiti politici su una base egualitaria.

Un'analoga pari opportunità deve essere riconosciuta agli elettori: in un sistema realmente democratico, sia i mezzi di comunicazione pubblici che quelli privati hanno la responsabilità di assicurare un'informazione sufficiente, bilanciata e imparziale in modo da permettere agli elettori di poter fare una scelta realmente informata, che è alla base di una corretta formazione della volontà.

Altro aspetto fondamentale è quello relativo al finanziamento della campagna elettorale. Nessuno strumento internazionale esprime una preferenza per una determinata modalità di finanziamento, sia esso pubblico, privato o misto, ma è necessario che le regole per il finanziamento non siano a favore o a sfavore di alcun candidato o partito.

Essenziale è anche che vi sia una netta separazione tra stato e partiti politici in modo che le risorse pubbliche non siano utilizzate a favore di alcun partito o

---

<sup>79</sup> In molti strumenti internazionali si usano le parole inglesi *fair* o *fairly*, come ad esempio nel paragrafo 6 del citato Documenti di Copenhagen, che possiamo tradurre sia con i termini corretto, correttamente e con imparziale, imparzialmente.

candidato. Ciò vale soprattutto per i partiti e i candidati che fanno parte della compagine governativa, in quanto spesso vi può non essere una chiara distinzione tra attività di governo e campagna elettorale.

Infine, ovviamente, anche l'amministrazione elettorale deve essere assolutamente imparziale.

### ***2.5. Suffragio universale***

Il suffragio universale, che prevede il riconoscimento del diritto di elettorato attivo e passivo, è forse il principio più chiaramente indicato dagli strumenti internazionali. L'articolo 25 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 stabilisce che «Ogni cittadino ha il diritto..., senza alcuna delle discriminazioni menzionate all'articolo 2 e senza restrizioni irragionevoli ... di votare e di essere eletto...»

Anche se il citato articolo 3 del protocollo addizionale della CEDU non lo richiama, il principio del suffragio universale è chiaramente ritenuto anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo come un principio basilare: il diritto di voto non è un privilegio ma è invece un diritto che uno stato democratico deve garantire nella maniera più inclusiva possibile<sup>80</sup>.

Il diritto di voto e l'eleggibilità devono essere riconosciuti senza distinzione di razza, colore, sesso, lingua, religione, opinione politica o qualsiasi altra opinione, origine nazionale o sociale, condizione economica, nascita o qualsiasi altra condizione. Possono però essere sottoposti a delle limitazioni o al possesso di determinati requisiti che devono appunto essere oggettivi e ragionevoli<sup>81</sup>. Tali limitazioni sono in primo luogo l'età e la nazionalità.

Un'età minima è ovviamente prevista per il diritto di elettorato attivo e passivo, ma il raggiungimento della maggiore età, al quale si accompagna il riconoscimento di

---

<sup>80</sup> Sentenza della Corte Europe dei diritti dell'uomo, *Hirst c. The United Kingdom (No. 2)*, n. 74025/01, § 59.

<sup>81</sup> Human Rights Committee, General Comment 25 (57), General Comments under article 25, paragrafo 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights, Adopted by the Committee at its 1510th meeting, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 7 (1996).



un certo numero di diritti, ma anche di obblighi in ambito civile, deve in ogni caso conferire quanto meno il diritto di voto. E' comunque ammissibile che il diritto di elettorato attivo riferito a determinati incarichi possa essere subordinato al raggiungimento di un'età superiore, così come accade ad esempio per l'elezione del Senato in Italia<sup>82</sup>. Per il diritto di elettorato passivo può essere imposto un limite d'età superiore a quello della maggiore età che, però, ad eccezione di cariche di particolare importanza come nel caso di senatore o capo di stato, non dovrebbe superare i 25 anni<sup>83</sup>.

La gran parte delle legislazioni prevede il requisito della nazionalità e, infatti, il menzionato articolo 25 del Patto del 1966 garantisce i diritti di partecipazione a tutti i "cittadini". Tale situazione è però in costante evoluzione visto che sempre più paesi riconoscono i diritti politici anche agli stranieri soprattutto a livello locale.

Oltre al requisito della nazionalità, sia per quanto riguarda il diritto di voto e il diritto di eleggibilità, è ritenuto ammissibile anche il requisito della residenza<sup>84</sup>. Nel caso di elezioni locali non risulterebbe incompatibile con il principio del suffragio universale neanche l'imposizione di un periodo minimo di residenza, sempre che questo non superi qualche mese<sup>85</sup>.

---

<sup>82</sup> Il requisito del compimento dei 25 anni previsto dalla Costituzione per poter votare per l'elezione del Senato, mentre per votare per la camera dei Deputati bastano 18 anni, è stata criticata dall'OSCE/ODIHR non per violazione del principio del suffragio universale, ma per quella del suffragio uguale. Poiché entrambi i rami del Parlamento hanno i medesimi poteri e sono eletti contemporaneamente, questa disparità non sembra basarsi su un criterio obiettivo e ragionevole. Essendo il nostro un sistema bicamerale perfetto, che richiede, quindi, il voto di entrambe le Camere sia per l'approvazione di una legge ma soprattutto per esprimere la fiducia al Governo, è chiaro che il voto espresso dagli infra-venticinquenni influenza solo uno dei due rami del Parlamento e, cioè, la Camera dei Deputati e, quindi, "vale" meno.

<sup>83</sup> Cfr. Commissione di Venezia, *Code of good practice in electoral matters: guidelines and explanatory report*, adottato nella 52° sessione (18-19 ottobre 2002), CDL-AD(2002)023, p. 13.

<sup>84</sup> Si vedano in tal senso le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo *Hilbe c. Liechtenstein*, n. 31981/96, e *Melnychenko v. Ukraine*, no. 17707/02, § 56. La decisione della Corte si basa sulle seguenti considerazioni: i cittadini non residenti sono meno coinvolti e meno informati sulle problematiche quotidiane del proprio paese; vi è un minor contatto tra parlamentari e cittadini non residenti e quest'ultimi non hanno alcuna influenza sulla selezione dei candidati e sulla elaborazione del programma politico; lo stretto collegamento fra il diritto di voto alle elezioni parlamentari e il fatto di subire direttamente le conseguenze degli atti approvati dall'organo eletto; la legittima possibilità di limitare l'influenza dei cittadini che vivono all'estero su questioni che riguardano principalmente i cittadini residenti.

<sup>85</sup> Cfr. Commissione di Venezia, *Code of good practice in electoral matters: guidelines and explanatory report*, adottato nella 52° sessione (18-19 ottobre 2002), CDL-AD(2002)023, p. 14.

Nonostante questa possibilità di limitazione, sempre più Stati riconoscono i diritti di elettorato attivo e passivo ai propri cittadini che risiedono o si trovano per altri motivi all'estero. Appare chiaro come tale riconoscimento sia sempre più necessario stante il processo di globalizzazione, che appare inarrestabile, con la conseguente sempre maggiore mobilità delle persone. L'aumento del numero di coloro che trascorrono parti sempre più lunghe della propria vita all'estero per motivi professionali, di studio o altro, comporta che la possibilità di voto all'estero rientri tra quelle pratiche consigliate a livello internazionale<sup>86</sup>. Il non prevedere tale possibilità avrebbe come conseguenza che una parte sempre più rilevante del corpo elettorale sarebbe, di fatto, esclusa e ciò è forse maggiormente penalizzante, non tanto per coloro che risiedono stabilmente all'estero, ma proprio per quanti si trovano temporaneamente, anche se per un periodo apprezzabile, fuori dal proprio Paese al momento delle elezioni.

Vanno poi prese in considerazione alcune cause di perdita dei diritti politici: si tratta essenzialmente dei casi di interdizione per motivi legati ad infermità mentale e di quelli conseguenti a condanne penali per gravi delitti. Tali casi, al fine di essere in linea con gli standard elettorali internazionali, devono avere una ben fondata motivazione ed essere previsti dalla legge. La serietà della malattia mentale o la gravità del crimine commesso dovranno essere valutati caso per caso, ma dovrà anche essere rispettato il principio di proporzionalità, nel senso che la durata della sospensione del diritto di voto dovrà essere proporzionata alla gravità del crimine e alla sentenza. Ciò significa che non si può negare il diritto di voto per il semplice fatto di essere stati condannati o di essere detenuti, anche se possano essere imposte delle limitazioni in maniera automatica a fronte di determinate condanne, come ad esempio nel caso di determinati reati o di pene molto severe<sup>87</sup>. Tali esclusioni non sono ovviamente obbligatorie e gli Stati godono di un ampio margine di apprezzamento in tale materia.

---

<sup>86</sup> In tal senso OSCE/ODIHR, *Election Observation Handbook – Sixth edition*, Varsavia, 2010, p. 23.

<sup>87</sup> Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Hirst c. Regno Unito* (N. 2), 74025/01, 6 ottobre 2005, paragrafo 82; per la legittimità di un automatismo dell'interdizione nel caso di pene severe, nel caso specifico l'ergastolo, si veda Corte europea dei diritti dell'uomo, *Scoppola c. Italia* (N.3), 126/05, 22 maggio 2012.

Per assicurare il suffragio universale è necessario, ovviamente, che gli elettori vengano registrati e che vi siano, quindi, una o più liste elettorali. L’inserimento di una persona in tale lista assicura il possesso dei requisiti e l’assenza di cause di limitazione e permette, pertanto, all’elettore di esercitare il proprio diritto di voto. Il processo di registrazione deve essere trasparente, accurato e inclusivo, in modo da proteggere da tentativi di manomissioni e di godere della fiducia degli elettori<sup>88</sup>.

La registrazione può essere passiva, come ad esempio in Italia, nel senso che le autorità competenti automaticamente inseriscono coloro che hanno il diritto di voto nelle liste elettorali e queste vengono mantenute aggiornate: l’elettore non deve fare nulla. Si ha invece registrazione attiva, come ad esempio negli Stati Uniti e nel Regno Unito, nel caso in cui l’avente diritto al voto per poterlo esercitare deve registrarsi presso le competenti autorità: se l’elettore non compie i previsti adempimenti, solitamente la compilazione e l’invio di un modulo, non potrà votare.

Il principio del suffragio universale non è garantito solo attraverso un’adeguata legislazione, ma è anche necessario che ciascun titolare del diritto abbia l’effettiva e concreta opportunità di esercitarlo senza alcuna discriminazione. Tutti gli elettori, compresi i disabili, devono avere un effettivo e facile accesso al seggio elettorale o alle altre procedure di voto: non solo abbattimento di barriere architettoniche o predisposizioni di ausili adeguati, ma anche organizzazione delle procedure e modalità di voto agevoli o che comunque non siano particolarmente difficoltose per alcuni. Si pensi, ad esempio, a delle schede elettorali complicate e poco intelleggibili o ad alcuni seggi difficilmente raggiungibili o che, per un eccessivo affollamento, rendano eccessivamente oneroso in termini di tempo, rispetto ad altri, il votare.

## ***2.6. Suffragio uguale***

Se per il principio del suffragio universale tutti i cittadini devono possedere il diritto di voto, con le ragionevoli eccezioni, il concetto di suffragio uguale può tradursi nella tradizionale espressione di “una persona, un voto”. Ciò significa

---

<sup>88</sup> OSCE/ODIHR, *Handbook for the observation of voter registration*, Varsavia, 2012, p. 6.

essenzialmente che non è ammesso il voto multiplo e che ogni voto deve avere all'incirca lo stesso "peso", la stessa forza elettorale.

Il divieto di voto multiplo comporta che normalmente ogni elettore può esprimere un solo voto o, nel caso in cui il sistema elettorale accordi agli elettori più di un voto, ciascun elettore ha diritto allo stesso numero di voti. L'unica eccezione che viene in qualche modo ammessa, lì dove la legge la permette, è il caso del voto per procura. Si tratta del caso in cui l'elettore può delegare un altro elettore a votare al suo posto. Però tale modalità di voto, permessa ad esempio nel Regno Unito, in Francia e in Olanda, viene valutata negativamente dall'OSCE<sup>89</sup> e anche dalla Commissione di Venezia<sup>90</sup> proprio perché permette all'elettore delegato di esprimere più di un voto e, inoltre, non garantisce la segretezza del voto del delegante che, ovviamente, deve svelare la propria intenzione di voto al delegato.

Per quanto riguarda la forza elettorale di ciascun voto, il suffragio uguale implica che le circoscrizioni elettorali siano disegnate in maniera tale da riconoscere a ciascun voto grosso modo lo stesso valore, prevenendo innanzitutto il cosiddetto *gerrymandering*<sup>91</sup> e, cioè, il disegnare un collegio elettorale in modo da averne un vantaggio.

Per aversi lo stesso valore occorre anche distinguere tra sistemi elettorali proporzionali e sistemi elettorali maggioritari. Nel caso di sistema proporzionale occorre che il numero di rappresentanti eletti in ogni collegio sia proporzionale al

---

<sup>89</sup> Cfr. OSCE/ODIHR, *Existing commitments for democratic elections in OSCE participating states*, Varsavia, 2013, p.21. Nei rapporti finali relativi alle missioni di valutazione elettorale svolte dall'OSCE/ODIHR in occasione delle elezioni in Francia e Olanda, tenutesi rispettivamente nel giugno e nel settembre 2012, disponibili in <http://www.osce.org/odihr/elections>, viene raccomandata una forte limitazione della possibilità di votare per procura in quanto tale modalità di voto non rispetterebbe appieno i principi di suffragio uguale e di segretezza del voto richiamati dai paragrafi 7.3 e 7.4 del Documento di Copenhagen del 1990.

<sup>90</sup> Cfr. Commissione di Venezia, *Code of good practice in electoral matters: guidelines and explanatory report*, adottato nella 52° sessione (18-19 ottobre 2002), CDL-AD(2002)023, p. 9, dove si dice che «il voto familiare e tutte le altre forme di controllo di un elettore sul voto devono essere vietate».

<sup>91</sup> Tale termine coniuga il nome di un vice presidente degli Stati Uniti, Elbridge Gerry, e la parola *salamander*, salamandra. Infatti proprio a tale animale assomigliava la sagoma di uno dei distretti creati nel 1812 nel Massachusetts, stato di cui Elbridge Gerry era governatore. La suddivisione del territorio in distretti molto diversi tra loro per popolazione e dimensione mirava ad avvantaggiare il proprio partito nell'assegnazione dei seggi.

numero degli elettori o della popolazione. Nel caso di sistema maggioritario, invece, i collegi elettorali devono tutti avere all'incirca lo stesso numero di votanti e lo scarto massimo accettabile non dovrebbe superare il 10 – 15%<sup>92</sup>.

Il principio d'uguaglianza riguarda solo il momento di espressione del voto e non si estende al risultato dell'elezione. Infatti, in un sistema elettorale maggioritario o in un sistema proporzionale con premio di maggioranza il contributo dei singoli voti per l'elezione di diversi rappresentanti è certamente diverso con un effetto anche fortemente distorsivo nella fase conclusiva della distribuzione dei seggi. Si pensi al caso in cui in due collegi elettorali con sistema maggioritario a un turno e, quindi, con all'incirca lo stesso numero di elettori, in uno un candidato viene eletto con molto meno del 50% dei voti e nell'altro con molto più del 50%. E' chiaro come, di fatto, nel primo collegio il singolo voto abbia un valore, un effetto, un "peso" superiore rispetto a quello del secondo.

### **2.7. *Voto segreto***

Anche il principio del voto segreto, così come quello del suffragio universale, è chiaramente indicato dai vari strumenti internazionali: Dichiarazione Universale, Patto sui diritti civili e politici del 1966, Protocollo addizionale della CEDU, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; tutti richiedono esplicitamente la segretezza del voto.

La funzione della segretezza del voto è da ricercare nella necessità che il voto sia espresso liberamente, senza coercizioni e senza pericoli di ritorsioni per l'elettore, ma anche nel diritto dell'elettore di votare in privato e, in tal modo, di non far conoscere ad altri le proprie opinioni politiche. Tutto questo ha significato, come abbiamo visto nel precedente capitolo, l'adozione della scheda di stato e l'imposizione di tutta una serie di misure, sia organizzative che legislative, volte ad assicurare la privacy del votante.

---

<sup>92</sup> Cfr. Commissione di Venezia, *Code of good practice in electoral matters: guidelines and explanatory report*, adottato nella 52° sessione (18-19 ottobre 2002), CDL-AD(2002)023, p. 7.

In generale, quindi, gli elettori devono esprimere il loro voto da soli, all'interno della cabina elettorale, in maniera tale che la scelta espressa non possa essere vista prima che la scheda venga introdotta nell'urna e che successivamente non si possa risalire all'identità del votante. A questa modalità di voto, però, si affiancano nella pratica tutta una serie di eccezioni, ammesse da moltissimi Stati, che, in ossequio soprattutto ad un riconoscimento sempre più ampio del principio del suffragio universale, limitano o possono limitare la segretezza del voto. Si pensi in primo luogo all'assistenza al voto per coloro che altrimenti non sarebbero in grado di votare, come alcuni disabili, i ciechi, gli analfabeti che, quindi, non sono soli nella cabina elettorale nel momento dell'espressione del voto. Altra rinuncia alla segretezza del voto vi è nel caso, già citato, del voto per procura, ove una persona vota in nome e per conto di un'altra. In questi due casi è chiaro che non vi è assolutamente segretezza del voto: l'accompagnatore e il delegato conoscono, ovviamente, la scelta effettuata dall'elettore, in quanto sono loro che materialmente esprimono il voto. Più complicata è invece la questione collegata al voto remoto in ambiente non presidiato, sia esso per corrispondenza, via Internet, via sms o per mezzo di altre tecnologie, nel quale la segretezza del voto non è sempre violata, ma è in pratica lasciata alla scelta (libera o non libera che sia) dell'elettore se essere al momento dell'effettiva espressione del voto da solo o meno, visto che questa non avviene all'interno di seggi, luoghi controllati dalla pubblica autorità<sup>93</sup>.

Nel concetto di segretezza del voto possiamo individuare tre differenti aspetti o momenti. Il primo aspetto è quello della riservatezza in merito al fatto che un determinato elettore abbia votato o meno. Il secondo momento è quello dell'espressione del voto, ove deve prendersi in considerazione quella che possiamo definire privacy dell'elettore. Il terzo è quello della non riconoscibilità o anonimato e cioè del fatto che una volta che il voto è stato reso disponibile per il conteggio non sia più possibile risalire a chi lo abbia espresso.

---

<sup>93</sup> Differente è il caso del cd. voto consegnato in cui l'elettore esprime il proprio voto in un luogo presidiato, ad esempio in un'ambasciata, e poi il suo voto viene inviato al seggio di competenza.

Per quanto riguarda la riservatezza questa, ovviamente, non può essere assoluta. Appare evidente che, ad esempio, il recarsi al seggio non può che essere un fatto pubblico e che un elenco di chi ha votato o meno debba esistere, se non altro al fine di evitare voti multipli. In molti casi, però, la partecipazione o la non partecipazione a determinate consultazioni, si pensi in Italia ai referendum abrogativi ove il non raggiungimento del quorum comporta la non approvazione del referendum, assume un valore politico e può diventare, quindi, un dato estremamente sensibile<sup>94</sup>. Appare quindi necessario, quanto meno, che la lista di coloro che hanno votato non debba essere resa pubblica<sup>95</sup>.

La non riconoscibilità non pone particolari problemi in ordine alla sua definizione, limiti e tutela. Essa implica che il voto non deve poter essere collegato a colui che lo ha espresso e ciò viene garantito essenzialmente attraverso l'adozione di adeguate misure, come ad esempio l'uso della scheda di stato e della matita copiativa, e la sanzione della nullità del voto nel caso in cui questo sia espresso in modo da poter essere fatto risalire a colui che lo ha espresso<sup>96</sup>.

Più articolata è la questione che si riferisce alla privacy, alla riservatezza nel momento dell'espressione del voto.

La segretezza del voto in tale fase viene solitamente percepita in un'ottica essenzialmente interna, in una dimensione soggettivistica, e si ritiene, pertanto, garantita nel momento in cui i mezzi e le regole adottate allo scopo siano in grado di soddisfare le esigenze di riservatezza e di sicurezza dei singoli votanti. A questa concezione si contrappone quella secondo cui la segretezza al momento dell'espressione del voto costituisce una garanzia esterna con rilevanza oggettiva: in tale ottica non basta che il singolo si senta protetto e abbia il diritto di esprimere il

---

<sup>94</sup> Cfr. Gratteri A., *Elezioni primarie e segretezza del voto: elementi pubblicistici e associazionismo privato*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, giugno 2006, vol. 55, pp. 243 e ss.

<sup>95</sup> Cfr. Commissione di Venezia, *Code of good practice in electoral matters: guidelines and explanatory report*, adottato nella 52° sessione (18-19 ottobre 2002), CDL-AD(2002)023, p. 9.

<sup>96</sup> La presenza di segni di riconoscimento nella scheda elettorale comporta, appunto, la nullità del voto. Vi sono stati però anche casi di riconoscibilità del voto che non comportavano la sanzione della nullità in quanto indirettamente ammessi dalla legislazione elettorale. Si pensi alla possibilità di esprimere più preferenze per cui una determinata combinazione in un determinato ordine rendeva chiaramente riconoscibile il voto.

proprio voto in segreto, ma è anche necessario che gli elettori siano ragionevolmente certi della segretezza dei voti espressi dagli altri votanti<sup>97</sup>.

Sono chiare le conseguenze che discendono da tali differenti concezioni: mentre secondo la prima, il diritto alla segretezza sarebbe di fatto un diritto disponibile, ciò che lo Stato deve garantire è solo la possibilità di votare in segreto, garantendo la riservatezza e la sicurezza del singolo, ma spetterebbe essenzialmente a quest'ultimo il compito di adottare nel concreto gli accorgimenti per assicurare la segretezza e la libertà del proprio voto<sup>98</sup>, nella seconda, la segretezza è un requisito oggettivo e, pertanto, lo Stato deve garantire che effettivamente il voto venga espresso segretamente.

Come abbiamo visto, se da una parte la segretezza, sia nella sua accezione di privacy che in quella di non riconoscibilità del voto espresso, è generalmente considerata un obbligo<sup>99</sup>, dall'altra le eccezioni ad essa sono sempre più frequenti e accettate a livello internazionale. Il numero degli Stati che ammettono, ad esempio, il voto per corrispondenza è sempre maggiore e in alcuni, addirittura, è l'unico sistema di voto adottato<sup>100</sup>.

Il già citato Codice di buona condotta elettorale della Commissione di Venezia ritiene la segretezza del voto un obbligo e ammette il voto per corrispondenza nel caso in cui il servizio postale sia sicuro ed affidabile. Inoltre, la stessa Commissione considera il voto remoto, anche non presidiato, compatibile con gli standard del Consiglio d'Europa, basandosi essenzialmente sul fatto che moltissimi Stati Membri del Consiglio d'Europa lo ammettono<sup>101</sup>.

---

<sup>97</sup> Bettinelli E., *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, aprile 2002, vol. 46, pp. 14 e ss.

<sup>98</sup> Tale concezione è ad esempio quella adottata dalla giurisprudenza tedesca in relazione al voto per corrispondenza. Cfr. Gratteri A., *Germania: le garanzie minime per il voto elettronico secondo il Tribunale costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 11 marzo 2009.

<sup>99</sup> Ma non sempre. Infatti, come già detto nel capitolo precedente, in Oregon è possibile votare tramite fax o e-mail inviando contestualmente una dichiarazione di rinuncia alla segretezza del voto.

<sup>100</sup> Ancora il già citato Oregon e anche Washington.

<sup>101</sup> Commissione di Venezia, *Report on the compatibility of remote voting and electronic voting with the standards of the Council of Europe*, adottato nella 58° sessione (12-13 marzo 2004), CDL-AD(2004)012.



## 2.8. Correttezza nel conteggio e nella pubblicazione dei risultati

Nella fase post elettorale vi è il conteggio e la pubblicazione dei risultati. Il principio di correttezza implica nella pratica l'adozione di una serie di prescrizioni in grado di proteggere il processo da manomissioni e, come già detto, di rispettare la segretezza del voto<sup>102</sup>. Risulta intuitivo che la valutazione degli standard debba riguardare non solo il momento in cui viene espresso il voto, ma anche quello preparatorio e quello successivo, in cui il complesso delle singole scelte viene contato e proclamato<sup>103</sup>.

La necessità di un accurato conteggio, non soggetto a manipolazioni, è inoltre implicita nell'obbligo internazionale che prevede che le elezioni riflettano effettivamente la volontà popolare.

La centralità e l'importanza del conteggio non possono certamente sfuggire<sup>104</sup>: questa è forse la fase in cui si possono notare la maggior parte delle frodi e irregolarità. Le modalità per manomettere le schede e per modificare, quindi, i risultati e, in sostanza, la volontà popolare sono varie e a volte ingegnose: si pensi alla possibilità di aggiungere segni nelle schede votate per annullarle o per trasformare una scheda bianca in una scheda valida<sup>105</sup>, o anche alla possibilità di errori, in buona fede o meno, di calcolo o di assegnazione di un determinato voto.

Anche il lavoro degli osservatori elettorali internazionali rivela la delicatezza e la criticità della fase del conteggio. Analizzando, ad esempio, i rapporti finali delle

---

<sup>102</sup> Oltre al già citato OSCE/ODIHR, *Election Observation Handbook – Sixth edition*, Varsavia, 2010, viene posta l'attenzione sul conteggio e sulla pubblicazione dei risultati anche in ONU e altri, *Declaration of principles for International Election Observation*, New York, 27 ottobre 2005, che al punto 3 dichiara: «*The will of the people of a country is the basis for the authority of government, and that will must be determined through genuine periodic elections, which guarantee the right and opportunity to vote freely and to be elected fairly through universal and equal suffrage by secret balloting or equivalent free voting procedures, the results of which are accurately counted, announced and respected*».

<sup>103</sup> Lanchester F., *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, p. 1111.

<sup>104</sup> Si veda la già citata dichiarazione di William M. Tweed «I voti non fanno il risultato; i conteggi fanno il risultato.» – cfr. Jones W. D., Simons B., *Broken ballots: will your vote count?*, Stanford, 2012, p. 42.

<sup>105</sup> In Italia, la pratica di inserire una mina di matita copiativa sotto l'unghia non è stata, purtroppo, una leggenda metropolitana se in occasione delle elezioni parlamentari del 2008 uno degli schieramenti predispose un vademecum per il controllo delle operazioni di conteggio, da distribuire ai propri rappresentanti di lista, che tra le altre cose citava proprio tale pratica. Cfr. Sorbi M., *Dalla mina sotto l'unghia al controllo multiplo: le 14 regole contro i brogli*, in *il Giornale.it*, 12/04/2008.

missioni di osservazione elettorale svolte dall'OSCE/ODIHR nel 2011 e nel 2012 emerge che in generale la valutazione sulla fase del conteggio è estremamente più negativa rispetto a quella della fase della votazione<sup>106</sup>.

Se è necessario, ovviamente, che coloro che procedono al conteggio dei voti e al calcolo dei risultati lo facciano in maniera imparziale, efficiente ed accurata, fattore non meno essenziale è che tale fase sia improntata alla massima trasparenza. Ciò significa che al conteggio dovrebbero poter assistere osservatori imparziali nazionali o internazionali, rappresentanti dei candidati e anche semplici elettori. Non solo questo permetterebbe un controllo multiplo sul conteggio, ma renderebbe anche tale fase di rilevanza pubblica, con il conseguente aumento della fiducia dell'elettorato nei confronti dell'intero processo.

Nel conteggio dei voti rientra anche l'assegnazione degli stessi. Al fine di rispettare realmente la volontà popolare è importante che si eviti di dichiarare un numero troppo grande di schede nulle o invalide e che si cerchi di capire l'intenzione di voto dell'elettore<sup>107</sup>.

Al conteggio segue la trasmissione dei risultati. Anche questa deve essere assolutamente trasparente proprio per garantire che non vi sia alcuna modifica o perdita di dati o manipolazione dei risultati. Questi ultimi devono, infine, essere pubblicati in maniera tempestiva: un irragionevole ritardo nella pubblicazione dei dati può far sorgere sospetti e far diminuire la fiducia dell'elettorato.

---

<sup>106</sup> Tra il 2011 e il 2012 l'OSCE/ODIHR ha portato a termine 9 missioni di osservazione in occasione di elezioni parlamentari o presidenziali in cui ha monitorato in maniera estesa anche il processo all'interno dei seggi nel giorno delle elezioni (Kyrgyzstan, Kazakistan, Armenia, Georgia, Ucraina, Macedonia e due volte in Russia). Mentre, per quanto riguarda la fase della votazione le valutazioni negative hanno riguardato una percentuale variabile tra l'1 e il 7% dei seggi visitati, in occasione del conteggio la valutazione negativa ha riguardato una percentuale variabile tra l'11 e il 45%. I rapporti sono disponibili su <http://www.osce.org/odihhr>.

<sup>107</sup> Cfr Commissione di Venezia, *Code of good practice in electoral matters: guidelines and explanatory report*, adottato nella 52° sessione (18-19 ottobre 2002), CDL-AD(2002)023, p. 22.

### 3. Il voto elettronico e gli standard

Quale che sia la tecnologia utilizzata, i processi elettorali devono essere condotti nel rispetto degli standard internazionali, degli obblighi e degli impegni che gli Stati hanno assunto e che sono stati appena analizzati. Ciò implica che anche nel caso del voto elettronico i principi sopradescritti devono essere rispettati e garantiti. E' chiaro che per alcuni di essi l'introduzione di nuove modalità di voto aumenta la possibilità di una loro implementazione, ma allo stesso tempo può porre dei problemi e dei rischi che devono essere attentamente valutati.

Oltre a questi standard, che sono comuni a tutte le modalità di voto, stanno cominciando ad individuarsi a livello internazionale anche una serie di obblighi e di buone pratiche specifiche per l'introduzione e l'uso del voto elettronico.

#### 3.1. Standard nel voto elettronico

Parlare di standard *nel* voto elettronico significa analizzare come i principi internazionali trovino o debbano trovare applicazione nel caso del voto elettronico. Occorre però tener presente che molto spesso la loro osservanza dipende dalla tipologia di voto elettronico effettivamente adottato, ad esempio presidiato o non presidiato, dalle sue concrete modalità di svolgimento o anche dal sistema informatico utilizzato<sup>108</sup>.

Alcuni dei principi individuati, segnatamente il principio della periodicità e della correttezza delle elezioni, non sembrano comportare alcuna particolarità o specificazione relativamente all'uso di tecnologie informatiche, se non in maniera molto residuale.

La periodicità delle elezioni, e cioè che queste si debbano tenere a intervalli ragionevoli, non è certo influenzata dalle modalità di voto, però ad essa è collegata la

---

<sup>108</sup> Cfr. Madise U. e Vinkel P., *Constitutionality of Remote Internet Voting: The Estonian Perspective*, in *Juridica International*, 2011, Vol. XVIII, pp. 4–16, dove gli autori sostengono che la domanda se l'Internet Voting sia compatibile o meno con i principi costituzionali va divisa in due parti: la prima se le norme che introducono tale strumento di voto siano astrattamente in linea con i principi; la seconda se le soluzioni tecniche adottate garantiscano tale rispetto.

necessità che vi sia un chiaro calendario delle attività elettorali e preparatorie<sup>109</sup>. Deve in primo luogo essere chiaramente stabilito quando l'elettore possa esprimere la propria scelta per mezzo del voto elettronico. Ad esempio, nel caso di voto via Internet, di solito tale modalità può essere utilizzata fino ad alcuni giorni prima dell'apertura dei seggi tradizionali in modo da rendere sempre possibile, anche a chi aveva optato all'inizio per il voto via Internet, di recarsi al seggio per votare di persona<sup>110</sup>. Inoltre, fra l'indizione delle elezioni e il loro svolgimento vi deve essere un tempo sufficiente per lo svolgimento dei test, delle verifiche e delle certificazioni dei sistemi di voto elettronico utilizzati.

Anche la correttezza e l'imparzialità delle elezioni, riguardando essenzialmente le pari opportunità dei candidati e degli elettori, vengono scarsamente influenzate dai mezzi tecnici utilizzati. Bisogna però tener presente che l'utilizzo di tecnologie di voto elettronico può spesso ridurre la trasparenza del processo elettorale aumentando, quindi, l'importanza del ruolo della società civile e dei partiti politici. Inoltre possono evidenziarsi nuovi soggetti coinvolti nel procedimento elettorale, come ad esempio i produttori, i venditori o i certificatori delle tecnologie utilizzate, che possono divenire fondamentali in un'elezione che utilizzi sistemi di voto elettronico.

Ben più stretto è, invece, il rapporto tra il principio di genuinità delle elezioni e l'uso di sistemi elettronici di voto. Infatti, l'utilizzo di nuove tecnologie in un settore così sensibile come quello elettorale pone in primo piano l'affidabilità del sistema e la fiducia che in esso ha l'elettorato. Non è certamente possibile generalizzare e pensare a soluzioni che possano valere per tutti i contesti: la fiducia varia a seconda del sistema impiegato e del Paese in cui viene adoperato.

Per quanto riguarda il sistema utilizzato, vi sono varie perplessità nei confronti sia dei sistemi *on line* che di quelli *off line*. Per i primi le preoccupazioni e le critiche

---

<sup>109</sup> The Carter Center, *The Carter Center Handbook on Observing Electronic Voting*, Atlanta, 2012, p. 17.

<sup>110</sup> Nel caso delle elezioni francesi del 10 e 17 giugno 2012 gli elettori francesi residenti all'estero che volevano votare via Internet hanno potuto farlo dal 23 al 29 maggio e dal 6 al 12 giugno e tale intervallo tra voto via Internet e voto di persona serviva a rendere possibile l'esercizio del voto nel caso in cui avessero incontrato delle difficoltà con la modalità di voto remota. Nel caso delle elezioni in Estonia del 6 marzo 2011 qualsiasi elettore poteva votare via Internet dal 24 febbraio al 2 marzo, anche più volte e solo l'ultima aveva valore, al fine di garantire che non vi fossero indebite pressioni.

sono generalmente più marcate<sup>111</sup> e, in estrema sintesi, legate alla scarsa sicurezza di Internet, alla possibilità di attacchi da parte di hacker, alla presenza di virus, all'immaterialità del voto. Ma anche le seconde non ne sono esenti<sup>112</sup>, soprattutto in relazione al timore che il rischio di brogli sia maggiore in quanto la manipolazione del software sarebbe difficile da individuare e potrebbe permettere brogli su vasta scala, difficilmente possibili nei sistemi di voto tradizionali se non con enormi sforzi.

La fiducia nel sistema di voto elettronico passa certamente attraverso alcune procedure di salvaguardia, quali la trasparenza, il controllo e la responsabilità (*verifiability and accountability*), l'affidabilità e la sicurezza, di cui ci occuperemo a breve, ma ciò non basta. Occorre anche che prima dell'introduzione di qualsiasi tipo di voto elettronico vi sia una fiducia nel sistema elettorale nel suo complesso e nel sistema politico in generale<sup>113</sup>.

Non può però sfuggire il fatto che, se da una parte vi sono Stati che introducono sistemi di voto elettronico, anche via Internet, dimostrando in tal modo come i sistemi di voto elettronico appaiano sempre più affidabili e sicuri, dall'altra vi sono altri Paesi che abbandonano le nuove tecnologie per tornare alle schede cartacee.

Un primo esempio è quello dell'Olanda<sup>114</sup> dove il voto elettronico, per mezzo di macchine per votare DRE (*Direct Recording Electronic*), senza VVPAT e cioè senza copia cartacea del voto espresso, è stato utilizzato in maniera estesa sin dagli anni '90. Nelle elezioni del 2006, però, l'organizzazione non governativa *Wij vertrouwen stemcomputers niet* (Noi non abbiamo fiducia nelle macchine per votare) pose all'attenzione dell'opinione pubblica i pericoli di comportamenti fraudolenti, di

---

<sup>111</sup> Si vedano tra i tanti Jones W. D., Simons B., *Internet voting in the US*, in *Communications of the ACM*, vol. 55, New York, ottobre 2012, pp. 68-77 e Nordhaug H. F., Olsen A. K., *Internet elections: unsafe in my home?*, in *Communications of the ACM*, vol. 55, New York, agosto 2012, pp. 36-38.

<sup>112</sup> Per una panoramica si vedano il sito della Ong olandese "*Wij vertrouwen stemcomputers niet* (Noi non abbiamo fiducia nelle macchine per votare)" <http://wijvertrouwenstemcomputersniet.nl/English>, nonché i seguenti siti: <http://www.notablessoftware.com/evote.html>, <http://www.electronic-vote.org>.

<sup>113</sup> Consiglio d'Europa, Direzione Generale della Democrazia e Affari Politici, *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Transparency of E-enabled Elections (2011)*, linea guida n. 1.

<sup>114</sup> Sull'ascesa e il declino del voto elettronico in Olanda si veda Loebere L., *E-Votings in The Netherlands; from general acceptance, to general doubt in two years*, in *Proceedings of the 3th International Conference on Electronic Voting 2008*, a cura di Krimmer R. e Rudiger G., Bonn: GI Lecture Notes in Informatics, pp. 21-30.

alterazione di voti e di violazioni della segretezza del voto pubblicando un rapporto sull'analisi della sicurezza delle macchine per votare utilizzate<sup>115</sup>. In tale rapporto gli esperti della citata organizzazione dimostrarono come fosse possibile installare un nuovo software, anche senza l'approvazione della casa costruttrice, e, soprattutto, come fosse possibile violare la segretezza del voto attraverso l'interpretazione delle emissioni elettromagnetiche trasmesse dal computer usato per votare<sup>116</sup>. A seguito del clamore suscitato nell'opinione pubblica il governo incaricò una commissione che nel 2007 produsse un rapporto dall'eloquente titolo *Stemmen met vertrouwen* (Votare con fiducia) che essenzialmente sconsigliava l'uso del voto elettronico in Olanda<sup>117</sup>.

Caso simile è quello dell'Irlanda. Lì il processo di automatizzazione del voto inizia nel 2002 con alcune sperimentazioni e il Governo dà inizio ad un progetto che prevede l'utilizzo di macchine per votare DRE in occasione delle elezioni locali e europee del giugno 2004. Come in Olanda, anche in Irlanda un'organizzazione non governativa, "*Irish citizens for trustworthy e-voting*" (Cittadini irlandesi per un voto elettronico affidabile), esprime forti dubbi sull'opportunità dell'uso del voto elettronico mediante macchine per votare DRE, non solo a causa dell'assenza di VVPAT, ma anche per la scelta di un fornitore privato, che utilizza un software proprietario di cui non rende disponibile il codice sorgente. Anche in tale caso viene nominata una commissione (*Commission on Electronic Voting*) che giunge alla conclusione che pur potendo raccomandare l'uso dei macchinari di voto, esclude la possibilità dell'uso di quel particolare software di gestione. L'esperienza irlandese si

---

<sup>115</sup> *Nedap/Groenendaal ES3B voting computer: a security analysis*, 6 ottobre 2006, consultabile in <http://wijvertrouwenstemcomputersniet.nl/images/9/91/Es3b-en.pdf>.

<sup>116</sup> Si tratta della cosiddetta "tempesta elettromagnetica" e nel caso di specie fu trovato possibile individuare il contenuto di un voto per mezzo di tali emissioni. A conferma di ciò si veda anche OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Final Report, The Netherlands, Parliamentary Elections, 22 novembre 2006*, Varsavia, 12 marzo 2007, e OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Report, The Netherlands, Early Parliamentary Elections, 9 June 2010*, Varsavia, 9 settembre 2010.

<sup>117</sup> Adviescommissie inrichting verkiezingsproces, *Stemmen met vertrouwen*, 27 settembre 2007, consultabile in <http://wijvertrouwenstemcomputersniet.nl/images/0/0c/Votingwithconfidence.pdf> in inglese.

conclude nel 2009 con la decisione del Governo di non procedere ulteriormente con il voto elettronico<sup>118</sup>.

Altro caso di abbandono di macchine per votare DRE è quello della Germania dove, nella già più volte citata sentenza del *Bundesverfassungsgericht*<sup>119</sup>, il Tribunale costituzionale tedesco, il voto elettronico condotto con le predette attrezzature<sup>120</sup> è stato dichiarato incostituzionale in quanto contrario al principio basilare della natura pubblica delle operazioni elettorali. Secondo il tribunale, tale principio non scritto deriva da una lettura congiunta degli articoli 38, 20.1 e 20.2 della Legge fondamentale tedesca che stabiliscono, rispettivamente, che il *Bundestag* è eletto a «suffragio universale, libero, uguale e segreto», che «la Repubblica Federale Tedesca è uno stato democratico» e che «tutto il potere statale emana dal popolo. Esso viene esercitato dal popolo nelle elezioni e votazioni...»

Il Tribunale ha chiarito che «la pubblicità del voto è la condizione essenziale per la formazione di una volontà politica democratica. Essa assicura la conformità all'ordinamento e il controllo delle procedure di voto e crea pertanto un presupposto basilare per la motivata fiducia dei cittadini nel corretto svolgimento delle votazioni»<sup>121</sup>. Aggiunge, inoltre, che la questione del voto riguarda l'intero popolo e i cittadini e, di conseguenza, anche il controllo del voto deve essere un loro compito. Da ciò discende che «ogni cittadino deve essere in grado di comprendere e verificare i passaggi essenziali di un'elezione in modo effettivo e senza che sia necessaria una specifica conoscenza tecnica»<sup>122</sup>, con la conseguenza che «una procedura di voto in cui l'elettore non può correttamente stabilire se il suo voto è conteggiato in modo genuino e incluso nel risultato finale al pari di tutti gli altri voti espressi esclude dal controllo pubblico gli elementi centrali del procedimento e non soddisfa i requisiti costituzionali»<sup>123</sup>.

---

<sup>118</sup> Cfr. comunicato stampa in <http://www.viron.ie/en/LocalGovernment/Voting/News/MainBody,20056,en.htm>.

<sup>119</sup> Sentenza del 3 marzo 2009 del Tribunale costituzionale tedesco (BVerfG, 2 BvC 3/07).

<sup>120</sup> Si tratta di apparecchiature prodotte dalla compagnia olandese Nedap.

<sup>121</sup> Paragrafo 107 della sentenza.

<sup>122</sup> Paragrafo 110 della sentenza.

<sup>123</sup> Paragrafo 113 della sentenza.

Come detto, si trattava di macchine per votare di tipo DRE che registravano i voti esclusivamente in formato elettronico. Né il votante, né la commissione elettorale, né i cittadini presenti all'interno dei seggi erano in grado di controllare se i voti espressi venissero registrati in maniera corretta e, tantomeno, se i risultati del conteggio, che avveniva ovviamente in maniera totalmente informatica, fossero esatti.

Sulla scorta di quanto detto il Tribunale ha dichiarato incompatibile con la legge fondamentale l'uso delle macchine per votare fino a quel momento utilizzate.

Bisogna sottolineare che non è stato il voto elettronico in generale a venire considerato non compatibile con la legge fondamentale, ma solo quel sistema concretamente utilizzato. Nella stessa sentenza si ammette che non sarebbe incompatibile, ad esempio, un sistema di voto elettronico VVPAT che produca anche una copia cartacea del voto in modo di permettere al votante di verificare l'esattezza del voto espresso e un eventuale riconteggio<sup>124</sup>.

L'attenzione e la centralità che il Tribunale riserva alla fiducia dell'elettore nel sistema elettronico di voto è provato dal fatto che nella sentenza si afferma che «al votante non si può richiedere di credere solamente nell'integrità tecnica del sistema dopo che il voto è stato espresso»<sup>125</sup>, ma soprattutto laddove ricorda che non è suo compito stabilire se esistono soluzioni tecniche capaci di «consentire all'elettorato di avere fiducia nella correttezza della procedura di definizione del risultato elettorale in modo da soddisfare il principio di pubblicità delle elezioni»<sup>126</sup>.

La lezione che tali casi di abbandono possono insegnare è che, mentre la fiducia si acquista lentamente, la sua perdita è di solito repentina ed è difficile riconquistarla e ciò vale anche per i sistemi di voto<sup>127</sup>.

La libertà delle elezioni nell'ambito dell'utilizzo di sistemi di voto elettronici si collega essenzialmente alla libertà di espressione del voto. Il mezzo elettronico, soprattutto se estremamente sofisticato, e le modalità del suo utilizzo devono essere

---

<sup>124</sup> Paragrafo 123 della sentenza.

<sup>125</sup> Paragrafo 122 della sentenza.

<sup>126</sup> Paragrafo 144 della sentenza.

<sup>127</sup> Cfr. Loebere L., *E-Votings in The Netherlands; from general acceptance, to general doubt in two years*, in *Proceedings of the 3th International Conference on Electronic Voting 2008*, a cura di Krimmer R. e Rudiger G., Bonn: GI Lecture Notes in Informatics, p. 29.



tali da evitare in primo luogo qualsiasi forma di condizionamento nei confronti dell'elettore. Sappiamo come l'interfaccia di voto, sia cartacea che elettronica, giochi un ruolo fondamentale e nelle elezioni dove si utilizzano schede cartacee vi sono solitamente regole ben precise per definire la sua forma, il contenuto, i criteri per la posizione dei vari candidati o partiti all'interno della stessa. L'importanza della composizione grafica della scheda elettorale e la sua influenza nei risultati elettorali sono state oggetto di studio fin dagli anni '50<sup>128</sup>. Ciò vale ancor di più per l'interfaccia elettronica che deve essere disegnata e deve operare in modo tale da evitare qualsiasi influenza manipolativa: la somministrazione della scheda in formato elettronico non deve condurre il votante verso determinate scelte, né dovrebbe associare suoni o aperture di *popup*<sup>129</sup>.

I vari passaggi della procedura devono essere studiati in modo da evitare all'elettore di votare in maniera precipitosa e senza riflettere. Ciò significa che il sistema deve consentire la modifica della propria scelta fintanto che il voto non sia definitivamente espresso, momento che deve anche essere chiaramente indicato dal sistema, sia avvisando che la procedura di voto si è conclusa, sia notificando che il voto è stato inserito nell' "urna elettronica". E' evidente che questo può aumentare la fiducia dell'elettorato nei confronti del sistema elettronico di voto.

Inoltre, va sottolineato come il voto elettronico potrebbe eliminare tutti quei casi di nullità involontaria causati da errori commessi dal votante nel momento di espressione del voto.

Una particolare questione è quella riguardante la possibilità di votare scheda bianca e, cioè, di non esprimere alcuna indicazione all'atto del voto. Non è il caso qui di entrare nel merito della questione circa il valore della scheda bianca, se la facoltà di non esprimere una scelta sia un diritto o meno<sup>130</sup>. Un sistema di voto elettronico

---

<sup>128</sup> Cfr. Bain H. M. Jr. e Hecock D. S., *Ballot Position and Voter's Choice: The Arrangement of Names on the Ballot and Its Effect on the Voter*, Detroit, 1957.

<sup>129</sup> Consiglio d'Europa, *Legal, operational and technical standards for e-voting. Recommendation Rec(2004)11 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 September 2004 and explanatory memorandum*, Strasbourg Cedex, 2005, Standard 12 e p. 32.

<sup>130</sup> Sul tema si vedano Tanasso E., *La rilevanza delle schede bianche nel computo elettorale: il valore del dissenso*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2006; Barusso E., *L'astensionismo: riconoscergli un ruolo? Un'ipotesi di organi collegiali a composizione variabile*, in *Comuni d'Italia*, novembre 2001;

potrebbe chiaramente mantenere tale possibilità semplicemente permettendo di confermare anche l'assenza di una scelta, ovvero dando l'opzione al votante di effettuare una scelta, barrare una casella, il cui significato può essere quello di scheda bianca o quello di non scegliere nessuno dei candidati o partiti in lizza, come già permesso in molti sistemi elettorali<sup>131</sup>. Certo è che, nel caso in cui l'elettore potesse scegliere tra voto con scheda cartacea e voto elettronico, le stesse possibilità devono essere riconosciute a tutti gli elettori, indipendentemente dal canale di voto utilizzato e, quindi, l'opzione di votare scheda bianca deve essere garantita anche all'elettore che scelga di utilizzare il sistema elettronico.

E' ovvio, inoltre, che la libertà di espressione viene rispettata solo se il sistema di voto elettronico previene la possibilità che il voto venga cambiato una volta che è stato espresso.

Per quanto riguarda il principio del suffragio universale, il voto elettronico può estendere o comunque agevolare e facilitare la partecipazione al voto da parte del corpo elettorale<sup>132</sup>. Si può affermare che le nuove tecnologie risultino più adatte ad attuare quel «principio di massima agevolazione del voto»<sup>133</sup>, a garantire il diritto di voto nella maniera più inclusiva possibile. Questo è chiaro in caso di voto in ambienti non controllati, ad esempio il voto via Internet che rende più facile votare proprio perché non è necessario recarsi in un seggio, ma vale anche in caso di voto in ambiente controllato perché la gestione elettronica potrebbe permettere all'elettore di recarsi in uno qualunque dei seggi approntati. Inoltre, l'introduzione di tecnologie può certamente rendere più agevole l'accesso al voto a persone con disabilità attraverso l'utilizzo di computer con particolari sistemi ausiliari (audio, a pedali, *sip-and-puff*, ecc.), come già visto nel capitolo precedente.

---

Tuorto D., *Apatia o protesta? L'astensionismo elettorale in Italia*, Bologna, Il mulino, 2006.

<sup>131</sup> Si tratta del cosiddetto NOTA – *None of the above* (nessuno dei predetti, nessuno dei candidati). Tale pratica è in vigore, ad esempio, in Russia e in alcuni Stati degli USA. Si veda Smith G., *Beyond the ballot. 57 democratic innovations from around the world*, London, 2005, p. 22; e anche il sito [www.nota.org](http://www.nota.org).

<sup>132</sup> Sul più ampio tema del rapporto tra partecipazione politica ed impiego di nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione si veda Costanzo P., *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia*, in *Riv. inf. e informatica*, 2011, pp. 19 ss.

<sup>133</sup> Cfr. Trucco L., *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Riv. inf. e informatica*, 2011, p. 47.

L'utilizzo di mezzi tecnologicamente avanzati, però, pone alcuni problemi in relazione al c.d. *digital divide*, il divario digitale, e cioè le disuguaglianze nell'accesso delle risorse digitali e le difficoltà per alcuni soggetti nell'utilizzo delle stesse<sup>134</sup>.

Occorre innanzitutto porre l'attenzione sul grado di alfabetizzazione elettronica indispensabile per utilizzare correttamente e proficuamente le nuove tecnologie. Il principio del suffragio universale richiede che le procedure di voto elettronico siano sufficientemente semplici così da non creare disparità tra chi fosse fornito di adeguate conoscenze tecnologiche e chi no<sup>135</sup>. Non pare però il caso di enfatizzare eccessivamente la questione, visto che l'esperienza permette di essere ottimisti per due ragioni: la prima è che vi è un continuo incremento delle persone che utilizzano supporti informatici<sup>136</sup>, con conseguente sempre maggior dimestichezza con tali strumenti; la seconda è che ordinamenti non appartenenti al cosiddetto primo mondo hanno introdotto e utilizzano il voto elettronico senza particolari problemi<sup>137</sup>, come ad esempio il Brasile, l'India, il Venezuela.

---

<sup>134</sup> Sul *digital divide* si veda Litan E. R., Niskanen William, *Going Digital: A Guide to Policy in the Digital Age*, Brookings Institution Press, Washington DC, 1998; Costanzo P., *La democrazia elettronica* (note minime sulla cd. e-democracy), in *Dir. Inf.*, 2003, 465 ss.; Norris P., *Digital Divide, Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001; Prevost A. K. e Schaffner B. (2008) *Digital Divide or Just Another Absentee Ballot?: Evaluating Internet Voting in the 2004 Michigan Democratic Primary*, in *American Politics Research* 36(4):510-529; Pucci T., *Il diritto all'accesso nella società dell'informazione e della conoscenza. Il digital divide*, in *Informatica e Diritto*, 2002, pp. 119 ss.

<sup>135</sup> Consiglio d'Europa, *Legal, operational and technical standards for e-voting. Recommendation Rec(2004)11 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 September 2004 and explanatory memorandum*, Strasbourg Cedex, 2005, Standard 1.

<sup>136</sup> Si pensi alla sempre maggior diffusione dei telefoni cellulari, degli smartphone, degli sportelli bancomat, di Internet. Per quest'ultimo si calcola che nel 2012 il 34,3% della popolazione mondiale, circa due miliardi e mezzo di persone, utilizzano Internet e che il loro numero dal 2000 al 2012 sia aumentato del 566,4%. Fonte [www.internetworldstats.com](http://www.internetworldstats.com).

<sup>137</sup> Cfr. Costanzo P., *La democrazia elettronica* (note minime sulla cd. e-democracy), in *Riv. inf. e informatica*, 2003, pp. 465 ss.

L'aspetto della concreta possibilità di accesso alla rete<sup>138</sup>, che può essere estremamente rilevante per il voto via Internet, assume sempre minore importanza alla luce della sempre maggiore diffusione di Internet e dell'introduzione di tecnologie che ne rendono più facile e a sempre minor costo la fruizione<sup>139</sup>; inoltre, il rispetto del principio del suffragio universale, laddove i canali di voto elettronico remoto non siano accessibili a tutti, può essere semplicemente garantito dalla possibilità per gli elettori di utilizzare e scegliere tra molteplici modalità di voto<sup>140</sup>.

La possibilità o la capacità, però, solo di alcuni di utilizzare ulteriori canali di voto, come appunto il voto via Internet, pone l'interrogativo se la partecipazione in un'elezione attraverso modalità di voto elettronico e, quindi, alternativi al tradizionale voto al seggio, debba essere subordinata alla presenza di determinate condizioni,

---

<sup>138</sup> Assume sempre più interesse la questione sul diritto all'accesso alla rete come diritto costituzionalmente riconosciuto. Già alcune costituzioni riconoscono esplicitamente tale diritto, come ad esempio la Costituzione ecuadoregna, che è sicuramente la più avanzata in tal senso, che nel suo art. 17 riconosce a tutte le persone, singole o associate, il diritto ad un generale accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, con particolare attenzione alle persone affette da invalidità, e nel successivo art. 18, lo Stato viene impegnato sia a garantire la gestione delle reti telecomunicative sulla base di criteri pluralistici e non discriminatori, sia ad agevolare la creazione ed il rafforzamento dei mezzi di comunicazione pubblici, privati e comunitari, sia, ancora, ad impedirne l'appropriazione, diretta od indiretta, da parte di monopoli ed oligopoli; ma anche la Costituzione greca, nella quale, al paragrafo 5a, comma 2, si afferma che ciascuno ha il diritto di partecipare alla società dell'informazione, costituendo la facilità di accesso alle informazioni gestite elettronicamente, nonché la produzione, lo scambio e la diffusione delle stesse, precisi obblighi dello Stato. Per una più completa disamina di tale argomento si vedano Costanzo P., *Miti e realtà dell'accesso a Internet (una prospettiva costituzionalistica)*, in *Consultaonline*, 17 ottobre 2012, in [www.giuricost.org](http://www.giuricost.org); Pietrangelo M. (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2010; Frosini T., *Il diritto costituzionale di accesso a Internet*, in *Rivista Associazione italiana dei Costituzionalisti*, n. 1/2011; Frosini T., *La libertà informatica: brevi note sull'attualità di una teoria giuridica*, in *Informatica e diritto*, 2008; Rodotà S., *Una costituzione per Internet?* in *Politica del diritto*, 2010, 337-351.

<sup>139</sup> Sono numerosissimi ormai i luoghi, *hotspot*, dove ci si può connettere WiFi a Internet, in molti casi gratuitamente. Tra i primi vi è stata la Provincia di Roma che, attraverso il progetto Provincia WiFi, offre gratuitamente oltre mille *hotspot*. Si veda il sito <http://www.provincia.roma.it/percorsitematici/innovazione-tecnologica/progetti/4035>. Ma a seguito della liberalizzazione dell'accesso alla rete Internet tramite tecnologia WiFi ai sensi dell'art. 10 del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazione nella legge 9 agosto 2013, n. 98, sono stati approntati *hotspot* gratuiti in moltissime città italiane. Negli Stati Uniti sarebbe in fase di progettazione la possibilità di fornire in tutto il territorio nazionale la connessione WiFi gratuita, cfr. Rampini F., *Obama vuole il Super WiFi gratis in tutta l'America*, in *Repubblica.it*, 6 febbraio 2013.

<sup>140</sup> Consiglio d'Europa, *Legal, operational and technical standards for e-voting. Recommendation Rec(2004)11 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 September 2004 and explanatory memorandum*, Strasbourg Cedex, 2005, Standard 4. Esemplificativa in tal senso è la Francia dove i cittadini all'estero possono scegliere se votare presso i consolati, per corrispondenza, via Internet o per procura.

come accade in Francia dove è necessario essere all'estero, o possa essere semplicemente lasciata alla libera scelta dell'elettore, come invece accade in Estonia dove non è necessaria alcuna motivazione. E' chiaro che la medesima questione si pone anche per altre modalità aggiuntive di voto, come ad esempio il voto per corrispondenza o il voto anticipato<sup>141</sup>.

Offrire opportunità di modalità di voto aggiuntive per coloro che hanno particolari impedimenti o oggettive difficoltà è chiaramente in linea con il principio del suffragio universale, in quanto la possibilità di votare con altre e più agevoli modalità è giustificata dalla considerazione che ci si trova in presenza di differenti condizioni. Ma anche offrirla liberamente, senza alcuna condizione, deve essere ritenuto funzionale all'implementazione del principio del suffragio universale e in linea con gli standard elettorali internazionali<sup>142</sup>. Il Tribunale costituzionale tedesco, ad esempio, ha dichiarato la costituzionalità del voto per corrispondenza, che in Germania non è sottoposto a condizione, ritenendo prevalente lo scopo di permettere la maggiore partecipazione al voto possibile, anche a scapito di altri interessi, come il carattere pubblico delle elezioni, o mettendo a rischio la libertà e la segretezza del voto<sup>143</sup>.

A quanto detto bisogna aggiungere che vi è anche chi ritiene che il voto elettronico remoto non dovrebbe essere considerato una modalità di voto eccezionale e condizionata, in quanto ciò indicherebbe una riduzione o una perdita di interesse per l'innovazione e la partecipazione politica per mezzo delle nuove tecnologie<sup>144</sup>, ma tale considerazione pare essere essenzialmente autoreferenziale.

---

<sup>141</sup> Il cosiddetto voto anticipato è una modalità di voto sempre più diffusa per cui i seggi, o solo alcuni seggi, vengono aperti alcuni giorni prima del giorno dell'elezione per permettere di votare a coloro che non potranno recarsi a votare nel giorno previsto.

<sup>142</sup> Per quanto riguarda il voto remoto sia in ambiente controllato che non controllato si veda Commissione di Venezia, *Report on the compatibility of remote voting and electronic voting with the standards of the Council of Europe*, adottato nella 58° sessione (12-13 marzo 2004), CDL-AD(2004)012, pp. 6 ss.

<sup>143</sup> Cfr. Gratteri A., *Germania: le garanzie minime per il voto elettronico secondo il Tribunale costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 11 marzo 2009.

<sup>144</sup> Mitrou L., Gritzalis D., Katsikas S., Quirchmayr G., *Electronic voting: Constitutional and legal requirements and their technical implications*, in D. Gritzalis (Ed.), *Secure Electronic Voting*, Boston-Dortrecht-London, Kluwer Academic Publishers, 2003, pp. 43-62.

Non va sottovalutato un altro aspetto del *digital divide* che permane anche nel caso di molteplici modalità di voto e che si ricollega alla libertà del voto e, più precisamente, alla libera formazione della volontà degli elettori, al loro accesso alle informazioni. Se sempre più informazioni vengono veicolate dalla rete e dai *social network*, appare evidente come coloro che non vi hanno accesso restino esclusi da quelle forme di informazione che sempre più importanza hanno nelle campagne elettorali<sup>145</sup>.

Il principio del suffragio uguale in relazione al voto elettronico si traduce essenzialmente nel divieto di voto multiplo e, cioè, nel fatto che un elettore non possa esprimere più di un voto. Questo potrebbe avvenire sia nel caso in cui un singolo elettore riesca a votare più volte, sia nel caso in cui un elettore voti una seconda volta utilizzando l'identità di un altro elettore. E' chiaro che per evitare ciò sia richiesto un sistema di registrazione dei votanti tanto più sofisticato quanto più sono numerosi i canali di voto. Ma anche a differenti tipologie di voto elettronico corrispondono differenti modalità di registrazione dei votanti. In una tipologia di voto in chiosco elettronico all'interno del seggio in cui l'elettore è iscritto non si pongono questioni differenti dal tradizionale sistema di registrazione dei votanti: l'elettore sarà iscritto in una e una sola lista elettorale in uno specifico seggio e solo lì potrà votare. Nel caso in cui la tecnologia permetta all'elettore di votare in un qualsiasi seggio, sarà invece necessaria una lista elettorale unica costantemente aggiornata e, quindi, *on line*. Il voto via Internet richiede, infine, un sistema informatico in grado di gestire le credenziali dell'elettore proprio per evitare che lo stesso esprima più di un voto.

---

<sup>145</sup> Sull'importanza dei social network e della rete nelle moderne campagne elettorali si vedano Mosca L., Tarassi S., *Le campagne elettorali online*, in *Il Mulino*, vol. 6, 2012, pp. 1118-1125; Mascheroni G., Minucci S., *Le elezioni europee sul web: campaigning 2.0?*, in *Comunicazione politica* 1/2010, pp. 107-114; Smith A., *The Internet's Role in Campaign 2008*, (Pew Internet & American Life Project, 2009) [report online]; Bentivegna S., *Campagne elettorali in rete*, Bari, Laterza, 2006; Vaccari C., *Nuovi media, strategie elettorali e partecipazione. La campagna presidenziale Usa 2008*, in *Comunicazione politica* 3/2009, pp. 399-420; Cioni E., Marinelli A. (a cura di), *Le reti della comunicazione politica. Tra televisione e social network*, Firenze: Firenze university press, 2010; Pira F., *La Net comunicazione politica. Partiti, movimenti e cittadini-elettori nell'era dei social network*, Milano, Franco Angeli, 2012.

Rimane, ovviamente, aperta la questione relativa all'identificazione dell'elettore e all'ausilio che le nuove tecnologie possono fornire<sup>146</sup>.

In alcuni Stati vengono praticate modalità di voto che potrebbero far pensare alla possibilità di voto multiplo. In realtà, pur potendo l'elettore esprimere il proprio voto più di una volta, alla fine solo uno verrà ritenuto valido e conteggiato. Esempi di tali sistemi di voto multiplo apparente sono quelli adottati in Danimarca e in Svezia, dove è permesso agli elettori di votare anticipatamente per mezzo di una scheda cartacea e di modificare il voto successivamente sempre per mezzo di un'altra scheda cartacea. In Danimarca possono essere espressi molteplici voti anticipati mentre in Svezia ne è ammesso solo uno, ma in entrambi i sistemi solo l'ultimo voto espresso è inserito nell'urna e, quindi, ritenuto valido e conteggiato.

Altro caso di voto multiplo apparente è quello dell'Estonia, ove gli elettori possono votare via Internet quante volte vogliono, ma solo l'ultimo voto espresso è ritenuto valido. La possibilità di modificare il voto espresso via Internet è stata sottoposta a sindacato di costituzionalità da parte della Suprema Corte dell'Estonia<sup>147</sup>, a seguito di un ricorso del Presidente della Repubblica.

Quest'ultimo sosteneva che il riconoscere a un elettore la possibilità di cambiare il proprio voto espresso attraverso mezzi elettronici fosse in contrasto con il principio di uniformità stabilito dalla Costituzione<sup>148</sup>. Secondo il ricorrente il principio di uniformità doveva essere interpretato nel senso che un elettore può votare solo una volta, che il suo voto sia conteggiato una sola volta e che tale voto non venga alterato nel corso della votazione. Inoltre, permettere a coloro che utilizzano il voto via Internet di ripetere il proprio voto più volte sarebbe un vantaggio a discapito di coloro che votano attraverso altri canali di voto e che non hanno tale possibilità.

---

<sup>146</sup> Per tale aspetto si rimanda a quanto già detto nel capitolo precedente.

<sup>147</sup> Sentenza n. 3-4-1-13-05 del 1 settembre 2005, consultabile nel sito ufficiale della Suprema Corte della repubblica d'Estonia: <http://www.nc.ee/?id=381&print=1>.

<sup>148</sup> La Costituzione della Repubblica d'Estonia prevede al paragrafo 60, per la camera legislativa *Riigikogu*, e al paragrafo 156, per l'organo rappresentativo del governo locale, prevede che le elezioni debbano essere libere, generali, uniformi, dirette e a voto segreto. Una traduzione della Costituzione della Repubblica d'Estonia è consultabile sul sito ufficiale del Presidente della Repubblica, <http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html#4>.

La Corte, invece, interpreta il principio di uniformità come il principio del suffragio uguale, nel senso che tutti gli elettori devono avere eguale possibilità di influenzare i risultati della votazione, che tutti coloro che hanno diritto di votare devono avere lo stesso numero di voti e che tutti i voti devono avere lo stesso “peso”<sup>149</sup>. La Corte decise che il fatto di ripetere il voto non è contrario al principio di uguaglianza del voto visto che, comunque, alla fine solo un voto viene considerato e, quindi, la sua influenza sui risultati delle votazioni non è maggiore del voto espresso con altre modalità. Sentenziò, inoltre, che proprio la possibilità di cambiare per un illimitato numero di volte il voto espresso attraverso Internet è a garanzia dei principi di elezioni libere e di voto segreto: in tal modo, visto che all’elettore è permesso di modificare il proprio voto, diminuisce notevolmente la possibilità di influenzarlo illegalmente<sup>150</sup>.

Quest’ultimo tipo di voto multiplo appare quindi essere una possibile soluzione o, comunque, un’ulteriore garanzia rispetto alla segretezza del voto intesa come privacy nel momento dell’espressione. Anzi, da questo punto di vista pare migliorativa rispetto alle perplessità che solleva in tal senso il voto per corrispondenza che, sebbene possa permettere la ripetizione del voto, con più difficoltà permetterebbe di stabilire quale sia l’ultimo voto espresso, che non è detto sia quello ricevuto per ultimo dagli organi preposti. Questa incertezza verrebbe eliminata dall’uso di sistemi informatici.

Resta, però, il problema collegato alla possibile riconoscibilità del voto espresso. Il sistema di voto elettronico deve garantire che i voti dati siano e rimangano non ricollegabili a coloro che li hanno espressi. Abbiamo visto come, ad esempio, in Olanda sia stato provato che era possibile violare la segretezza del voto attraverso l’interpretazione delle emissioni elettromagnetiche trasmesse dal computer usato per votare.

Vi sono, comunque, numerose soluzioni procedurali e tecniche per evitare tale riconoscibilità. Nel caso di chiosco elettronico all’interno di un seggio elettorale la

---

<sup>149</sup> Cfr. Sentenza n. 3-4-1-13-05 del 1 settembre 2005, paragrafo 16.

<sup>150</sup> Cfr. Sentenza n. 3-4-1-13-05 del 1 settembre 2005, paragrafo 30.



segretezza può, ad esempio, essere garantita dal sistema attraverso particolari forme di protezione dei file di log, che sono quei file in cui vengono registrate tutte le attività di un computer o di un sistema; oppure non registrando l'orario in cui una persona ha votato, in modo da non poter poi associare il voto espresso nel medesimo orario; o, ancora, usando *smart card* usa e getta e assegnate in maniera casuale agli elettori; nel caso di VVPAT, fare in modo che anche le ricevute siano raccolte in ordine casuale, ecc.

Per il voto remoto la questione è ovviamente differente e passa essenzialmente attraverso due approcci: nel primo caso, detto anche *Mix network*<sup>151</sup>, la scheda è inviata in forma anonima; nel secondo la scheda è inviata in forma criptata attraverso modalità di criptazione più o meno sofisticate, come la cosiddetta *Blind signatures* (firme cieche), in cui il contenuto del messaggio viene nascosto prima di essere firmato<sup>152</sup>, o come la criptazione omomorfica nella quale non è necessario decriptare i voti per poter calcolare i risultati finali<sup>153</sup>.

A dire il vero esistono anche sistemi elettorali, come quello del Regno Unito<sup>154</sup>, in cui si richiede la tracciabilità del votante in modo da permettere a determinate autorità, in determinate situazioni, essenzialmente in casi di illecita sostituzione di persona o di voti espressi da non aventi diritto, e ovviamente con le autorizzazioni previste, di poter risalire a chi effettivamente abbia espresso un determinato voto<sup>155</sup>. In tale caso è necessario l'utilizzo di sistemi ad anonimità revocabile, cioè sistemi che

---

<sup>151</sup> Chaum D., *Untraceable electronic mail, return addresses, and digital pseudonyms*, in *Communications of the ACM*, vol. 24, febbraio 1982, pp. 84-90. Chaum D., *Elections with Unconditionally-Secret Ballots and Disruption Equivalent to Breaking RSA*, in *Advances in Cryptology—EUROCRYPT '88. Workshop on the Theory and Application of Cryptographic Techniques. Proceedings*, pages 177-82, Berlin, Springer-Verlag, 1988.

<sup>152</sup> Chaum D., *Blind Signatures for Untraceable Payments*, in *Advances in Cryptology, Proceedings of Crypto '82*, pp. 199-203, New York, Plenum, 1982.

<sup>153</sup> Benaloh J. e Tuinstra D., *Receipt-Free Secret-Ballot Elections*, in *Proceedings of the Twenty-Sixth Annual ACM Symposium on the Theory of Computing*, pp. 544-53, Montreal, ACM, 1994.

<sup>154</sup> Blackburn R., *The Electoral System in Britain*, London, Macmillan, 1995.

<sup>155</sup> Per tale motivo le schede elettorali britanniche hanno un numero di serie e quando viene consegnata al votante, il numero di registro di quest'ultimo viene annotato sulla matrice della scheda. Cfr. Horozco-Henriquez J., *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, Stoccolma, 2010, p. 172.

ordinariamente garantiscono la non riconoscibilità del votante, ma che permettano procedure straordinarie per il riconoscimento dei singoli voti<sup>156</sup>.

E', infine, sicuramente nel conteggio che l'apporto dei sistemi informatici ha la sua massima applicazione. Anche in tutti i sistemi in cui le elezioni si svolgono attraverso schede cartacee, almeno la fase del calcolo dei risultati è ormai fatta per mezzo di computer. Nel caso di voto elettronico, sia esso con macchine DRE o a scanner ottico o, anche, di voto via Internet, è proprio la fase di conteggio che appare essere quella che maggiormente potrebbe beneficiare dall'uso delle nuove tecnologie: rapidità, accuratezza, minima influenza del fattore umano.

Il rispetto della correttezza del conteggio implica che il sistema di voto elettronico utilizzato garantisca che tutti i voti espressi siano conteggiati e che gli stessi siano contati una sola volta. Richiede, inoltre, che nel caso di coesistenza nella medesima elezione o referendum di canali di voto elettronici e non elettronici vi sia un metodo sicuro e affidabile per aggregare i voti e calcolare il risultato<sup>157</sup>.

Se il sistema di voto elettronico prevede una ricevuta cartacea, come per le macchine DRE con VVPAT, o utilizza uno scanner ottico, ciò rende possibile dopo il conteggio elettronico un riconteggio manuale; in tal caso la legislazione elettorale dovrebbe prevedere, in caso di discrepanze, quale dei due conteggi sia quello che deve essere considerato ufficiale<sup>158</sup>.

Da quanto fin qui detto si evince chiaramente che non si può affermare a priori se il voto elettronico sia compatibile o meno con gli standard elettorali internazionali. Il già citato Codice di buona condotta in materia elettorale prevede che «il voto elettronico deve essere ammesso soltanto se è sicuro e affidabile; in particolare, l'elettore deve poter ottenere la conferma del proprio voto e, se necessario,

---

<sup>156</sup> Per un sistema di voto elettronico remoto ad anonimità revocabile si veda Smart M. and Ritter E., *Remote Electronic Voting with Revocable Anonymity*, in *Proceedings of the Fifth International Conference on Information Systems Security (ICISS '09)*, volume 5905 of *Lecture Notes in Computer Science*, pages 39–54, Kolkata, India, 2009.

<sup>157</sup> Consiglio d'Europa, *Legal, operational and technical standards for e-voting. Recommendation Rec(2004)11 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 September 2004 and explanatory memorandum*, Strasbourg Cedex, 2005, Standard 7 e 8.

<sup>158</sup> Non è sempre così. Ad esempio, in Alaska in caso di discrepanza il risultato ufficiale è quello manuale, mentre in Venezuela non viene previsto nulla e rimane, quindi, quello elettronico.

correggerlo, sempre nel rispetto della segretezza del voto; la trasparenza del sistema deve essere garantita»<sup>159</sup>. Tale compatibilità dipende, quindi, essenzialmente da un'adeguata previsione legislativa nazionale che tenga nella dovuta considerazione alcune condizioni tecniche e sociali<sup>160</sup>.

Un'implicita conferma della compatibilità del voto elettronico proviene anche dall'attività di osservazione elettorale, posta in essere da organizzazioni governative e non governative internazionali: in tale contesto queste nuove tecnologie vengono prese in considerazione non in maniera fortemente negativa, come ad esempio viene fatto per il voto per procura, ma fornendo osservazioni e raccomandazioni volte a migliorare il sistema e ad implementare il rispetto degli standard elettorali<sup>161</sup>.

### **3.2. Standard del voto elettronico**

Gli standard elettorali *nel* voto elettronico sono gli stessi che valgono anche per le elezioni che non utilizzano nuove tecnologie, sempre che realmente esistano ancora elezioni di questo tipo visto che, almeno nella fase di aggregazione dei risultati, pare difficile poter fare a meno dei computer. Come abbiamo visto, tali standard sono ormai universalmente accettati e sono ben presenti nei vari documenti internazionali.

Invece, gli obblighi e gli standard *del* voto elettronico sono a oggi ancora vaghi e limitati.

A livello regionale il Consiglio d'Europa ha in qualche modo aperto la strada all'individuazione di questi standard e molti di questi possono essere ricavati dalla già

---

<sup>159</sup> Commissione di Venezia, *Code of good practice in electoral matters: guidelines and explanatory report*, adottato nella 52° sessione (18-19 ottobre 2002), CDL-AD(2002)023, linea guida 3.2.iv.

<sup>160</sup> In tale senso si veda anche Commissione di Venezia, *Report on the compatibility of remote voting and electronic voting with the standards of the Council of Europe*, adottato nella 58° sessione (12-13 marzo 2004), CDL-AD(2004)012.

<sup>161</sup> Si veda, ad esempio, il rapporto finale della missione di osservazione elettorale effettuata in Francia in occasione delle elezioni parlamentari del 10 e 17 giugno 2012 dall'OSCE/ODIHR nel quale si consiglia di abolire il voto per procura, mentre, per quanto riguarda il voto via Internet, vengono forniti consigli per rendere il sistema meglio regolato dalla legislazione, più affidabile e più trasparente. OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Final Report Republic of France, Parliamentary Elections, 10 e 17 giugno 2012*, Varsavia, 10 settembre 2012.

citata Raccomandazione del 2004 sugli standard legali, operativi e tecnici per il voto elettronico del Consiglio d'Europa e dalle successive riunioni biennali di revisione<sup>162</sup>.

Nonostante le critiche mosse da alcuni autori<sup>163</sup>, tale documento appare essere uno degli strumenti più utili per l'estrapolazione di buone pratiche internazionali che possono essere valide anche per gli Stati non membri del Consiglio d'Europa.<sup>164</sup>

In questa Raccomandazione del Consiglio d'Europa, che non è però un documento vincolante per gli Stati membri, si afferma che solo quei sistemi di voto elettronico sicuri, affidabili, efficienti, tecnicamente solidi, aperti a verifiche indipendenti e di facile accessibilità da parte dei votanti saranno in grado di ottenere la fiducia del pubblico<sup>165</sup>.

Osservanza e implementazione degli standard elettorali passano in primo luogo attraverso l'attuazione di alcune procedure di salvaguardia che la stessa Raccomandazione individua e raggruppa come segue: trasparenza (*transparency*), controllo e responsabilità (*verifiability and accountability*) e affidabilità e sicurezza (*reliability and security*).

La trasparenza è uno degli elementi chiave per riuscire a costruire quella necessaria fiducia e confidenza degli elettori nei confronti del voto elettronico. In tale ambito, pertanto, trasparenza significa che gli elettori possano comprendere e, quindi, accettare il funzionamento del sistema di voto elettronico e per fare ciò sono necessari vari passaggi come, ad esempio, rendere pubbliche le informazioni relative al

---

<sup>162</sup> Consiglio d'Europa, *Legal, operational and technical standards for e-voting. Recommendation Rec(2004)11 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 September 2004 and explanatory memorandum*, Strasbourg Cedex, 2005. I successivi incontri sono consultabili in <http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/ggis/E-voting/>.

<sup>163</sup> Cfr. McGaley M., Gibson J. P., *A critical analysis of the council of Europe recommendations on e-voting*, in *EVT'06: Proceedings of the USENIX/Accurate Electronic Voting Technology Workshop*, 2006, secondo i quali «*the CoE standards document is flawed. The inconsistency, incompleteness, over- and under-specification, redundancy and repetition that have been demonstrated could lead to 'bad' systems being certified against these requirements, and/or 'good' systems failing. These flaws were identified using standard software engineering practices, and their presence indicates inadequate involvement of experts in the development of the document.*»

<sup>164</sup> In tal senso The Carter Center, *The Carter Center Handbook on Observing Electronic Voting*, Atlanta, 2012, p. 11.

<sup>165</sup> Cfr. Consiglio d'Europa, *Legal, operational and technical standards for e-voting. Recommendation Rec(2004)11 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 September 2004 and explanatory memorandum*, Strasbourg Cedex, 2005, p. 7.

sistema, prevedere e attuare un processo di comunicazione e formazione rivolto ai votanti, anche attraverso la possibilità di provare il sistema precedentemente alle elezioni vere e proprie, ampliare al massimo la possibilità di presenza di osservatori durante tutto il processo elettorale<sup>166</sup>.

Aspetti essenziali sono quelli riguardanti la documentazione del sistema e il *source code* o codice sorgente del software, che è, in estrema sintesi, il linguaggio di programmazione con cui è scritto il programma e che ne permette la modifica e la manutenzione. Si pensi, ad esempio, al fatto che lo stesso sistema viene solitamente utilizzato per più tornate elettorali, ma per ogni elezione bisogna predisporre differenti schede elettorali.

Il principio di trasparenza richiede che tutta la documentazione relativa al sistema di voto elettronico (specifiche tecniche, certificazioni, test ecc.) sia messa a disposizione di tutti i soggetti interessati e che ciò avvenga con sufficiente anticipo rispetto alle elezioni. Non basta: anche i criteri e le modalità con cui è stato individuato il sistema fanno parte di quel complesso di fattori che compongono la fiducia dell'elettorato. Che il sistema sia stato sviluppato in proprio dallo Stato, o che sia acquistato attraverso una trattativa pubblica o privata e che tutto ciò sia avvenuto in maniera assolutamente aperta e trasparente o meno, influisce nella considerazione che gli elettori avranno del sistema.

Bisogna però tener conto del fatto che, nonostante la documentazione possa essere messa completamente a disposizione degli elettori e di tutti gli altri soggetti interessati, è chiaro che non tutti possiederanno le conoscenze tecniche per comprendere il funzionamento di un sistema di voto elettronico. Questo implica che molti, probabilmente la maggior parte, per poter avere fiducia nel sistema e, quindi, nel risultato delle elezioni, dovranno fare affidamento sul giudizio di altri

---

<sup>166</sup> Consiglio d'Europa, *Legal, operational and technical standards for e-voting. Recommendation Rec(2004)11 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 September 2004 and explanatory memorandum*, Strasbourg Cedex, 2005, standard 20-23.

particolarmente qualificati a cui, pertanto, deve essere garantito il più ampio accesso alla documentazione e alle varie attività connesse<sup>167</sup>.

Diversa è la questione che riguarda il codice sorgente. Per quest'ultimo vi sono due possibilità: o che si tratti di un codice sorgente conosciuto solamente dal costruttore del sistema o, comunque, da un numero limitato di soggetti, oppure sia una cosiddetta *open source* e, cioè, un linguaggio disponibile a chiunque. Se nel primo caso il fatto che il codice sorgente sia riservato ha come conseguenza che sia più difficile venirne in possesso per chi ha intenzione di manomettere il sistema, nel secondo caso, essendo il linguaggio di dominio pubblico, chiunque sia interessato e competente può analizzare il programma aiutando così a controllarlo e a evidenziarne eventuali difetti. Ambedue queste soluzioni sono state adottate nella realtà: in Norvegia, dove è ammesso il voto via Internet, si utilizza un software *open source*, mentre in Estonia, fino al 2013, il codice sorgente non era aperto ma veniva comunque messo a disposizione dei soggetti deputati alla revisione, controllo e certificazione del sistema<sup>168</sup>.

Un aumento della trasparenza, ma non solo, si può avere anche con l'utilizzo, in caso di voto elettronico all'interno di seggi, di un secondo mezzo di registrazione dei voti, che possa permettere sia il controllo da parte dell'elettore del voto espresso che la possibilità di riconteggio. Non sfugge l'utilità anche come potenziale copia di riserva nel caso di malfunzionamenti del sistema. Il sistema più comune è sicuramente il più volte citato VVPAT, con stampa di scheda o ricevuta cartacea.

Tra le procedure di salvaguardia che fanno riferimento alla controllabilità e verificabilità del sistema, la Raccomandazione del Consiglio d'Europa cita le seguenti: tutti i componenti del sistema di voto elettronico devono essere a disposizione quanto meno delle autorità competenti al fine delle prescritte verifiche e certificazioni; prima dell'introduzione di un sistema o di sue modifiche sarebbe necessario che un organismo indipendente, nominato dalle autorità competenti, ne

---

<sup>167</sup> Cfr. Consiglio d'Europa, Direzione Generale della Democrazia e Affari Politici, *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Transparency of E-enabled Elections (2011)*.

<sup>168</sup> Attualmente il codice sorgente del sistema di voto elettronico dell'Estonia è stato pubblicato in <https://github.com/vvk-ehk/evalimine>.

verifichi il corretto funzionamento; il sistema deve permettere il riconteggio e l'eventuale ripetizione totale o parziale delle elezioni<sup>169</sup>.

Come abbiamo già evidenziato, la verificabilità del sistema è assolutamente essenziale se si vuole che le autorità e gli elettori possano averne fiducia e ciò vale in qualsiasi processo elettorale. Anche nelle elezioni tradizionali tale fiducia non è illimitata, come dimostrano i sospetti di brogli, l'ammissione nei seggi di osservatori o anche più semplicemente il fatto che ormai l'aggregazione dei dati per il calcolo dei risultati venga effettuato al computer.

L'importanza della verificabilità è ancor più necessaria nel caso di voto elettronico, come ha chiaramente stabilito nella citata sentenza il Tribunale costituzionale tedesco.

Scopo della verificabilità è quello di rendere possibile il controllo dell'integrità del risultato elettorale. Questo significa in primo luogo che vi deve essere la possibilità di una verificabilità individuale e, cioè, che ogni singolo votante deve avere la possibilità e gli strumenti per verificare che il proprio voto sia stato espresso correttamente (*cast as intended*), registrato senza alterazioni (*stored as casted*) e infine conteggiato in maniera conforme (*counted as stored*). In secondo luogo è necessaria anche una verificabilità universale, nel senso che chiunque possa controllare che abbiano votato solo gli aventi diritto e che tutti i voti registrati siano stati correttamente conteggiati.

Le opzioni tecniche per ottenere tali risultati sono numerose e in continua evoluzione e se ne è già brevemente accennato sia in questo che nel precedente capitolo<sup>170</sup>.

La possibilità di effettuare il riconteggio, essendo in sé una verifica del fatto che i voti siano stati correttamente contati e i risultati esattamente calcolati, ovviamente

---

<sup>169</sup> Consiglio d'Europa, *Legal, operational and technical standards for e-voting. Recommendation Rec(2004)11 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 September 2004 and explanatory memorandum*, Strasbourg Cedex, 2005, standard 24-27.

<sup>170</sup> Per una panoramica sui sistemi utilizzabili si veda Gharadaghy R., Volkamer M., *Verifiability in electronic voting. Explanations for non security experts*, in *Proceedings of the 4th International Conference on Electronic Voting 2010*, a cura di Krimmer R. e Rudiger G., Bonn: GI Lecture Notes in Informatics, pp. 151-162.

alza il livello di fiducia nel sistema. Sistemi di voto elettronico possono adottare differenti modalità di riconteggio e, in teoria, vi sono quattro possibilità: far ricontare i voti allo stesso sistema che li ha contati la prima volta; trasferire i dati in un altro sistema simile ma distinto, separato, e far ricontare i voti; far ricontare i voti da un sistema differente ma compatibile; ricontare le ricevute cartacee nel caso di apparecchi VVPAT.

L'affidabilità e la sicurezza del sistema di voto elettronico sono una responsabilità delle autorità incaricate che, per garantirle e assicurarle, devono porre in essere tutta una serie di azioni.

La Raccomandazione, senza entrare negli aspetti tecnici, richiede che vengano presi tutti quegli accorgimenti necessari per evitare la possibilità di frodi, di ingressi nel sistema non autorizzati, nonché di blocchi o malfunzionamenti del sistema. Prima delle elezioni l'autorità competente deve accertarsi e garantire che il sistema funzioni correttamente. Ogni intervento che si renda necessario durante le operazioni di voto deve essere compiuto esclusivamente da persone autorizzate, almeno due, monitorato da rappresentanti dell'autorità e devono esservi protocolli di intervento chiaramente stabiliti. I dati della macchina non devono essere accessibili fintantoché è possibile collegare il voto all'elettore che lo ha espresso. Si devono utilizzare sistemi di crittazione nel caso in cui sia necessario registrare o comunicare i voti all'esterno dell'ambiente controllato. E' preferibile mantenere separate le operazioni di autenticazione dell'elettore da quelle di espressione del voto<sup>171</sup>.

Dopo questi standard legali, la Raccomandazione indica alcuni standard operativi. In primo luogo vengono richiamati la necessità di fornire agli elettori una chiara informazione circa le modalità con cui è organizzato il voto elettronico, il rispetto di tempi compatibili con il corretto svolgimento delle elezioni e la possibilità dell'introduzione di un registro elettronico degli elettori aggiornato regolarmente che

---

<sup>171</sup> Consiglio d'Europa, *Legal, operational and technical standards for e-voting. Recommendation Rec(2004)11 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 September 2004 and explanatory memorandum*, Strasbourg Cedex, 2005, standard 28-35.



permetta una registrazione *on line*, considerando che anche le candidature potrebbero avvenire *on line*<sup>172</sup>.

Per quanto riguarda gli aspetti operativi della procedura di votazione, le modalità di presentazione delle opzioni di voto devono essere tali da non influenzare in alcun modo il votante. Nel caso in cui siano a disposizione degli elettori più canali di voto elettronico, le singole modalità di voto devono essere il più possibile uguali. Particolare attenzione deve essere rivolta al voto elettronico remoto: se questo è attivo mentre i seggi sono aperti, bisogna che il sistema impedisca che vi siano casi di voto multiplo o che sia possibile continuare a votare anche dopo la chiusura dei seggi. Inoltre, il sistema non deve permettere al votante di ottenere una prova del contenuto del voto espresso. Ciò, ovviamente, deve valere anche per il voto elettronico in ambiente controllato e, quindi, nel caso di sistema che produca una ricevuta o una scheda cartacea non deve essere permesso al votante di mostrarla ad altri o di uscire dal seggio con essa<sup>173</sup>.

Tra gli standard operativi per il conteggio viene data particolare importanza alla necessità che il sistema di voto elettronico non permetta la divulgazione dei risultati parziali prima della chiusura delle elezioni; alla fase di conteggio devono poter assistere gli osservatori accreditati; deve essere redatto un accurato verbale delle operazioni di conteggio annotando eventuali irregolarità che possano mettere in pericolo l'integrità del voto<sup>174</sup>.

La Raccomandazione elenca poi tutta una serie di requisiti tecnici relativi all'accessibilità, alla interoperabilità e, cioè, alla necessaria compatibilità tra

---

<sup>172</sup> Consiglio d'Europa, *Legal, operational and technical standards for e-voting. Recommendation Rec(2004)11 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 September 2004 and explanatory memorandum*, Strasbourg Cedex, 2005, standard 36-43.

<sup>173</sup> Consiglio d'Europa, *Legal, operational and technical standards for e-voting. Recommendation Rec(2004)11 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 September 2004 and explanatory memorandum*, Strasbourg Cedex, 2005, standard 44-52.

<sup>174</sup> Consiglio d'Europa, *Legal, operational and technical standards for e-voting. Recommendation Rec(2004)11 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 September 2004 and explanatory memorandum*, Strasbourg Cedex, 2005, standard 52-58.

differenti apparecchiature, ai sistemi operativi, alla sicurezza, alle verifiche e alla certificazione<sup>175</sup>.

La certificazione è un aspetto che merita un seppur breve approfondimento. Per certificazione deve intendersi un procedimento che permetta di accertare se un sistema di voto elettronico sia conforme ai requisiti e standard prescritti e almeno includa previsioni per accertare il corretto funzionamento del sistema<sup>176</sup>. Ciò deve avvenire attraverso una serie di test<sup>177</sup>, una procedura che dovrebbe durare non meno di sei mesi, effettuata preferibilmente da un ente indipendente<sup>178</sup>.

Oltre a ciò, la certificazione è anche uno strumento che permette l'affermarsi e l'incremento di quella necessaria fiducia del pubblico nei confronti del sistema elettronico: se il processo di certificazione è trasparente e l'ente certificatore autorevole, la certificazione può garantire o, quanto meno, rafforzare un giudizio di genuinità e affidabilità del sistema anche da parte di coloro che non hanno le specifiche conoscenze tecniche.

---

<sup>175</sup> Consiglio d'Europa, *Legal, operational and technical standards for e-voting. Recommendation Rec(2004)11 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 September 2004 and explanatory memorandum*, Strasbourg Cedex, 2005, standard 59-112.

<sup>176</sup> Cfr. Consiglio d'Europa, Direzione Generale della Democrazia e Affari Politici, *Certification of e-voting systems. Guidelines for developing processes that confirm compliance with prescribed requirements and standards (2011)*.

<sup>177</sup> Caarls S., *E-voting handbook. Key steps in the implementations of e-enabled elections*, Strasburgo, Council of Europe publishing, 2010, p. 33 ss. L'autore identifica sei tipi diversi di test: *Acceptance testing*, per accertare, prima della sua consegna, la conformità del sistema ai requisiti richiesti; *Performance testing*, per valutarne la velocità e l'efficienza; *Stress testing*, usato per valutare la stabilità del sistema facendolo operare in situazioni limite; *Security testing*, per determinare se il sistema protegge i dati e mantiene la sua funzionalità; *Usability testing*, usato per valutare il sistema durante l'uso da parte di normali utilizzatori; *Review of the source code*, rivolto alla ricerca e correzioni di errori, occorsi nella fase iniziale di sviluppo, attraverso un sistematico esame del codice sorgente.

<sup>178</sup> Ci sono molte istituzioni private, pubbliche, nazionali e internazionali che stanno sviluppando degli standard per la tecnologia informatica. La più nota è la International Organization for Standards (ISO), ma non è l'unica

#### 4. L'osservazione elettorale

Tra le innovazioni che più influiscono su una percezione di correttezza e trasparenza delle procedure elettorali vi è la nascita e la formalizzazione dell'osservazione elettorale da parte di soggetti sovranazionali.

L'attività di osservazione elettorale consiste innanzitutto nel raccogliere, senza interferire, informazioni sull'intero processo elettorale, comprendendo in tal modo il periodo pre-elettorale, elettorale e post-elettorale, nell'analizzare il procedimento elettorale nel suo complesso, nel valutare il carattere delle elezioni e, infine, nel proporre raccomandazioni e suggerimenti volti al miglioramento del processo elettorale<sup>179</sup>.

Si tratta di una pratica che si è fortemente sviluppata in tempi recenti, ma il cui primo caso riportato e spessissimo citato è quello relativo alla presenza nel 1857 di rappresentanti della Francia, Gran Bretagna, Prussia, Russia e Turchia in occasione delle elezioni nei territori di Moldavia e Valacchia. L'osservazione elettorale internazionale è continuata in maniera episodica lungo la prima metà del ventesimo secolo e ha avuto un consistente incremento dopo la seconda guerra mondiale: l'ONU fu infatti chiamata a osservare le elezioni di Corea e Germania e negli anni '50, '60 e '70 effettuò una trentina di attività di osservazione, soprattutto da parte del Consiglio di Amministrazione Fiduciaria dell'Onu nell'ambito del processo di decolonizzazione<sup>180</sup>. Possiamo definire questa fase dell'osservazione elettorale come quella di "prima generazione".

Il reale sviluppo dell'osservazione elettorale si ha, però, negli anni '90 del secolo scorso, dopo la caduta del muro di Berlino. Con il passaggio alla "seconda generazione", l'osservazione elettorale diventa un'attività regolare e, soprattutto, non riguarda più territori contestati o in fase di transizione, ma Stati sovrani, interessando

---

<sup>179</sup> Cfr. ONU e altri, *Dichiarazione dei principi per l'osservazione elettorale internazionale*, New York, 27 ottobre 2005, p. 2, punto 4.

<sup>180</sup> Per un più particolareggiato *excursus* dello sviluppo dell'osservazione elettorale internazionale si vedano George B. e Kimber S., *Development in elections observation*, e Mitchell G., *History and mandate of election observation: the OSCE/ODHIR experience*, entrambi in *International election observation and assessment of elections*, L'Aja, 2011, pp. 29-85; OSCE/ODIHR, *Election Observation – A decade of monitoring elections: the people and the practice*, Varsavia, 2005.

dapprima quelli di nuova costituzione e giovane democrazia, ma quasi da subito anche quelli con lunghe e solide tradizioni democratiche.

L'osservazione elettorale internazionale coinvolge ormai un gran numero di organizzazioni internazionali, sia governative che non governative<sup>181</sup>. Per comprenderne l'ampiezza e l'importanza basta notare che a oggi l'OSCE ha effettuato più di 260 missioni di osservazione elettorale, l'Unione Europea più di 100, l'Organizzazione degli Stati Americani più di 80, il Carter Center più di 90.

Scopo primario dell'osservazione elettorale internazionale è ovviamente quello di valutare se un determinato procedimento elettorale rispetti gli standard e i principi internazionali di cui abbiamo trattato nel presente capitolo e che permettono di qualificare un'elezione come democratica. Il già citato Documento di Copenhagen, al paragrafo 8, stabilisce che «la presenza di osservatori, sia stranieri sia nazionali, può migliorare il processo elettorale per gli Stati nei quali si tengono elezioni», ma essa può anche incoraggiare l'accettazione del risultato elettorale, assicurare l'integrità, la regolarità<sup>182</sup> e la trasparenza del processo elettorale, e aumentare e consolidare la fiducia degli elettori<sup>183</sup>. Inoltre, solitamente i rapporti finali delle missioni di osservazione contengono anche raccomandazioni volte, appunto, a migliorare il processo elettorale.

E' evidente come le elezioni, quale mezzo per la libera espressione della volontà popolare, siano un'attività intimamente connessa con la sovranità di uno Stato democratico. Qualsiasi interferenza, ingerenza, influenza o intervento dall'esterno pone dei limiti alla sovranità stessa e ciò vale anche per la presenza di osservatori internazionali. Se per l'osservazione di "prima generazione", riguardando

---

<sup>181</sup> La citata *Dichiarazione dei principi per l'osservazione elettorale internazionale*, celebrata il 27 ottobre 2005 all'ONU, è attualmente sostenuta e riconosciuta da oltre 40 organizzazioni il cui elenco è consultabile in [http://www.cartercenter.org/peace/democracy/des\\_endorsing\\_organizations.html](http://www.cartercenter.org/peace/democracy/des_endorsing_organizations.html).

<sup>182</sup> Cfr. Commissione di Venezia, *Code of good practice in electoral matters: guidelines and explanatory report*, adottato nella 52° sessione (18-19 ottobre 2002), CDL-AD(2002)023, Par. 86, dove si afferma che «*Observation of elections plays an important role as it provides evidence of whether the electoral process has been regular or not.*»

<sup>183</sup> Il Segretario Generale dell'ONU Kofi Annan, nel suo intervento alla cerimonia di celebrazione della *Dichiarazione dei principi per l'osservazione elettorale internazionale* del 27 ottobre 2005, ha dichiarato: «*The mere presence of international election observers ... can dissuade misconduct, ensure transparency and inspire confidence in the process*», consultabile in <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=16392&Cr=elect&Cr1=>.

essenzialmente territori non sovrani o a sovranità limitata, questo aspetto non si poneva o si poneva solo marginalmente, per quella di “seconda generazione” è necessario che vi sia un’esplicita accettazione da parte dello Stato ospitante a ricevere degli osservatori elettorali internazionali e, quindi, vi sia una richiesta o un invito. Questo invito può essere motivato da una specifica situazione contingente che fa ritenere allo Stato ospitante necessaria o utile la presenza di osservatori, ma può anche derivare da impegni o obblighi internazionali che lo Stato ha assunto. Di solito si tratta di strumenti di *soft law*, come nel caso del già citato Documento di Copenhagen dove, al paragrafo 8, gli Stati partecipanti si impegnano ad invitare «osservatori provenienti da altri Stati partecipanti alla CSCE e le istituzioni e organizzazioni private appropriate che lo desiderino ad osservare lo svolgimento delle loro procedure elettorali nazionali nella misura consentita dalla legge». Più raramente vi sono vere e proprie convenzioni dalle quali deriva l’obbligo giuridico di invitare osservatori internazionali; un caso è quello della Carta africana su Democrazia, Elezioni e Governance, che prevede all’articolo 19 che ogni Stato Parte inviti la Commissione dell’Unione Africana a inviare osservatori elettorali; più sfumata è la previsione della Convenzione sugli standard delle elezioni democratiche, dei diritti elettorali e libertà negli Stati membri della Comunità degli Stati indipendenti che all’articolo 15 impegna gli Stati Parte a facilitare l’accesso degli osservatori internazionali, ma non prevede l’obbligo di invitarli, anche se ne stabilisce diritti e doveri qualora questi siano presenti.

Impegni e obblighi assunti rendono ormai l’osservazione elettorale una attività non saltuaria ed episodica, ma regolare e sempre più sviluppata ed estesa, con un sempre maggior numero di organizzazioni coinvolte e con la conseguente necessità di sviluppare una metodologia condivisa e uniforme. Assistiamo, quindi, al moltiplicarsi di manualistica prodotta da organizzazioni internazionali<sup>184</sup> al fine di individuare le più corrette metodologie di osservazione dei processi elettorali e, ultimamente, allo sforzo di armonizzazione e standardizzazione di tali metodologie. Proprio

---

<sup>184</sup> Ad esempio OSCE/ODIHR, *Election Observation Handbook – Sixth edition*, Varsavia, 2010; European Commission, *Handbook for European Union Election Observation – Second edition*, 2008; General Secretariat of OAS, *A manual for OAS Electoral Observation Mission*, Washington, 2006.

l'armonizzazione e la standardizzazione delle metodologie, nonché l'individuazione di un codice di condotta valido per tutti gli osservatori elettorali internazionali, è lo scopo principale della Dichiarazione dei principi per l'osservazione elettorale internazionale<sup>185</sup>, sottoscritta da oltre 40 organizzazioni, che contiene tutta una serie di indicazioni metodologiche e di comportamento.

L'osservazione di procedure di voto elettronico presenta peculiarità e limiti rispetto all'osservazione di sistemi di voto tradizionali. Infatti, con tali procedure voto e conteggio non sono di fatto osservabili a "occhio nudo" e le componenti tecnologiche non sono immediatamente comprensibili e valutabili da parte di un osservatore medio<sup>186</sup>, con la conseguenza che potrebbe essere particolarmente difficile stabilire se le tecnologie impiegate funzionino correttamente, senza falsare il risultato delle elezioni.

Paradigmatico in tal senso è l'uso di mezzi elettronici per lo scrutinio dei voti e il calcolo dei risultati. A differenza di quanto accade nel caso di schede cartacee contate manualmente, ove il semplice assistervi permette a chiunque di valutare la correttezza dell'operazione, la mera possibilità per un osservatore di assistere alle procedure di inserimento dei dati provenienti dai vari seggi in un computer non è certamente sufficiente. Ciò che l'osservatore può vedere è semplicemente una tastiera e uno schermo di computer, senza poter accertare immediatamente l'effettiva relazione tra dati immessi e risultati<sup>187</sup>.

Abbiamo visto come il Tribunale costituzionale tedesco abbia motivato l'incostituzionalità del voto elettronico basandosi sulla necessità che ogni cittadino, senza che sia necessaria una specifica conoscenza tecnica, deve essere in grado di comprendere e verificare i passaggi essenziali, tutti i passaggi essenziali di un'elezione in modo effettivo. Da questa comprensione conseguirebbe la fiducia dell'elettorato nella correttezza della procedura di definizione del risultato elettorale.

---

<sup>185</sup> ONU e altri, *Dichiarazione dei principi per l'osservazione elettorale internazionale*, New York, 27 ottobre 2005.

<sup>186</sup> OSCE/ODIHR, *OSCE/ODIHR Discussion Paper in Preparation of Guidelines for the Observation of Electronic Voting*, Warsaw, 2008, p. 2.

<sup>187</sup> Cfr. Jones, D. W., *The European 2004 Draft E-Voting Standard: Some critical comments*, Iowa City: University of Iowa, 2004, § 56.

Nonostante ciò, e tenendo presente come la fiducia sia uno dei punti centrali della genuinità delle elezioni, la questione è se la comprensione debba realmente riguardare ogni singolo passaggio o se, piuttosto, questa debba riferirsi a un giudizio di affidabilità più in generale. Ad esempio, nel voto per corrispondenza non è possibile garantire la verifica diretta da parte di ogni cittadino sul percorso della scheda elettorale e gli elettori in questo caso devono fidarsi del servizio postale; lo stesso dicasi per il conteggio che avviene dopo che il voto espresso per corrispondenza viene mescolato agli altri, rendendo in tal modo impossibile poter escludere che lo stesso non sia stato modificato. In tale caso la fiducia deriva dall'insieme delle garanzie procedurali che i cittadini ritengono sufficienti a garantire la correttezza del processo elettorale.

In maniera simile all'esempio del voto per corrispondenza, anche nel voto elettronico si è collegata la fiducia dell'elettore a una comprensione contestuale del sistema elettorale, una comprensione che discende dall'esistenza e dalla considerazione di un numero di elementi (istituzionali, normativi, tecnici, sociologici, ecc) sufficienti a garantire al cittadino la genuinità del voto<sup>188</sup>. Non sarebbe pertanto necessaria la comprensione e la verificabilità da parte di ogni singolo elettore di tutti gli aspetti del voto elettronico, ma basterebbe una più generale fiducia da parte dei cittadini nel processo elettorale nel suo insieme.

Alcuni aspetti delle elezioni che utilizzano il voto elettronico sono osservabili in maniera tradizionale, come ad esempio la formazione del personale di seggio o la facilità di utilizzo del sistema da parte degli elettori, ma altri, connessi alle tecnologie utilizzate, richiedono specifiche competenze e, quindi, un differente approccio. In questo caso, la fiducia nel processo elettorale, stante la mancanza di conoscenze tecniche adeguate da parte della generalità cittadini, non può che derivare da dati e giudizi espressi da terzi, da esperti ai quali, di fatto, viene delegata quella attività di verifica e controllo. La fiducia da parte dell'elettore si sposta, quindi, dalla verifica e

---

<sup>188</sup> In tal senso Barrat J., *Observación electoral y voto electrónico*, in *Revista catalane de dret públic*, n. 39, 2009.

controllo di quei passaggi elettorali che, non essendo in grado di comprendere, delega ad altri, alle procedure con cui tali passaggi vengono osservati dai delegati.

Appare, pertanto, di centrale importanza individuare le linee guida e le metodologie di osservazione elettorale. Ma, mentre l'attività di osservazione elettorale tradizionale, come abbiamo visto, ha una lunga storia ed è ormai ben standardizzata, non altrettanto può dirsi per quanto riguarda l'osservazione del voto elettronico<sup>189</sup>, nonostante comincino a essere numerosi i documenti, spesso a carattere manualistico, che si riferiscono specificatamente a essa<sup>190</sup>.

Nonostante ciò, è possibile identificare alcune questioni fondamentali che l'osservazione elettorale, nel caso in cui vengano utilizzati sistemi di voto elettronico, deve affrontare: completezza e correttezza dei dati, indipendenza e pluralità degli osservatori, trasparenza<sup>191</sup>.

La raccolta di informazioni e dati è il primo passo per ogni attività di osservazione elettorale. Nel caso di voto elettronico tali informazioni devono ovviamente riguardare anche, ma non solo, il sistema di voto elettronico utilizzato. Gli osservatori, qui intesi in senso ampio ricomprendendo anche i soggetti che si occupano di test, verifiche e certificazioni, devono avere accesso a tutta la documentazione relativa alle specifiche tecniche del sistema elettronico e i dati in essa contenuti devono essere, ovviamente, corretti e aggiornati. Anche se l'attenzione è solitamente rivolta al *source code*, di cui abbiamo già accennato, occorre sia resa disponibile e consultabile anche tutta la documentazione relativa ai test eseguiti, alle verifiche effettuate e alle eventuali certificazioni ottenute. Non spetta agli osservatori

---

<sup>189</sup> Barrat J., *Observing E-enabled Elections: How to Implement Regional Electoral Standards*, Stoccolma, 2012, p. 7.

<sup>190</sup> Si vedano, oltre ai già citati OSCE/ODIHR, *OSCE/ODIHR Discussion Paper in Preparation of Guidelines for the Observation of Electronic Voting*, Warsaw, 2008; The Carter Center, *The Carter Center Handbook on Observing Electronic Voting*, Atlanta, 2012; anche: Pran Vladimir, Merloe Patrick, *Monitoring Electronic Technologies in Electoral processes*, NDI National Democratic Institute for International Affairs. Washington, D.C., 2007; General Secretariat of the Organization of American States, *Observing the Use of Electoral Technologies: A Manual for OAS Electoral Observation Missions*, Washington, 2010; OSCE/ODIHR, *Handbook for the Observation of New Voting Technologies*, Warsaw, 2013.

<sup>191</sup> Cfr. Barrat J., *Observing E-enabled Elections: How to Implement Regional Electoral Standards*, Stoccolma, 2012, p. 10.



in senso stretto eseguire i test, effettuare le verifiche o certificare il sistema<sup>192</sup>, ma devono essere messi in grado di poterne valutare compiutamente i risultati e l'attendibilità, anche assistendovi.

Gli osservatori devono tener conto non solo dei dati e delle specifiche tecniche del sistema di voto elettronico utilizzato, ma anche, come abbiamo già visto, delle modalità e dei criteri con cui lo stesso è stato scelto: come è stato selezionato il fornitore del sistema, se attraverso una gara oppure a trattativa privata, se sia privato o pubblico, che tipo di esperienza precedente abbia, ecc. Più trasparenti saranno tali modalità, tanto maggiore sarà la fiducia dei cittadini.

Dovranno, inoltre, accertare se le verifiche e i controlli siano stati esaustivi e comprensivi di tutte le fasi e di tutti gli aspetti problematici che un sistema di voto elettronico pone: ad esempio, verifiche e test devono riguardare, non solo il funzionamento del sistema, ma anche la sua sicurezza e la sua resistenza ad attacchi informatici; le procedure di autenticazione del votante dovranno essere sottoposte ad accurate verifiche, soprattutto nel caso di voto via Internet; in caso di utilizzo di macchine per votare occorrerà porre attenzione alle istruzioni date al personale di seggio e anche alle modalità di manutenzione e stoccaggio delle stesse, ecc.

L'indipendenza è uno dei caratteri fondamentali del ruolo di osservatore elettorale internazionale. Imparzialità, non interferenza, obiettività sono alcuni dei principi che egli deve assolutamente rispettare. Ma, nel caso di voto elettronico, l'indipendenza va anche declinata in relazione alle verifiche e ai test a cui viene sottoposto il sistema.

Qualsiasi sistema informatico viene sottoposto a innumerevoli test e verifiche da parte del produttore durante la sua progettazione e messa in opera, a garanzia del buon funzionamento dello stesso. Si tratta, però, di un controllo interno, indispensabile per le verifiche tecniche ma non sufficiente nel caso di un sistema di voto elettronico, dove il grado di affidabilità e genuinità richiesto, visti gli interessi in gioco, è estremamente elevato. Né bastano i controlli e le verifiche effettuati dalle

---

<sup>192</sup> La citata Dichiarazione dei principi per l'osservazione elettorale internazionale prescrive che «*international election observation missions may not certify technologies as acceptable*».

autorità in quanto anche queste sono, in un certo senso, di parte. Ciò che è necessario, anche dal punto di vista dell'osservazione elettorale, è che vi sia una verifica esterna del sistema effettuata, appunto, da un soggetto indipendente<sup>193</sup>.

A volte può essere difficoltoso individuare un soggetto completamente indipendente e, quindi, la soluzione potrebbe essere quella di avere una pluralità di soggetti per verificare il sistema. Anzi, questa pluralità è necessaria anche nel caso in cui si riesca a individuare un soggetto assolutamente e con certezza indipendente. I risultati di test e verifiche effettuate da un singolo soggetto di verifica e controllo si rivelano insufficienti da un punto di vista democratico. Se lo scopo, come abbiamo visto, è quello di aumentare la fiducia dei cittadini nel sistema di voto elettronico, avere un solo ente di controllo potrebbe far dubitare dell'esito delle verifiche, mentre una pluralità di soggetti, scelti dai differenti interessati (autorità, partiti politici, candidati, società civile ecc.), potrebbe dimostrarsi complessivamente più autorevole e imparziale.

Ultima questione è quella relativa alla trasparenza, ma non nel senso della trasparenza dei dati e della loro accessibilità, quanto della pubblicità che deve essere data ai risultati dei controlli, delle verifiche, dell'osservazione. Il non portare a conoscenza i cittadini di quei risultati vanificherebbe probabilmente tutte quanto abbiamo fin qui descritto a proposito della fiducia nei confronti del voto elettronico. Come potrebbero i cittadini fare affidamento su una pluralità di soggetti con adeguate competenze e indipendenti, che possono accedere a dati completi e corretti, senza però nulla sapere dei risultati finali del loro controllo?

L'importanza dell'osservazione elettorale internazionale è ormai dimostrata dalla sua diffusione, non solo laddove vi siano timori di carenze di democraticità, ma anche nei casi di democrazie di lunga e affermata tradizione. Il voto elettronico rappresenta per essa sicuramente una sfida, ma l'osservazione elettorale può essere per il voto elettronico un fattore decisivo, difficilmente sostituibile. L'osservatore

---

<sup>193</sup> Cfr. General Secretariat of the Organization of American States, *Observing the Use of Electoral Technologies: A Manual for OAS Electoral Observation Missions*, Washington, 2010, p. 27, dove si richiede che «in order to guarantee that the final vote tally reflects the will expressed by the voters, the results may be submitted for a security audit conducted by an independent outside party.»

elettorale internazionale, grazie proprio alla sua imparzialità, appare essere uno dei soggetti più idonei a rendere comprensibili ai cittadini gli aspetti tecnici del voto elettronico attraverso una valutazione sulla loro affidabilità e corrispondenza agli standard internazionali; inoltre, se autorevole, è certamente uno di quegli elementi capaci di accrescere la fiducia degli elettori nelle nuove tecnologie applicate alle competizioni elettorali.



## CAPITOLO III

# COMPATIBILITA' DEL VOTO ELETTRONICO CON I PRINCIPI COSTITUZIONALI

### 1. Il voto nella Costituzione

In senso ampio e nel suo significato più generico, il termine “voto” indica la modalità attraverso la quale un singolo individuo effettua una determinata scelta, concorrendo insieme ad altri individui all’assunzione di decisioni collettive<sup>1</sup>. Elemento essenziale di tale modalità è la necessità di un procedimento minimamente strutturato, di una procedura di votazione, che è contemporaneamente modalità di espressione della volontà e garanzia della genuinità dell’espressione della volontà stessa.

Attraverso il voto è possibile concorrere all’assunzione di decisioni collettive sia direttamente, parlandosi in tal caso di “voto deliberativo”, sia individuando il soggetto che dovrà assumere le decisioni e, in questo caso, si parlerà di “voto elettivo”.

Ovviamente, trattando del voto all’interno delle disposizioni costituzionali e sub-costituzionali come diritto riconosciuto agli appartenenti al corpo elettorale, il significato dell’espressione “voto” va a questo punto ulteriormente circoscritta a

---

<sup>1</sup> Cfr. Grosso E., *Art. 48*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Torino, Utet, 2006, p. 962. Sul concetto generale di voto si vedano anche Lanchester F., *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, p. 1109, che definisce il votare come «l’espressione della volontà del singolo (individuo o gruppo) all’interno di un procedimento minimamente strutturato al fine di pervenire a decisioni collettive di tipo deliberativo o elettivo»; Bettinelli E., *Diritto di voto*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1990, p. 217, definisce invece come voto «quella manifestazione di volontà che consente a un soggetto di concorrere all’assunzione di una decisione politica», già in tal modo limitando eccessivamente il concetto a un determinato ambito non avendo, in una prospettiva generale, rilevanza il tipo di decisione e di comunità a cui appartiene il soggetto avente diritto al voto.

quella particolare manifestazione di volontà con cui il singolo concorre ad assumere decisioni politiche all'interno della comunità di cui fa parte, siano queste deliberative o elettive.

Il voto, la sua disciplina, il suo ambito di applicazione, la sua estensione, appaiono essere misura, almeno in parte, della democraticità di una società. Non si può certo ridurre la democrazia allo svolgimento di libere elezioni o di altri tipi di consultazioni del corpo elettorale, ma ciò non toglie che si debba ritenere che il progresso del carattere democratico dipenda, anche, dall'ampiezza del diritto di voto e possa, in parte, venire misurato sulla stessa base.

Il percorso di affermazione del principio democratico e di sovranità popolare si è dispiegato principalmente attraverso una progressiva affermazione del suffragio universale che ha costituito il risultato finale di una serie di successive abolizioni di limitazioni del diritto di voto fondate sul censo, sul livello culturale, sul sesso e su altre condizioni personali o sociali. Nelle democrazie attuali, però, ove il suffragio pare aver raggiunto la massima estensione possibile, riconoscendo in pratica a tutti i cittadini che abbiano raggiunto la maggiore età, con pochissime ragionevoli eccezioni, il diritto di voto, l'ulteriore progresso pare dipendere dal moltiplicarsi delle istituzioni di autogoverno e di occasioni di partecipazione politica. Il criterio e la misura dello sviluppo democratico sarebbero, quindi, non più il "chi" vota<sup>2</sup>, ma il "quando" e il "dove" si vota<sup>3</sup>, venendosi in tal modo anche a superare la concezione di "democrazia intermittente", caratterizzata dal silenzio del corpo elettorale tra un'elezione e l'altra, con quella di "democrazia continua", in cui i cittadini non devono solamente delegare, ma sono in qualche modo consultati e chiamati a partecipare alle scelte politiche<sup>4</sup>.

Negli ordinamenti moderni il ricorso al voto elettivo, attraverso il quale normalmente i cittadini individuano i propri rappresentanti, è risultato, almeno fino ai

---

<sup>2</sup> Resta però aperta la questione relativa all'eventuale riconoscimento del diritto di voto agli stranieri.

<sup>3</sup> Bobbio N., *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1991 (1984), pp. 16 e 52, dove indica come possibile indice dello sviluppo democratico, «non più il numero di persone che hanno diritto di votare, ma il numero di sedi diverse da quelle politiche in cui si esercita il diritto di voto».

<sup>4</sup> Sul tema si veda Rodotà S., *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma, Laterza, 2004.

giorni nostri, nettamente predominante rispetto a quello deliberativo. E' chiaro, pertanto, che le garanzie costituzionali del diritto di voto siano soprattutto rivolte a garantire la massima corrispondenza tra volontà popolare e rappresentanza.

Prima di analizzare come la Costituzione italiana prenda in considerazione, riconosca e sviluppi il diritto di voto, è necessario soffermarsi brevemente su quale sia la natura di tale diritto. Sono numerose le teorie che cercano di darne una giustificazione, ma essenzialmente sono due le concezioni teoriche della capacità elettorale.

Un primo gruppo di teorie, rifacentesi a una concezione individualistica, ritiene il diritto di elettorato attivo un diritto innato dell'individuo e, quindi, tutte le persone, in quanto esseri umani, ne sono titolari. Lo stato può limitare tale diritto solo a precise condizioni e per motivazioni più che ragionevoli. Le principali posizioni rientranti in questo gruppo sono quella lockiana e quella roussoviana. Secondo Locke il riconoscimento del diritto di voto sarebbe il corrispettivo per la rinuncia alla libertà naturale, concretizzatasi con il contratto sociale e la garanzia che il consenso della maggioranza si trasformi in decisione dell'intero corpo politico<sup>5</sup>. Anche Rousseau sottolinea come la decisione della maggioranza sia obbligatoria per tutti i membri della società e considera il diritto di votare in ogni atto di sovranità come un «diritto che niente può togliere ai cittadini»<sup>6</sup>. Questa concezione del diritto di voto come diritto naturale dell'individuo ha fortemente influenzato la rivoluzione francese tanto che i giacobini giunsero a proporre l'introduzione del suffragio universale, addirittura superando il requisito della cittadinanza<sup>7</sup> e la stessa Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 riconosce all'articolo 6 che «La legge è espressione della volontà generale. Tutti i cittadini hanno il diritto di concorrere personalmente o per mezzo dei loro rappresentanti alla sua formazione».

Di differente impostazione sono invece le teorie elaborate nell'Ottocento in Germania tendenti a qualificare l'elettorato attivo non come un diritto ma come

---

<sup>5</sup> Locke J., *Two treatises of Government* [1690], trad. it., *Due trattati sul governo*, II, Torino, 1948, cap. VIII, parr. 95-99, pp. 311 ss.

<sup>6</sup> Rousseau J., *Du contrat social* [1762], trad. it., *Il contratto sociale*, in *Scritti politici*, Torino, 1970, libro IV, cap. 2, pp. 812 ss.

<sup>7</sup> Cfr. Lanchester F., *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981, pp. 45 ss.

l'esercizio di una funzione pubblica. L'autore che sviluppa in maniera più completa la teoria funzionalistica del voto è Jellinek. Secondo tale autore è allo Stato che appartiene originariamente la sovranità e colui che è chiamato a manifestarne la volontà ne è un suo organo e, quindi, dall'esercizio di tale funzione non può derivare nessun diritto soggettivo<sup>8</sup>. Dalla Germania tale impostazione si è diffusa in tutta l'Europa continentale e nella seconda metà dell'Ottocento diventa l'interpretazione prevalente. Conseguenza della concezione del voto come funzione pubblica è che l'elettorato attivo viene riconosciuto ai soli cittadini e che il legislatore ha una discrezionalità assoluta nell'introdurre ulteriori limitazioni alla capacità elettorale basate sulle condizioni sociali e personali e nell'interesse generale.

La dottrina più recente, in tal senso confortata anche dai già citati strumenti internazionali<sup>9</sup> e dalle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, pare essere ritornata a considerare il diritto di voto come diritto innato e quindi non connesso all'esercizio di una funzione pubblica.

Altri autori, però, ritengono non possa comunque essere ignorata la sua «natura di strumento diretto al funzionamento dell'ordinamento democratico»<sup>10</sup>. Per cercare di superare questa ambivalenza del voto come diritto innato e funzione pubblica è stata proposta l'unificazione dei due concetti all'interno del circuito democratico nel quale il singolo, che è il solo «centro di imputazione dei valori», partecipa alla formazione della volontà collettiva, sia essa elettiva o deliberativa, con effetti giuridicamente vincolanti<sup>11</sup>.

Nella nostra Costituzione il riconoscimento e la tutela del diritto di voto sono garantiti dall'articolo 48 che sancisce i principi di universalità, personalità, uguaglianza, libertà e segretezza.

A tale articolo viene riconosciuto carattere universale ed esso si pone, quindi, come «parametro unitario» per tutti i tipi di elezione, stabilendo non solo chi abbia

---

<sup>8</sup> Jellinek G., *Sistema dei diritti pubblici soggettivi*, Milano, 1912, p. 153.

<sup>9</sup> Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

<sup>10</sup> Grosso E., *Art. 48*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Torino, Utet, 2006, p. 966.

<sup>11</sup> Lanchester F., *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 1119.



titolo ad esercitare il diritto di elettorato attivo, ma anche quali siano «le condizioni minime del come si vota»<sup>12</sup>. Le sue disposizioni devono essere, pertanto, considerate principi di ordine generale che assumono la forma di diritti inviolabili<sup>13</sup>.

Pertanto, i principi e le garanzie sanciti dall'articolo in parola, nonostante l'esplicito richiamo agli elettori fatto nel primo comma, devono essere applicate non solo a tutte le competizioni elettorali<sup>14</sup>, comprese quelle di organi costituzionali non politici<sup>15</sup>, ma anche a tutte le altre situazioni in cui comunque vi sia una consultazione popolare e, quindi, anche in caso di referendum: «tanto il diritto a partecipare a una consultazione referendaria, quanto il diritto a partecipare a una consultazione elettorale sono espressioni dell'unico e complessivo diritto di voto»<sup>16</sup>.

Prima però di analizzare con attenzione i principi fissati nell'art. 48, occorre brevemente porre l'attenzione sull'ambigua formulazione dell'ultima parte del secondo comma dove l'esercizio del voto viene definito un "dovere civico". Tale definizione è notoriamente una soluzione di compromesso tra favorevoli e contrari all'obbligatorietà del voto che si riallacciava alla contrapposizione tra concezione individualistica e concezione funzionalistica dell'elettorato attivo, anche se la motivazione reale di tale contrapposizione risiedeva nel fatto che i partiti meno organizzati nel territorio, come la Democrazia Cristiana, vedevano nell'obbligatorietà del voto una garanzia nei confronti del suffragio universale, mentre quelli più

---

<sup>12</sup> Lanchester F., *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 1120.

<sup>13</sup> Cfr. Baldassarre A., *Diritti inviolabili*, in *Enciclopedia Giuridica*, XI, Roma, 1989; Peces-Barba G., *Diritti e doveri fondamentali*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, V, 1990, pp. 139 ss; Pace A., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, 3° ed., Padova, 2003, p. 162; Corte Cost. 14 dicembre 1990, n. 539, che copre con caratteri dell'inviolabilità il diritto politico di cui all'art. 51 cost. e dunque logicamente anche l'art. 48.

<sup>14</sup> Corte Cost. 10 luglio 1968, n. 96.

<sup>15</sup> In tal senso la Corte Cost. 23 dicembre 1963, n. 168 sulle modalità di elezione della componente magistrati al Consiglio superiore della magistratura, che ritiene che l'art. 48 e, quindi, anche il suo secondo comma, contenga principi di ordine generale che valgono, pertanto, anche per organi costituzionali non politici. Di opinione difforme Bettinelli E., *Diritto di voto*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1990, p. 225, secondo il quale l'art. 48 si riferisce solamente alle consultazioni popolari in cui i cittadini concorrono per l'assunzione di decisioni politiche e, cioè, solo alle elezioni della camera, del Senato, di regioni, province, comuni e consigli circoscrizionali, nonché del Parlamento europeo, e ai vari *referendum*.

<sup>16</sup> Cfr. Salerno G., *Referendum*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Milano, Giuffrè, 1993, p. 227.

organizzati, come il Partito Comunista Italiano, ritenevano preferibile una forma di obbligo morale, facendo affidamento sull'attivismo dei propri elettori<sup>17</sup>.

La precisazione del significato concreto di tale doverosità venne di fatto lasciata al legislatore ordinario. Le leggi elettorali per la Camera e il Senato prevedero delle lievissime sanzioni per coloro che senza giustificazione non si fossero recati a votare: il Sindaco doveva iscrivere colui che non aveva votato in una lista pubblica che restava esposta per 30 giorni e veniva annotato nel certificato di buona condotta del soggetto la menzione «non ha votato» per un periodo di 5 anni<sup>18</sup>. Nemmeno tale previsione legislativa pose fine alla discussione tra coloro che ritenevano che l'obbligatorietà del voto discendesse direttamente dalla Costituzione<sup>19</sup> e coloro che negavano la giuridica doverosità.

Con la riforma delle leggi elettorali per le Camere, sono state abrogate<sup>20</sup> le predette sanzioni stabilendo che il voto è unicamente «un diritto di tutti i cittadini», anche se poi la più recente legge elettorale ha nuovamente definito il voto come «dovere civico e diritto»<sup>21</sup>.

Sulla tematica si è espressa anche abbastanza recentemente la Corte costituzionale affermando che «in presenza della prescrizione dello stesso articolo 48, secondo cui l'esercizio del diritto di voto è dovere civico, il non partecipare alla votazione costituisce una forma di esercizio del diritto di voto significante solo sul piano socio-politico»<sup>22</sup>.

Appare pacifico che, per quanto riguarda la partecipazione nei *referendum* in cui è previsto il raggiungimento di un determinato *quorum* per la loro validità, il non

---

<sup>17</sup> Cfr. Lanchester F., *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 1125; Furlan F., *Art. 48*, in Bartole S., Bin R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 495. Per il dibattito in Assemblea Costituente si veda Grosso E., *Art. 48*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Torino, Utet, 2006, pp. 963 – 964.

<sup>18</sup> Art. 90, T.U. 5 febbraio 1948 n.26; art. 25, legge 6 febbraio 1948, n. 29 poi art. 4 e 115 d.p.r., n. 361/1957.

<sup>19</sup> Tra i tanti Martines T., *Artt. 56-58*, in Branca G.(a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1984, pp. 84-85; Iacometti M., *Sull'obbligatorietà del voto nelle consultazioni popolari dell'ordinamento giuridico italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1982, pp. 39-92.

<sup>20</sup> Art. 1 Legge 4 agosto 1993, n. 277.

<sup>21</sup> Art. 1 Legge 21 dicembre 2005, n. 270.

<sup>22</sup> Corte Cost. 4 maggio 2005, n. 173.

partecipare alla consultazione acquisti rilievo costituzionale o, comunque, abbia un valore normativamente assegnato. L'astensione assume, pertanto, una connotazione e un significato politico che ne fa una modalità di espressione della volontà dell'elettore, con la conseguenza che sarebbe oltremodo problematica l'applicazione di sanzioni, per quanto lievi. Si pensi al *referendum* abrogativo previsto dall'articolo 75 della Costituzione in cui "tradizionalmente" alla partecipazione e alla non partecipazione viene dato un preciso significato politico (favorevole o non favorevole all'abrogazione della disposizione oggetto di *referendum*), tanto che gli oppositori al *referendum* molto spesso non invitano a votare "no" ma a non recarsi alle urne<sup>23</sup>.

L'ultimo comma dell'articolo 48 prescrive che il «diritto di voto» possa essere limitato solo a determinate condizioni, che verranno esaminate più nel dettaglio successivamente. Il contenuto di tale diritto è però più ampio rispetto al significato letterale della locuzione in quanto ricomprende anche l'esercizio di diritti elettorali che sicuramente non possono essere considerati "voto"<sup>24</sup>. Il primo di tali diritti è quello di sottoscrivere, ai fini della loro presentazione, liste di candidati o candidature in occasione delle varie elezioni politiche, europee, amministrative.

Altro diritto sancito dalla Costituzione è quello di promuovere *referendum* costituzionale (art. 138), *referendum* abrogativo (art. 75), *referendum* statutario (art. 123) e *referendum* territoriale (art. 132), ma devono ritenersi ricompresi anche tutti quei *referendum* consultivi, propositivi e abrogativi previsti dagli statuti di regioni, province e comuni.

Infine vi è il diritto di proporre, sempre a mezzo di sottoscrizione, progetti di legge di iniziativa popolare, sia ai sensi dell'articolo 71, secondo comma, della Costituzione, che nei casi previsti da vari statuti regionali<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Sull'argomento si veda Morrone A., *E' legittimo astenersi e invitare a disertare le urne?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>24</sup> Bettinelli E., *Diritto di voto*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1990, pp. 224-225.

<sup>25</sup> Ad esempio, l'art. 20 dello Statuto della Regione Veneto prevede che l'iniziativa delle leggi e dei regolamenti spetta ad almeno settemila elettori...»; l'art. 74 dello Statuto della Regione Toscana prevede che «l'iniziativa popolare delle leggi può essere esercitata da cinquemila elettori della regione»; l'art. 15 dello Statuto della Regione Puglia prevede che l'iniziativa popolare venga esercitata «mediante la presentazione di un progetto redatto in articoli e sottoscritto da almeno quindicimila elettori della regione».

L'importanza che queste manifestazioni del diritto di elettorato attivo possono rivestire, anche in un'ottica di utilizzo di nuove tecnologie informatiche, si pensi alla teorica possibilità di sottoscrivere liste di candidati, progetti di legge o promuovere *referendum on line*, pone la questione se i principi e le garanzie previste dall'articolo 48 nel suo complesso debbano essere anche in tali casi garantite. La risposta non può che essere affermativa: universalità, personalità, uguaglianza e libertà valgono anche per tali diritti elettorali. La principale differenza pare essere quella che tali manifestazioni del diritto di voto, per loro natura, non possono che avere carattere pubblico e, pertanto, non avrebbe senso richiederne il carattere di segretezza.

## **2. Il suffragio universale**

Nella nostra Costituzione il riconoscimento e la tutela del diritto di voto sono previsti dall'articolo 48 che sancisce al primo comma il principio di universalità e a quello successivo i principi di personalità, uguaglianza, libertà e segretezza. Il terzo comma, aggiunto dalla legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1, prescrive la riserva di legge per i requisiti e le modalità di espressione del voto da parte dei cittadini italiani residenti all'estero e istituisce una circoscrizione estero per l'elezione delle camere.

Gran parte di tali principi o requisiti del voto erano già stati affermati per l'elezione dei deputati all'Assemblea Costituente, che avvenne con l'adozione del sistema elettorale proporzionale «a suffragio universale con voto diretto, libero e segreto»<sup>26</sup>. Da quel momento i requisiti del voto vennero quasi considerati un elemento accessorio e la discussione sulle loro caratteristiche rimase quasi marginale rispetto al dibattito sull'obbligatorietà del voto e sulla formula elettorale<sup>27</sup>.

Nonostante ciò, sia la dottrina che la giurisprudenza costituzionale ebbero modo in seguito di occuparsi del diritto di voto e dei suoi requisiti venendo a riconoscerne

---

<sup>26</sup> Art. 1 decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74.

<sup>27</sup> Gratteri A., *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, Cedam, 2005, p. 76.

la valenza di principi di ordine generale e la loro inviolabilità sulla base dell'articolo 2 della Costituzione<sup>28</sup>.

Il primo comma dell'articolo 48 prescrive che «sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età» e l'ultimo comma prevede la possibilità di limitare tale diritto solo «per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge».

Tale formulazione rappresenta l'adesione definitiva al principio del suffragio universale affermatosi nel nostro ordinamento attraverso un percorso di progressiva estensione del diritto di elettorato attivo<sup>29</sup>.

L'ordinamento elettorale del Regno di Sardegna<sup>30</sup>, applicato dal 1859 fino al 1882, ammetteva all'elettorato solo gli uomini maggiori di 25 anni, che sapessero leggere e scrivere e con un censo riferito alle imposte dirette di almeno 40 lire; il suffragio risultava pertanto ristretto al 2,2% della popolazione.

Nel 1882 venne allargato il suffragio<sup>31</sup> portando il limite di età per l'elettorato attivo a 21 anni e rendendo di fatto alternativi i requisiti della capacità intellettuale e della capacità per censo<sup>32</sup>, giungendo ad avere una punta massima di iscritti al voto del 9,8% della popolazione.

Un ulteriore e più deciso passo in avanti verso l'ampliamento del suffragio avviene nel 1912<sup>33</sup> e vengono ammessi al voto tutti i cittadini aventi almeno 30 anni, a prescindere dai requisiti di capacità intellettuale o per censo, nonché gli analfabeti che possedessero un determinato censo o avessero effettivamente assolto almeno un anno del servizio militare obbligatorio. Tale ampliamento porta la percentuale degli

---

<sup>28</sup> Si veda nota 14 del presente capitolo.

<sup>29</sup> Per una disamina di tale percorso storico e per una rassegna esaustiva dei dati si veda Schepis G., *Elezioni (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, Giuffrè, 1965, pp. 663-672.

<sup>30</sup> Legge 20 novembre 1859, n. 3778.

<sup>31</sup> Legge 21 gennaio 1882, n. 593.

<sup>32</sup> Titolo minimo per essere ammessi al voto era la prova di aver sostenuto l'esame del corso elementare obbligatorio, che però era considerata assolta in caso di titolo di studio più alto o per chi ricopriva determinati incarichi pubblici e non era richiesta per coloro che pagassero imposte dirette annue superiori a 19,80 lire o che svolgessero particolari attività che ne facevano presumere la capacità economica produttiva. Il diritto di voto era riconosciuto anche a coloro che erano stati insigniti di particolari benemerienze.

<sup>33</sup> Legge 30 giugno 1912, n. 665 e Testo Unico 30 giugno 1912, n. 666.

iscritti al voto al 23, 2% della popolazione, ma pari a circa il 94% della popolazione maschile maggiore di 21 anni.

Subito dopo la prima guerra mondiale vengono ammessi al voto<sup>34</sup> tutti i cittadini che avessero compiuto 21 anni e anche coloro che non li avevano compiuti ma avevano prestato servizio in reparti mobilitati dell'esercito o della marina.

Il riconoscimento del diritto di voto alle donne maggiorenni avviene solo dopo la seconda guerra mondiale con il decreto legislativo luogotenenziale 1 febbraio 1945, n. 23. Il fatto che solo nel 1945 si riconosca il suffragio alle donne chiarisce il motivo per cui nell'articolo 48 viene precisato che per «tutti i cittadini» si intendono «uomini e donne». Appare il caso di sottolineare che durante il periodo liberale l'esclusione del sesso femminile non fu mai esplicitamente prevista dalle varie leggi elettorali, ma questa era «comunque ritenuta “regola generale” fondata su ragioni consuetudinarie o addirittura “naturali”»<sup>35</sup>.

L'articolo 48 riconosce il suffragio universale e risulta essere «un prodotto irreversibile del processo di democratizzazione degli ordinamenti, frutto del riconoscimento del pluralismo sociale come base della democrazia politica nello Stato costituzionale»<sup>36</sup>. Nell'indicare come elettori tutti, almeno tendenzialmente, i cittadini maggiorenni, la disposizione in parola ha lo scopo di vietare differenziazioni nella capacità elettorale in base al sesso, alla razza, alla religione, alla lingua, alle opinioni politiche, o alle condizioni personali e sociali e in questo senso rappresenta l'estrinsecazione del principio di eguaglianza formale sancito dal primo comma dell'articolo 3 della Costituzione<sup>37</sup>.

Cittadinanza e maggiore età sono i tradizionali requisiti positivi per l'acquisto della capacità elettorale attiva. Mentre il primo fa riferimento ad una certa visione del

---

<sup>34</sup> Legge 15 agosto 1919, n. 1401.

<sup>35</sup> Bettinelli E., *Diritto di voto*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1990, pp. 219.

<sup>36</sup> Grosso E., *Art. 48*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Torino, Utet, 2006, p. 965.

<sup>37</sup> Grosso E., *Art. 48*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Torino, Utet, 2006, p. 962.

popolo come nazione fondata su base essenzialmente etnica<sup>38</sup>, il secondo pone in stretta connessione l'esercizio del diritto di voto con la capacità di agire<sup>39</sup>.

La legislazione ordinaria, attraverso l'iscrizione alle liste elettorali, riconosce l'esercizio dell'elettorato attivo ai soli cittadini italiani, con alcune eccezioni relative ai cittadini dell'Unione europea che affronteremo in seguito.

E' ampiamente dibattuta in dottrina la questione se il requisito della cittadinanza sia realmente un obbligo costituzionale dal quale il legislatore non possa discostarsi. Dal tenore letterale dell'articolo 48, «sono elettori tutti i cittadini», la maggior parte della dottrina fa derivare che il non essere cittadino comporti un preclusione assoluta, costituzionalmente affermata, alla titolarità del diritto di voto. Secondo alcuni tale preclusione deriva dall'analisi testuale, tutt'al più ammettendo la possibilità di estendere il diritto di voto, sia in occasione di elezioni amministrative che politiche, ai non cittadini solo a seguito di modifica costituzionale<sup>40</sup>. Altri, invece, ritengono ammissibile una modifica della Costituzione che renda possibile il solo voto amministrativo per gli stranieri, ma sostengono che «l'elemento "indefettibile" della cittadinanza [...] è destinato a rimanere davvero essenziale per il conseguimento della capacità elettorale politica»<sup>41</sup>.

Tale interpretazione è stata, comunque, messa in discussione da una parte minoritaria della dottrina, peraltro più recente, che sembra mostrarsi più sensibile agli eventi storico-politici caratterizzanti la fine del XX secolo e alle conseguenze derivanti dal fenomeno della globalizzazione, *in primis* la forte immigrazione che ha interessato e sta interessando l'Europa. Secondo tali autori sarebbe possibile, a Costituzione invariata, attraverso legislazione primaria e, quindi, senza la necessità di modificare espressamente l'articolo 48, estendere il suffragio anche ai non cittadini

---

<sup>38</sup> Grosso E., *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 35 ss.

<sup>39</sup> Lanchester F., *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, p. 1125.

<sup>40</sup> Cfr. Lanchester F., *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, p. 1123; Frosini T., *Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (17 maggio 2004), [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), che afferma che «il diritto di voto, anche prescindendo dalla sua finalità amministrativa o politica, è da ritenersi comunque e sempre un diritto fondamentale inviolabile. E come tale deve essere disciplinato in Costituzione».

<sup>41</sup> Bettinelli E., *Diritto di voto*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1990, p. 220.

residenti in Italia, sempreché «abbiano raggiunto un sufficiente grado di assimilazione alla comunità politica nella quale vivono stabilmente»<sup>42</sup>. Anche in tal caso vi sono posizioni differenziate: secondo alcuni l'articolo 48 fisserebbe solamente un limite minimo all'estensione del suffragio riconoscendolo "almeno" ai cittadini, offrendo a questi ultimi una tutela positiva, ma permettendo al legislatore ordinario di concedere discrezionalmente il godimento di alcuni diritti politici, peraltro sempre revocabili, ai non cittadini, con il solo limite fissato dall'articolo 1 della Costituzione che impedisce di conferire agli stranieri diritti politici il cui esercizio comporti il compimento di atti di sovranità<sup>43</sup>; altri ritengono che il secondo comma dell'articolo 10 della Costituzione, rinviando al legislatore la condizione giuridica dello straniero, permetta il riconoscimento del diritto di voto ai non cittadini con semplice legge statale<sup>44</sup>; altri prospettano un superamento della concezione etnica di nazione a favore di quella di nazione elettiva che può consentire di «interpretare in senso evolutivo le disposizioni costituzionali che garantiscono il possesso dei diritti politici»<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> Cfr. Furlan F., *Art. 48*, in Bartole S., Bin R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 487.

<sup>43</sup> Cfr. Luciani M., *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Rivista critica del Diritto privato*, 1992, pp. 224 ss.; Grosso E., *Art. 48*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Torino, Utet, 2006, p. 968, che sostiene che, non essendovi un divieto a priori, esiste uno "spazio vuoto" di diritto costituzionale nel quale il legislatore sarebbe legittimato a far uso del proprio potere discrezionale nel riconoscere a non cittadini determinati diritti. In tal senso anche il parere del Consiglio di Stato, sez. I, 16 marzo 2005, n. 9771/04, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), che ha affermato che «l'art. 48 (diritto di voto) e l'art. 51 (accesso alle cariche elettive) offrono ai cittadini la garanzia costituzionale del diritto di elettorato attivo e passivo ma [...] non precludono al legislatore ordinario di estendere gli stessi diritti, in tal caso privi di copertura costituzionale, a soggetti privi della cittadinanza».

<sup>44</sup> Bonetti P., *Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell'integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative*, in *Federalismi.it*, n. 11/2003, pp. 8 ss.

<sup>45</sup> Grosso E., *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 45. L'autore supporta la propria tesi richiamando la sentenza della Corte costituzionale 18 maggio 1999, n. 172 che, nel giudicare costituzionalmente legittima la legge che sottoponeva a obbligo di leva gli apolidi residenti in Italia, ha affermato che gli apolidi fanno parte di una «comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto [che] accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza».



In ogni caso il tradizionale legame tra possesso della cittadinanza “nazionale” ed elettorato attivo ha subito una prima forte lesione ad opera dell’ordinamento comunitario che ha imposto il riconoscimento del diritto di elettorato attivo e passivo per i cittadini dell’Unione europea che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza. L’articolo 19 del Trattato che istituisce la Comunità europea stabilisce al primo comma, con riferimento alle elezioni amministrative, che «Ogni cittadino dell’Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato» e al secondo comma, in riferimento alle elezioni europee, che «Fatte salve le disposizioni dell’articolo 190, paragrafo 4, e le disposizioni adottate in applicazione di quest’ultimo, ogni cittadino dell’Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato». Abbiamo già visto nel precedente capitolo che tali disposizioni sono state in seguito incorporate, praticamente con lo stesso testo, rispettivamente negli articoli 40 e 39 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea.

Le concrete modalità di esercizio sono state dettate, rispettivamente, dalla direttiva 94/0080/CE del 19 dicembre 1994, recepita dall’ordinamento italiano con il decreto legislativo 12 aprile 1996, n.197, e dalla direttiva 93/0109/CE del 6 dicembre 1993, attuata con il decreto legge 21 febbraio 1994, n. 128<sup>46</sup>.

E’ di estremo interesse notare come il recepimento delle direttive comunitarie, con il conseguente riconoscimento del diritto di elettorato attivo e passivo ai cittadini dell’unione non cittadini italiani ma residenti nel nostro Paese, sia avvenuto attraverso fonti legislative primarie (decreto legislativo e, addirittura, decreto legge poi convertito in legge) senza necessità di alcuna revisione costituzionale, come invece avvenuto in altre nazioni come, ad esempio, Germania, Francia e Spagna. Da

---

<sup>46</sup> Convertito in Legge 3 agosto 1994, n. 483.

tale modalità di recepimento, «implicitamente, si dovrebbe dedurre che l'art. 48 Cost. non rappresenta un controlimito rispetto all'azione comunitaria»<sup>47</sup>.

L'altro requisito positivo è quello della maggiore età. Si tratta di una previsione costituzionale “in bianco” che rinvia alla legge ordinaria l'individuazione in concreto del requisito dell'età che attualmente è fissato a 18 anni<sup>48</sup>.

L'unica eccezione è quella prevista dall'articolo 58 della Costituzione che fissa a 25 anni l'età minima per partecipare alle elezioni per il Senato della Repubblica. La giustificazione storica di tale peculiarità è stata quella di tentare, peraltro senza riuscirvi, di differenziare in qualche modo i criteri di composizione delle due Camere<sup>49</sup>. Tale previsione è stata da subito criticata dalla dottrina<sup>50</sup> ed è stata oggetto negli anni di numerose proposte di revisione costituzionale<sup>51</sup>.

Questa differenza tra Senato e Camera dei Deputati comporta, tra l'altro, alcune perplessità in ordine all'eguaglianza del suffragio. Essendo il nostro un sistema bicamerale perfetto, che richiede, quindi, il voto di entrambe le Camere sia per l'approvazione di una legge ma soprattutto per esprimere la fiducia al Governo, è chiaro che il voto espresso dagli infra-venticinquenni influenza solo uno dei due rami del Parlamento e, cioè, la Camera dei Deputati e, quindi, “vale” meno<sup>52</sup>.

---

<sup>47</sup> Furlan F., *Art. 48*, in Bartole S., Bin R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, pp. 488.

<sup>48</sup> La legge 8 marzo 1975, n. 39.

<sup>49</sup> Bettinelli E., *Diritto di voto*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1990, p. 220.

<sup>50</sup> Cfr. Preti L., *Diritto elettorale politico*, Milano, Giuffrè, 1957, pp. 16-17. Si veda anche Fusaro C., *L'inconciliabilità della legge Calderoli con il bicameralismo indifferenziato. Quando la governabilità rischia di fondarsi sulla negazione del suffragio universale*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (10 gennaio 20012), [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), che sostiene che la previsione dell'articolo 58 rappresenti un *vulnus* al principio del suffragio universale, tanto più che, avendo abbassato la maggiore età da 21 a 18 anni, ben sette “classi” di età rimangono escluse dal voto per l'elezione del Senato: oggi gli elettori alla Camera sono circa 50 milioni mentre quelli al Senato sono 45 milioni con la conseguenza che 5 milioni di cittadini non hanno rappresentanza in metà del Parlamento. Alle elezioni politiche del 2013, secondo i dati pubblicati dal Ministero dell'Interno e consultabili in <http://elezioni.interno.it/index.html>, a fronte di 46.905.154 elettori per la Camera dei Deputati, vi erano 42.870.224 elettori per il Senato.

<sup>51</sup> Limitandosi alla XVI legislatura, disegni di legge costituzionale in tal senso sono stati, ad esempio, presentati dalla Sen. Finocchiaro (PD) (Atto Senato 1589), dal Sen. Bianco (PD) (Atto Senato 2319), dall'On. Gozi (PD) (Atto Camera 4023), dall'On. Lenzi (PD) (Atto Camera 997), On. Urso (Misto) (Atto Camera 4917), On. Vaccaro (PD) (Atto Camera 3296), dall'On. Pisicchio (Idv) (Atto Camera 849).

<sup>52</sup> Cfr. OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Final Report, Italy, Parliamentary Elections, 13 and 14 April 2008*, Varsavia, 5 settembre 2008, p. 7, consultabile in

Il quarto comma dell'articolo 48 della Costituzione permette al legislatore di porre dei limiti al suffragio universale ma solamente per specifici casi di incapacità elettorale: «per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge». Il tenore della norma impone da un lato un'interpretazione restrittiva dei casi in cui gli elettori possono essere privati del loro diritto di voto e dall'altra consente al legislatore di valutare con ampia discrezionalità se imporre tali limiti o meno: infatti la norma sancisce che «Il diritto di voto non può essere limitato se non [...]»<sup>53</sup>. Questa discrezionalità del legislatore si è tradotta in numerose modifiche dei limiti alla capacità elettorale nel senso di un sempre più ampio suffragio.

Fino al 1978 la legge privava del diritto di voto «gli interdetti e gli inabilitati per infermità di mente»<sup>54</sup> ed era prevista la sospensione del diritto di voto «per i ricoverati negli istituti psichiatrici»<sup>55</sup>. L'articolo 11 della legge 13 maggio 1978, n. 180 abroga ambedue le disposizioni e, quindi, nel nostro ordinamento non esiste alcuna limitazione al diritto di voto per incapacità civile.

Il legislatore ha preso in considerazione solo due casi di «indegnità morale»: il primo riguarda «coloro che sono sottoposti, in forza di provvedimenti definitivi, alle misure di prevenzione di cui all'articolo 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 [...] finché durano gli effetti dei provvedimenti stessi»<sup>56</sup> e l'altro riguarda «coloro che sono dichiarati falliti finché dura lo stato del fallimento, ma non oltre cinque anni dalla data della sentenza dichiarativa del fallimento»<sup>57</sup>. Mentre il primo è tuttora in vigore, quello relativo ai falliti è stato abrogato<sup>58</sup> nonostante una precedente

---

<http://www.osce.org/odihr/elections/italy/33279>, che invita a uniformare l'età minima per l'elettorato attivo al Senato e alla Camera dei Deputati.

<sup>53</sup> Grosso E., *Art. 48*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Torino, Utet, 2006, p. 974.

<sup>54</sup> Art. 2, n. 1, d.p.r. 223/1967, nel testo originario. Stante il tenore letterale della norma, che indicava solamente gli interdetti e gli inabilitati «per infermità di mente», il diritto di voto non era negato agli inabilitati per altri motivi, come prodighi, sordomuti, tossicodipendenti, alcolisti ecc.

<sup>55</sup> Art. 3 d.p.r. 223/1967, nel testo originario.

<sup>56</sup> Art. 2, lett. b, d.p.r. 223/1967.

<sup>57</sup> Art. 2, n. 2, d.p.r. 223/1967, nel testo originario.

<sup>58</sup> Art. 152 d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5.

pronuncia della Corte costituzionale<sup>59</sup> che aveva ritenuto la previsione non contrastante con il dettato dell'articolo 48 della Costituzione considerando che «l'elettorato, attenendo a diritti attribuiti nell'interesse generale, presuppone nel cittadino qualità adeguate all'altissima portata civica del suo contenuto».

Anche per quanto riguarda le limitazioni collegate a sentenze penali irrevocabili, il legislatore ha modificato le varie disposizioni nel senso di limitare sempre più i casi di incapacità elettorale<sup>60</sup>. Pertanto, in forza della normativa vigente<sup>61</sup>, oltre al già menzionato caso di coloro che sono sottoposti a misure di prevenzione, i casi di esclusione dall'elettorato attivo riguardano: coloro che sono sottoposti, in forza di provvedimenti definitivi, a misure di sicurezza detentive o alla libertà vigilata o al divieto di soggiorno in uno o più comuni o in una o più province, a norma dell'articolo 215 del codice penale, finché durano gli effetti dei provvedimenti stessi; i condannati a pena che importa la interdizione perpetua dai pubblici uffici; coloro che sono sottoposti all'interdizione temporanea dai pubblici uffici, per tutto il tempo della sua durata. Per produrre la perdita del diritto elettorale, le sentenze penali devono essere passate in giudicato<sup>62</sup>.

L'esistenza dei requisiti positivi della cittadinanza e della maggiore età, e la mancanza di sussistenza dei citati requisiti negativi, comportano l'iscrizione dell'avente diritto al voto nelle liste elettorali, che devono essere redatte nel rispetto di determinati criteri che si possono così sistematicamente riassumere: "territorialità", sono gestite in ambito locale dagli organi amministrativi comunali; "unitarietà", sono utilizzate per tutti i casi di esercizio del diritto di voto e, quindi, sia per le elezioni politiche che amministrative, ma anche per i *referendum*; "obbligatorietà", i comuni hanno l'obbligo della loro tenuta e aggiornamento, con la conseguenza che l'iscrizione è automatica e non viene richiesta alcuna iniziativa da parte dell'avente

---

<sup>59</sup> Corte cost. 23 marzo 1970, n. 43.

<sup>60</sup> La legge 23 maggio 1980, n. 193 ha abrogato l'art. 2, n. 7, d.p.r. 223/1967 (testo originario) che prevedeva la negazione del diritto di voto per coloro che, senza riguardo all'entità della pena, erano stati condannati per una serie di reati espressamente elencati, tra cui anche la contravvenzione per esercizio di giochi d'azzardo.

<sup>61</sup> Art. 2 d.p.r. 223/1967.

<sup>62</sup> Art. 2 d.p.r. 223/1967, così modificato dalla legge 16 gennaio 1992, n. 15.

diritto; “dinamicità”, l’iscrizione nella lista elettorale ha valore meramente dichiarativo e non costitutivo della capacità elettorale; “pubblicità”, le liste sono pubbliche ed è facoltà di ogni cittadino «copiarle, stamparle o metterle in vendita»<sup>63</sup>.

Non è sufficiente, però, che l’universalità del suffragio venga garantita solo formalmente, non bastano le norme che riconoscono il diritto di voto. Occorre anche che i titolari di tale diritto siano messi nella condizione di esercitarlo effettivamente. E’ proprio il secondo comma dell’articolo 3 della Costituzione, laddove richiede «l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese», che sembra riconoscere l’estensione del diritto di voto come un valore irrinunciabile e fondante, tanto da imporre al legislatore la rimozione di eventuali ostacoli, anche materiali, in modo da dare attuazione ai principi di massima inclusione e di massima agevolazione del voto, già citati nel precedente capitolo.

In tale ottica sono da inquadrare le varie disposizioni che permettono a quanti hanno difficoltà di qualche tipo di potere essere agevolati nell’esercizio del voto. Il primo caso è quello del voto assistito nel quale agli elettori che sono affetti da particolari impedimenti fisici, come i ciechi, gli affetti da paralisi, gli amputati delle mani o coloro che hanno impedimenti di analoga gravità, è permesso di farsi assistere da un altro elettore per l’espressione del voto<sup>64</sup>. Vi è poi la possibilità per determinate categorie di cittadini, come i militari, gli appartenenti alle forze dell’ordine e i vigili del fuoco fuori sede, i naviganti fuori residenza per motivi d’imbarco, i degenti in ospedale, di votare in seggi diversi da quelli in cui sono iscritti; inoltre per i componenti del seggio è previsto che possano votare nella sezione presso la quale esercitano il loro ufficio anche se non siano lì iscritti<sup>65</sup>. Recentemente è stata introdotta anche la possibilità del voto domiciliare per coloro che sono affetti da una

---

<sup>63</sup> Bettinelli E., *Diritto di voto*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1990, pp. 223-224.

<sup>64</sup> Art. 55 del d.p.r. 30 marzo 1957, n. 361 per le elezioni per la Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica e art. 41 del d.p.r. 16 maggio 1960, n. 570 per le elezioni amministrative. Per quanto riguarda la lesione al principio di personalità e a quello della segretezza nel caso di voto assistito si veda *infra*.

<sup>65</sup> Artt. 48 – 53 del d.p.r. 30 marzo 1957, n. 361 per le elezioni per la Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica, mentre per le elezioni amministrative è prevista tale possibilità, ai sensi degli artt. 40, 42, 43 e 44 del d.p.r. 16 maggio 1960, n. 570.

grave infermità tale da impedirne l'allontanamento dall'abitazione<sup>66</sup>. A queste si aggiungono le agevolazioni previste per gli elettori non deambulanti che consistono essenzialmente nella predisposizione di alcuni seggi privi di barriere architettoniche in cui gli elettori non deambulanti possono recarsi per esprimere il proprio voto, anche se lì non iscritti<sup>67</sup>.

Infine vanno ricomprese anche tutte quelle agevolazioni economiche, come le riduzioni tariffarie, i rimborsi ecc., introdotte al fine di rimuovere gli ostacoli all'esercizio del voto, ad esempio agli emigranti, che devono ritenersi volte a rendere effettiva la garanzia di tale diritto<sup>68</sup>.

### **3. Le garanzie per l'esercizio del diritto di voto**

Il secondo comma dell'articolo 48 individua le garanzie per l'esercizio del diritto di voto, prescrivendo che «Il voto è personale ed eguale, libero e segreto». Tali garanzie devono essere rispettate tutte le volte che il voto viene espresso dai cittadini in quanto appartenenti al corpo elettorale, con la conseguenza che, quando per esprimere il proprio voto al cittadino non è richiesto di essere iscritto nelle liste elettorali, il voto stesso potrebbe non essere né personale, né uguale, né libero, né segreto<sup>69</sup>; si pensi al disinteresse, almeno fino a ora, dello Stato in Italia in relazione alle modalità di votazione all'interno dei partiti i cui statuti potrebbero benissimo non prevedere i caratteri di personalità, uguaglianza, libertà e segretezza del voto.

Il valore di tali garanzie è quello, ovviamente, di affermare quelle qualità che il voto deve possedere se si vuole che esso si esprima in un ordinamento che possa

---

<sup>66</sup> Tale possibilità è stata introdotta dall'art. 1 del d.l. 3 gennaio 2006, n. 1, convertito in legge 27 gennaio 2006, n. 22, che prevede che l'elettore deve richiedere al Sindaco il voto domiciliare non oltre il quindicesimo giorno antecedente la votazione.

<sup>67</sup> Legge 15 gennaio 1991, n. 15.

<sup>68</sup> Cfr. Furlan F., *Art. 48*, in Bartole S., Bin R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 496; Grosso E., *Art. 48*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Torino, Utet, 2006, p. 973, che non condividono quella giurisprudenza costituzionale che collega tali disposizioni alla "doverosità" del voto (Corte cost. 12 aprile 1973, n. 39).

<sup>69</sup> Cfr. Martines T., *Art. 56-58*, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1984, p.78.

definirsi democratico e fondato sull'uguaglianza formale e sostanziale dei cittadini, anche se parte della dottrina ha sottolineato la quasi impossibilità di un voto realmente personale, libero e segreto<sup>70</sup>.

Anche se alcuni autori hanno ritenuto di aderire alla costruzione sintattica del comma in esame che parrebbe individuare due coppie distinte di garanzie, *personalità – uguaglianza e libertà – segretezza*, rilevando determinanti ed indissolubili legami tra i singoli termini delle due endiadi<sup>71</sup>, appare più opportuno analizzare singolarmente i quattro concetti che sono sottesi dai predetti termini. Tali concetti, infatti, pur nella loro apparente chiarezza, hanno generato problemi interpretativi sia in sede di dottrina che in sede legislativa e giurisprudenziale.

Inoltre, si tratta di principi che, come abbiamo visto, essendo riconosciuti in pratica da tutte le Costituzioni degli stati europei e venendo affermati nei citati documenti internazionali, rappresentano un patrimonio comune: ciò significa che devono essere interpretati in modo «dinamico» e, cioè, con riguardo all'effettivo sviluppo dei sistemi e contesti politici<sup>72</sup>, ma anche ponendo attenzione al significato a essi riconosciuto a livello internazionale.

### **3.1. Personalità**

L'elettore deve esprimere il voto di persona e, proprio per tale motivo, la legge prescrive la sua compiuta identificazione al seggio<sup>73</sup>. Il principio della personalità del

---

<sup>70</sup> Cfr. Martines T., *Artt. 56-58*, in Branca Giuseppe (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1984, p. 79, secondo il quale, in primo luogo i destinatari della norma sono il legislatore e l'apparato amministrativo che, al massimo, possono porre in essere solo le condizioni necessarie e sufficienti a garantire le garanzie in parola. In secondo luogo, personalità, libertà e segretezza non possono di fatto essere assicurate dall'ordinamento: voto personale può significare esclusivamente che viene espresso personalmente e non che debba essere espressione del personale convincimento del votante; la libertà non può che essere quella formale, al momento dell'espressione del voto, garantita dalla segretezza; quest'ultima indica semplicemente che il voto debba essere espresso in segreto, non che sia vietato al votante comunicare per chi o per cosa ha votato. Più facile assicurare l'uguaglianza del voto in quanto basta semplicemente vietare ogni forma di voto plurimo e di voto multiplo.

<sup>71</sup> Bettinelli E., *Diritto di voto*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1990, p. 226,

<sup>72</sup> Bettinelli E., *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, aprile 2002, vol. 46, pp. 12-13.

<sup>73</sup> Articolo 57 del d.p.r. 30 marzo 1957, n. 361.

voto significa, tuttavia, anche che il titolare del diritto di voto non può né cederlo né delegarlo ad altri e da ciò discende che il legislatore non può prevedere modalità di voto che non comportino la diretta espressione del voto da parte dell'elettore: deve pertanto ritenersi inammissibile qualsiasi tipo di voto per procura, che è invece ammesso in altri ordinamenti stranieri<sup>74</sup>.

Questo significa che chi si trova lontano dal proprio comune di residenza non ha alcuna possibilità di esercitare il proprio diritto di elettorato attivo. Infatti, l'articolo 55 del d.p.r. 30 marzo 1957, n. 361 espressamente stabilisce che «gli elettori non possono farsi rappresentare né, qualora votino in Italia, inviare il voto per iscritto»<sup>75</sup>.

Non si ritengono violazioni del principio di personalità le varie ipotesi già viste di voto assistito concesse ai ciechi, agli amputati delle mani, agli affetti da paralisi o da altri impedimenti di analoga gravità. In tali casi gli elettori possono farsi assistere da un altro elettore di propria scelta che li accompagni. Si tratta di eccezioni apparenti in quanto gli elettori, che non potrebbero materialmente esprimere il voto senza l'assistenza tecnica di un'altra persona, non delegano né cedono il proprio diritto; essi sono presenti nel momento dell'espressione del voto e coloro che li accompagnano e assistono all'interno della cabina elettorale «fungono da meri “strumenti” (o proiezioni fisiche) dell'elettore impedito»<sup>76</sup>. La natura di semplice coadiutore e mero esecutore della volontà dell'elettore impedito è rafforzata dalla previsione della sanzione penale della reclusione per coloro che votino per una lista o un candidato diversi da quelli indicati<sup>77</sup>.

Non sembra, invece, condivisibile l'opinione di quella parte della dottrina che in maniera approssimativa qualifica colui che assiste l'elettore impedito come un *nuncius*, avente il solo compito di enunciare sotto forma di voto la volontà

---

<sup>74</sup> Il principio di personalità non è annoverato tra gli standard internazionali, come descritti nel precedente capitolo, ma è già stato evidenziato come il voto per procura venga ormai considerato sempre più negativamente giungendo a consigliarne l'abolizione. Si veda, ad esempio, il già citato OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Final Report Republic of France, Parliamentary Elections, 10 e 17 giugno 2012*, Varsavia, 10 settembre 2012.

<sup>75</sup> Così modificato dall'art. 21 della legge 27 dicembre 2001, n. 459.

<sup>76</sup> Cfr. Bettinelli E., *Diritto di voto*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1990, p. 227.

<sup>77</sup> Articolo 103 del d.p.r. 30 marzo 1957, n. 361.



dell'elettore impedito<sup>78</sup>, senza però mettere in rilievo che la presenza fisica di quest'ultimo è elemento essenziale<sup>79</sup>.

Più complessa è la questione del rispetto del requisito della personalità in relazione al voto per corrispondenza che il nostro ordinamento ammette per i cittadini residenti all'estero.

Abbiamo visto come sia previsto che gli elettori, qualora residenti in Italia, non possano inviare il proprio voto per iscritto, cosa che invece possono fare qualora siano residenti all'estero. Sul punto la dottrina appare divisa: alcuni autori ritengono che il voto per corrispondenza sia pur sempre voto personalmente espresso e, quindi, sempre che siano rispettati gli altri requisiti previsti dall'articolo 48, non ostino impedimenti costituzionali<sup>80</sup>; altri sostengono che il voto per corrispondenza rispetterebbe il principio di personalità solo nella modalità del voto consegnato, cioè attraverso la consegna della scheda votata da parte dell'elettore in persona ad apposito organo dello Stato che provvederebbe a trasmetterla alla sezione elettorale in cui è iscritto<sup>81</sup>; altri, infine, ritengono che il voto per corrispondenza sia vietato dall'articolo 48 in quanto in tale modalità di voto la personalità dello stesso viene «affidata alla libera gestione dell'elettore» e non si può, pertanto, garantirla «oggettivamente», anche contro la volontà dell'elettore<sup>82</sup>.

Appare più convincente la prima tesi in quanto non sarebbe il voto per corrispondenza in astratto a violare il requisito della personalità, ma eventualmente

---

<sup>78</sup> Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1975, I, p. 431, il quale rileva che l'espressione del voto da parte dell'accompagnatore si presta ad abusi.

<sup>79</sup> Il non dare la giusta importanza alla presenza fisica dell'elettore impedito, porterebbe a ritenere ammissibile anche il voto per procura, sempre che l'elettore che esprime il voto al posto di quello impedito si attenga alle indicazioni fornitegli: in tal caso non si avrebbe rappresentanza, ma attività di semplice messo. E' la presenza dell'elettore impedito che appunto trasforma il messo in un mero strumento, in una sorta di "macchina" o "utensile", garantendo il principio della personalità del voto.

<sup>80</sup> Cfr. Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1975, I, p. 434; Mazzaroli L., *Art. 48*, in Crisafulli V., Paladin L., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, p. 324; Cuocolo F., *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 821; Cosulich M., *Il sistema elettorale del Consiglio regionale fra fonti statali e fonti regionali*, Padova, Cedam, 2008, pp. 38 ss.

<sup>81</sup> Bettinelli E., *Diritto di voto*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1990, p. 227.

<sup>82</sup> Cfr. Furlan F., *Art. 48*, in Bartole Sergio, Bin Roberto, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 492; Grosso E., *Art. 48*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Torino, Utet, 2006, p. 969. In tal senso anche Lanchester F., *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, p. 1131, che richiama una dottrina più antica secondo la quale il voto può essere espresso solo all'interno del seggio.

alcune concrete modalità di sua attuazione. E' evidente che ben si potrebbero prescrivere delle modalità, delle garanzie e delle procedure che assicurino che il voto sia stato effettivamente espresso dal titolare del diritto di voto<sup>83</sup>.

In un'ottica comparatistica si deve rilevare che il voto per corrispondenza, sia esso condizionato, come in Italia dove è ammesso solo per i cittadini residenti all'estero, o incondizionato, come in Germania dove può essere utilizzato da qualunque elettore, è una pratica ormai accettata da molti degli Stati membri del Consiglio d'Europa<sup>84</sup>. Lo studio di queste differenti modalità di attuazione del voto per corrispondenza permette di accertare l'esistenza di misure in grado di garantire la personalità del voto<sup>85</sup> e di individuare anche alcuni standard minimi come, ad esempio, l'affidabilità del servizio postale<sup>86</sup>. Proprio nella citata Germania, la dottrina e il Tribunale tedesco federale sostengono che personalità e segretezza del suffragio possono essere affidati da un lato all'elettore e dall'altro lato alla garanzia costituzionale del segreto postale<sup>87</sup>.

### ***3.2. Uguaglianza***

L'articolo 48 della Costituzione, proclamando che il voto è uguale, richiede in primo luogo che i cittadini siano ammessi all'esercizio del diritto elettorale in condizione di parità e che la garanzia dell'uguaglianza debba anche intendersi come

---

<sup>83</sup> Ad esempio, nel caso di voto per corrispondenza con doppia busta (la prima, quella affrancata, contiene la seconda busta, senza segni di riconoscimento, che a sua volta contiene la scheda votata) basterebbe che la prima busta venisse firmata dall'elettore e poi, in sede di verifica, questa venisse confrontata con quella depositata in un apposito *specimen*. Ma l'uso delle nuove tecnologie potrebbe certamente fornire soluzioni ancora più efficaci.

<sup>84</sup> Per una disamina comparatistica del voto remoto si veda Commissione di Venezia, *Report on the compatibility of remote voting and electronic voting with the standards of the Council of Europe*, adottato nella 58° sessione (12-13 marzo 2004), CDL-AD(2004)012.

<sup>85</sup> Commissione di Venezia, *Report on the compatibility of remote voting and electronic voting with the standards of the Council of Europe*, adottato nella 58° sessione (12-13 marzo 2004), par. 51.

<sup>86</sup> Commissione di Venezia, *Codice di buona condotta in materia elettorale: linee guida e rapporto esplicativo*, adottato nella 52° sessione (18-19 ottobre 2002), CDL-AD(2002)023, p. 8.

<sup>87</sup> Cfr. Lanchester F., *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, p. 1131.

«esigenza inderogabile di unicità e di irripetibilità della manifestazione di voto per ciascun elettore»<sup>88</sup>, per cui ogni elettore dispone di uno e soltanto di un voto.

Il principio di uguaglianza del voto costituisce estrinsecazione, non solo del principio democratico, ma anche del più generale principio di eguaglianza sancito all'articolo 3 della Costituzione. Esso rappresenta una specificazione del principio di eguaglianza formale affermato al primo comma dell'articolo 3 e vieta di operare nel momento dell'espressione del voto delle discriminazioni tra i cittadini basate sulle loro condizioni personali, economiche e sociali, tali da riconoscere al voto di determinate categorie un valore differente<sup>89</sup>. Parte della dottrina aggiunge, però, che l'uguaglianza della capacità elettorale è anche estrinsecazione del principio di eguaglianza sostanziale, nel senso che è compito della Repubblica impedire che alcuni cittadini, in forza della loro posizione economica o sociale, possano costringere altri cittadini a rinunciare al voto in loro favore o a pretendere che il voto abbia un valore numerico superiore<sup>90</sup>.

Come già è stato accennato, anche le disposizioni relative all'agevolazione per categorie di elettori in stato di disagio o difficoltà, quelle relative alle agevolazioni economiche per permettere di esercitare il diritto di voto da parte degli emigranti che rientrano in Italia, nonché tutte le norme dirette ad assicurare una migliore efficienza al procedimento elettorale, vanno ricondotte ai principi di personalità e uguaglianza. Lo stesso sistema di iscrizione automatica nelle liste elettorali ha anche come effetto quello di tutelare il principio di uguaglianza: l'aggiornamento delle liste elettorali attraverso modalità di revisione dinamica evita irrazionali e incongrui trattamenti differenziati tra cittadini che acquistano o riacquistano il diritto di voto<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> Bettinelli E., *Diritto di voto*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1990, p. 226.

<sup>89</sup> Cfr. Furlan F., *Art. 48*, in Bartole Sergio, Bin Roberto, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 492.

<sup>90</sup> Cfr. Grosso E., *Art. 48*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Torino, Utet, 2006, p. 969. Di avviso contrario Furlan F., *Art. 48*, in Bartole Sergio, Bin Roberto, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 492, che ritiene non potersi intendere tale eguaglianza sotto il profilo sostanziale, in quanto sostiene che gli unici impedimenti che è possibile rimuovere e che limitano l'esercizio del diritto di voto sono quelli economici e non le diverse condizioni che al momento del voto rendono diseguali i cittadini.

<sup>91</sup> Corte cost. 23 marzo 1970, n. 47.

Dal principio di uguaglianza del voto discende il divieto del voto plurimo, del voto multiplo e del voto per classi<sup>92</sup>.

Il voto plurimo consiste nell'attribuzione al voto di certe categorie di elettori di un valore maggiore rispetto a quello attribuito agli altri. Esempi di tali casi si rinvencono nella legge elettorale della Russia sovietica, che fino al 1936 riconosceva al voto degli operai un peso superiore a quello dei contadini<sup>93</sup>, e anche nel sistema in vigore in Belgio tra il 1894 e il 1912, dove venivano assegnati dei voti supplementari a coloro che avessero una rendita catastale superiore a una certa cifra<sup>94</sup>. La Corte costituzionale ha più volte affermato l'inammissibilità di forme di voto plurimo e di voto multiplo<sup>95</sup>, con una sola eccezione<sup>96</sup>.

Per voto multiplo si intende l'attribuzione ad alcuni soggetti della facoltà di votare più volte o in più di un collegio, come accadeva ad esempio in Gran Bretagna dove, fino al 1948, era permesso ai docenti universitari di votare sia nel collegio di residenza che in quello ove aveva sede l'istituzione accademica ove insegnavano. Nel nostro ordinamento il divieto di voto multiplo è rafforzato da un'apposita norma penale che punisce il comportamento di «chi dà il voto in più sezioni elettorali di uno stesso Collegio o di Collegi diversi»<sup>97</sup>.

In senso lato possono essere intesi come fattispecie di voto multiplo anche tutti quei casi in cui, di fatto, un soggetto è in grado di controllare il voto di altri elettori. La corruzione elettorale, l'acquisto di voti, il voto di scambio, l'uso della violenza e

---

<sup>92</sup> Sul punto la dottrina è concorde. Cfr. Martines T., *Artt. 56-58*, in Branca Giuseppe (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1984, p. 82; Grosso E., *Art. 48*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Torino, Utet, 2006, p. 969.

<sup>93</sup> Furlan F., *Art. 48*, in Bartole Sergio, Bin Roberto, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 492.

<sup>94</sup> Furlani S., *Elettorato attivo*, in *Novissimo Digesto Italiano*, VI, Torino, 1960, p. 450.

<sup>95</sup> Corte cost. 11 luglio 1961, n. 43; Corte cost. 12 settembre 1995, n. 429.

<sup>96</sup> Si tratta della sentenza Corte cost. 10 luglio 1968, n. 96, che, nell'ambito del giudizio sulla legittimità dell'articolo 7 della legge regionale Sicilia 7 febbraio 1957, n. 16, ora non più vigente, ha ritenuto ammissibile l'assegnazione di voto plurimo nel caso di un sistema elettorale di 2° grado argomentando che «quando nelle elezioni di secondo grado l'elettorato attivo è attribuito ad un cittadino eletto dal popolo in sua rappresentanza, non contrasta col principio di eguaglianza, ma anzi vi si conforma, la norma che faccia conto del numero di elettori che gli conferirono il proprio voto, e con esso la propria fiducia».

<sup>97</sup> Articolo 103 del d.p.r. 30 marzo 1957, n. 361.

della minaccia per indurre taluno a esprimere un determinato voto, il voto familiare o di gruppo<sup>98</sup>, violano, oltre ai principi di libertà e segretezza, anche quello di uguaglianza in quanto il voto viene sottratto ai legittimi titolari per essere attribuito di fatto ad altri che avranno così voti multipli.

Infine, per gli stessi motivi è vietato anche il voto per classi: tale sistema era adottato nel regno di Prussia dal 1849 al fine di dare maggiore rappresentanza ai cittadini di maggior censo<sup>99</sup>.

L'uguaglianza di cui abbiamo fin qui trattato ha un significato essenzialmente "formale", in quanto assicura la parità di condizione dei cittadini nel momento in cui il voto è espresso, la cd. uguaglianza "in entrata". Ciò significa che nella fase di espressione del voto il "peso" dei voti di ciascun elettore deve essere lo stesso, facendone discendere la non compatibilità con il dettato costituzionale di quei fenomeni di diseguale rappresentatività del corpo elettorale conosciuti come *malapportionment*, che consiste nell'individuazione di collegi elettorali con differente consistenza numerica, con la già vista differenza tra sistemi elettorali proporzionali e sistemi elettorali maggioritari, e il già citato *gerrymandering*, che si ha quando i confini geografici di un collegio vengono disegnati in modo tale da favorire una parte politica<sup>100</sup>.

Anche se può sembrare che tali fenomeni possano interessare essenzialmente i sistemi elettorali maggioritari, il nostro attuale sistema elettorale conosce alcune

---

<sup>98</sup> Per voto familiare si intendono quei casi in cui il capofamiglia di fatto esprime il voto per tutti i componenti accompagnando gli stessi all'interno della cabina elettorale. Si tratta di casi non così rari e non così distanti nel tempo se si pensa che ancora nel 2002 il Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa denunciava che in circa quindici Stati dell'Europa centrale e orientale, membri del Consiglio d'Europa, il divieto di voto familiare non era effettivamente garantito, cfr. [http://www.coe.int/T/E/Com/Files/CLRAE-Sessions/2002-06-Session/family\\_voting.asp](http://www.coe.int/T/E/Com/Files/CLRAE-Sessions/2002-06-Session/family_voting.asp); inoltre, per quanto riguarda il voto di gruppo, nei moduli precompilati utilizzati dall'OSCE/ODIHR per l'osservazione delle operazioni di voto, tuttora vi sono domande relative all'eventuale osservazione di casi di voto di gruppo, cfr. OSCE/ODIHR, *Election Observation Handbook – Sixth edition*, Varsavia, 2010, p. 111.

<sup>99</sup> Cfr. Grosso E., *Art. 48*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Torino, Utet, 2006, p. 970, che nella nota, n. 65 spiega come gli elettori della prima classe, che erano meno del 5% del totale, esprimessero un voto che valeva più di 23 volte di quello espresso da coloro che appartenevano alla terza classe e che, complessivamente, costituivano l'83% del corpo elettorale.

<sup>100</sup> Furlan F., *Art. 48*, in Bartole Sergio, Bin Roberto, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 494.

situazioni in cui si rilevano, anche se previsti a livello costituzionale, casi di disuguaglianza del voto e tale fatto è stato criticato dall'OSCE/ODIHR in occasione delle missioni di valutazione delle elezioni politiche del 2006 e del 2008. Oltre alla già citata questione relativa al fatto che gli infra-venticinquenni, non votando per l'elezione del Senato, influiscono in maniera minore sul voto di fiducia al Governo, è stato anche rilevato come il rapporto numerico fra elettori ed eletti sia in vari casi estremamente differente.

Ciò riguarda in primo luogo il Senato, in quanto il numero di senatori eletti in sei delle regioni è fissato in conformità con il secondo comma dell'articolo 57 della Costituzione<sup>101</sup>, mentre nel resto delle regioni il numero di seggi è proporzionale alla popolazione in conformità con l'ultimo censimento. La disposizione costituzionale che stabilisce un numero fisso di seggi in alcune regioni comporta casi di notevoli differenze tra collegi in ordine al rapporto elettori/eletti. Ad esempio, nel 2008 la deviazione dal numero medio di 184.452 residenti votanti per un seggio raggiunse circa il 54 per cento in Basilicata, dove vennero eletti 7 senatori in rappresentanza di una popolazione di 597.768 residenti<sup>102</sup>. Ma analoghe considerazioni valgono anche per l'elezione dei cittadini italiani residenti all'estero, stante che la Costituzione fissa il numero dei senatori da eleggere nella circoscrizione estero a prescindere dal numero di cittadini effettivamente residenti all'estero<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> La Valle d'Aosta elegge un senatore, il Molise elegge 2 senatori, mentre Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Basilicata e Umbria eleggono 7 senatori.

<sup>102</sup> Cfr. OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Final Report, Italy, Parliamentary Elections, 13 and 14 April 2008*, Varsavia, 5 settembre 2008, p. 5. Per rendere più evidente tale discrepanza basta notare che, in occasione delle elezioni politiche del 2013, la Lombardia ha espresso un Senatore ogni 140.952 elettori, il Lazio ogni 144.527, mentre la Basilicata ogni 61.438: col che si potrebbe affermare che per il Senato, il voto di un elettore della Basilicata "vale" più del doppio di quello di un elettore lombardo o laziale. I dati riportati relativi alle elezioni del 2013 sono forniti dal Ministero dell'Interno e consultabili in <http://elezioni.interno.it/index.html>.

<sup>103</sup> Per la circoscrizione estero è previsto un numero prefissato di seggi che sono quelli previsti dagli articoli 56 e 57 della Costituzione: 12 per la camera e 6 per il Senato. La circoscrizione estero è divisa, sia per l'elezione della Camera che per quella del Senato, in quattro zone: 1) Europa, Federazione Russa e Turchia, 2) Sud America; 3) Nord e Centro America; 4) Africa, Asia, Oceania e Antartide. Per ognuna di queste zone, ai sensi dell'art. 6 della legge 27 dicembre 2001, n. 459, viene eletto un deputato e un senatore e i seggi restanti vengono distribuiti tra le stesse ripartizioni in proporzione ai cittadini italiani che vi risiedono. Ciò nonostante, il "peso" del voto dei cittadini italiani differisce considerevolmente da una zona all'altra: in occasione delle elezioni politiche del 2013, la deviazione dal numero medio di 291.224 residenti all'estero per eleggere un seggio alla Camera, raggiunge circa il

Per quanto riguarda, invece, la fase del voto “in uscita” e, cioè, la trasformazione dei voti in seggi, la Corte costituzionale ha chiarito fin dai primi anni sessanta che il principio di uguaglianza del voto non si estende «al risultato concreto della manifestazione di volontà dell’elettore», ma «dipende, invece, esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari»<sup>104</sup>. L’argomento fondamentale di tali decisioni è costituito dalla mancata scelta di un determinato sistema elettorale da parte del legislatore costituzionale il quale, «pur manifestando, con l’approvazione di un ordine del giorno, il favore per il sistema proporzionale nell’elezione dei membri della Camera dei Deputati, non intese irrigidire questa materia sul piano normativo costituzionalizzando una scelta proporzionalista o disponendo formalmente in ordine ai sistemi elettorali, la configurazione dei quali resta affidata alla legge ordinaria»<sup>105</sup>.

Nonostante ciò, si è affermato sempre più insistentemente che l’introduzione di forme di correzioni del sistema proporzionale nella forma del premio di maggioranza o di clausole di sbarramento, debba presentare un minimo di ragionevolezza e di coerenza con il sistema<sup>106</sup>. Mentre, per quanto riguarda le soglie di sbarramento, cioè la previsione di esclusione nel riparto dei seggi di quelle liste che non abbiano raggiunto un determinato *quorum*, non vi sarebbe incompatibilità con il principio d’uguaglianza<sup>107</sup>, il premio di maggioranza ha posto fin da subito forti perplessità

---

34 per cento per la zona comprendente Africa, Asia, Oceania e Antartide, dove viene assegnato un seggio alla Camera a fronte di una popolazione di 185.488 italiani. La disuguaglianza nel “peso” del voto è ancora più pronunciata per l’elezione del Senato: mentre l’Europa, con 1.688.574 italiani residenti, elegge due senatori, Africa, Asia, Oceania e Antartide con 170.132 italiani residenti eleggono un senatore. I dati riportati sono forniti dal Ministero dell’Interno e consultabili in <http://elezioni.interno.it/index.html>.

<sup>104</sup> Corte cost. 3 luglio 1961, n. 43; nonché in maniera simile Corte cost. 30 gennaio 2008, n. 15 e n. 16.

<sup>105</sup> Corte cost. 12 settembre 1995, n. 429. In passato alcuni autori avevano invece argomentato per una presunta costituzionalizzazione implicitamente desumibile proprio dal principio di uguaglianza del voto ex art. 48, 2° comma; cfr. Lavagna C., *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1952, pp. 849 ss.

<sup>106</sup> Paladin L., *Il principio costituzionale d’eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 1965, p. 312.

<sup>107</sup> Cfr. Paladin L., *Il principio costituzionale d’eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 1965, p. 314; Furlani S., *Elettorato attivo*, in *Novissimo Digesto Italiano*, VI, Torino, 1960, p. 451. In tal senso anche la Corte costituzionale che nella sentenza 21 ottobre 1998, n. 356 afferma che, in linea generale, «tali correttivi

soprattutto nel caso di una sua eccessività, se attribuito a liste o coalizioni che non abbiano raggiunto la maggioranza assoluta dei voti o se consentisse il raggiungimento di una maggioranza in grado di operare la revisione costituzionale<sup>108</sup>.

I dubbi espressi sulla compatibilità costituzionale del premio di maggioranza, previsto dal sistema elettorale modificato dalla legge n. 270 del 2005, sono stati risolti dalla Corte costituzionale che, in un primo momento, in sede di giudizio di ammissibilità di *referendum* abrogativi, ha sentito «il dovere di segnalare al Parlamento l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o seggi»<sup>109</sup> e poi, recentissimamente, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei premi di maggioranza previsti per l'elezioni della Camera dei deputati e del Senato in quanto tale meccanismo, vista «l'assenza di una ragionevole soglia di voti minima» per l'assegnazione del premio di maggioranza, è «tale da determinare un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto.»<sup>110</sup>

Un ulteriore aspetto del principio di uguaglianza si evidenzia nella fase di espressione del voto vera e proprio e, cioè, la parità di condizioni dei cittadini in relazione alle modalità con cui il voto può essere espresso. Abbiamo già visto come anche nel nostro sistema elettorale vi siano differenti modi di votare: oltre al tradizionale voto in un seggio presidiato, anche diverso da quello in cui si è iscritti per i non deambulanti, vi è anche il voto assistito, il voto domiciliare e il voto per corrispondenza. Tenendo conto che tale molteplicità è rivolta alla massima agevolazione dell'elettore, in ossequio all'obiettivo di massima estensione del

---

[al sistema proporzionale] non incidono sulla parità di condizioni dei cittadini e sull'eguaglianza del voto, che non si estende al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore, rimessa ai meccanismi del sistema elettorale determinati dal legislatore».

<sup>108</sup> Furlan F., *Art. 48*, in Bartole Sergio, Bin Roberto, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 494.

<sup>109</sup> Corte cost. 30 gennaio 2008, n. 15 e n. 16; corte cost. 24 gennaio 2012, n. 13. Bisogna però tener presente che non si trattava di una sede idonea a discutere sulla legittimità della mancanza di una soglia minima, come la stessa Corte ha sottolineato.

<sup>110</sup> Corte cost. 13 gennaio 2014, n. 1.



suffragio, il fatto di riconoscere solo a una parte dell'elettorato la possibilità di utilizzare alcune di tali modalità può far sorgere alcuni interrogativi.

Se, ovviamente, *nulla questio* in ordine al voto assistito, nel quale vi è solo un ausilio fisico nell'espressione della volontà elettorale, gli altri due casi, voto domiciliare e voto per corrispondenza, comportano per gli elettori che ne possono beneficiare un trattamento differente e "migliorativo" rispetto agli altri: infatti, in ambedue i casi, l'elettore potrebbe comunque optare, almeno in teoria, per la modalità di voto tradizionale.

La possibilità di voto domiciliare è ovviamente legata all'impossibilità, rispetto agli altri cittadini, di spostarsi dalla propria abitazione e rientra, quindi, in un trattamento diverso basato su una diversità di condizioni.

Più complessa è invece la questione relativa al riconoscimento del voto per corrispondenza ai soli cittadini residenti all'estero che, comunque, possono sempre optare per votare in Italia nella sezione elettorale in cui sono iscritti<sup>111</sup>. Tale modalità di voto risolve il problema delle difficoltà di voto per i cittadini residenti all'estero proprio in ossequio al principio di uguaglianza sostanziale dell'art. 3, comma 2, della Costituzione, rimuovendo gli ostacoli all'esercizio del voto<sup>112</sup> che i cittadini residenti in Italia non hanno e, cioè, il dover far rientro in Italia per recarsi presso il seggio elettorale in cui si è iscritti.

Tali ostacoli riguardano, oltre i cittadini residenti all'estero, anche tutti i cittadini che si trovano temporaneamente all'estero. Per questi ultimi, però, la possibilità di votare per corrispondenza non è riconosciuta allo stesso modo: è stata disposta solo in riferimento a specifiche consultazioni popolari<sup>113</sup> e, soprattutto, riguarda solo alcuni soggetti, facendo sorgere perplessità sulla sua legittimità costituzionale. I cittadini temporaneamente all'estero che possono votare per corrispondenza sono solo gli appartenenti alle forze armate e di polizia in missione

---

<sup>111</sup> Articolo 1 comma 3 legge 27 dicembre 2001, n. 459.

<sup>112</sup> Mazzarolli L., *Art. 48*, in Crisafulli V., Paladin L., *Commentario Breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, p. 324.

<sup>113</sup> Per le elezioni politiche del 2008 e del 2013, la possibilità per i cittadini temporaneamente all'estero è stata prevista, rispettivamente, dal decreto legge 15 febbraio 2008, n. 24 e decreto legge 18 dicembre 2012, n. 223.

all'estero, i dipendenti pubblici all'estero per motivi di servizio e i docenti e ricercatori universitari che si trovano in servizio presso istituti universitari e di ricerca all'estero<sup>114</sup>.

In occasione delle elezioni politiche del 2013 era stata posta la questione di estendere tale modalità di voto anche agli studenti italiani temporaneamente all'estero partecipanti al programma Erasmus, ma il Consiglio dei Ministri ha ritenuto impraticabile tale allargamento per questioni pratiche e di tempo e, soprattutto, «di costituzionalità nel selezionare unicamente gli studenti Erasmus – escludendo tutti gli altri soggetti che si trovano all'estero per ragioni di studio, ma senza una borsa Erasmus – come nuova categoria di elettori temporanei»<sup>115</sup>. Tale decisione appare criticabile in quanto, di fatto, collega l'agevolazione al voto con le motivazioni per cui il titolare del diritto di elettorato attivo si trova all'estero.

### **3.3. Libertà**

La garanzia della libertà del voto è rivolta a tutelare la correttezza della volontà elettorale, sia nel momento della formazione della stessa, che in quello della sua concreta espressione, riguardando tutta una serie di qualità tra le più generali e significative del suffragio, tanto che alla Costituente il relatore Merlin le definì come «libertà oggettiva dell'esercizio del diritto del voto a vantaggio dell'elettore, per modo che gli organi dello Stato siano impegnati ad assicurare questa libertà»<sup>116</sup>.

Se l'espressione del voto deve rappresentare la «libera e genuina manifestazione di volontà dell'elettorato»<sup>117</sup>, è necessario che la garanzia della libertà venga considerata in primo luogo come la possibilità per l'elettore di formarsi correttamente la propria opinione.

---

<sup>114</sup> Articolo 2 decreto legge 15 febbraio 2008, n. 24 e articolo 2 decreto legge 18 dicembre 2012, n. 223.

<sup>115</sup> Consiglio dei Ministri, n. 66 del 22 gennaio 2013, il cui comunicato stampa è consultabile in [http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/testo\\_int.asp?d=70320](http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/testo_int.asp?d=70320).

<sup>116</sup> Cfr. Lanchester F., *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, p. 1126.

<sup>117</sup> Cfr. Corte cost. 11 luglio 1961, n. 42.

Da ciò discende innanzitutto che la previsione della libertà di voto può ritenersi soddisfatta nella misura in cui all'elettore venga data la possibilità di scelta fra differenti opportunità<sup>118</sup>: è arduo ritenere libera un'elezione in cui l'elettore non possa scegliere tra fra più liste o fra più candidati<sup>119</sup>.

Inoltre, è anche necessario che vi sia una corretta prospettazione delle opzioni fra le quali l'elettore è chiamato a scegliere, in modo che queste vengano espresse in modo chiaro e comprensibile. In tal senso la Corte costituzionale, affrontando la questione dei requisiti di ammissibilità del *referendum* abrogativo, ha chiarito che i quesiti referendari devono essere informati ai criteri della semplicità, omogeneità, univocità, chiarezza, coerenza, essenzialità, inconfondibilità, proprio al fine di salvaguardare un libera e immediata percezione dell'oggetto del quesito; al contrario, un voto bloccato su molteplici questioni non riconducibili a unità inciderebbe di fatto sulla libertà del voto stesso<sup>120</sup>.

Si è sostenuto che in ambito elettorale una siffatta interpretazione della libertà di voto si potrebbe tradurre in una necessità di chiarezza e comprensibilità del sistema elettorale e dello strumento utilizzato per esprimere il voto<sup>121</sup>: per quanto riguarda il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, ciò vieterebbe l'introduzione di sistemi elettorali eccessivamente complicati; mentre, dal punto di vista degli strumenti, violerebbero il dettato costituzionale sia l'uso di schede elettorali poco chiare, confuse, suggestive, che l'adozione di modalità di voto eccessivamente macchinose e complicate o che utilizzassero tecnologie poco conosciute o di complesso funzionamento e difficile uso.

---

<sup>118</sup> Furlan F., *Art. 48*, in Bartole Sergio, Bin Roberto, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 493, secondo il quale costituisce espressione di libertà «la necessità di offrire all'elettore la scelta tra liste concorrenti».

<sup>119</sup> La stessa Corte costituzionale nella sentenza 13 febbraio 1981, n. 27 afferma che «il concetto di scelta [...] è intimamente legato a quello di possibilità, con la conseguenza che, se non c'è possibilità, non c'è scelta e, se non c'è scelta [...] non vi sono elezioni». Proprio in tale ottica si può forse inserire la previsione dell'art. 71, comma 10 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), che sanziona con la nullità le elezioni del sindaco e del consiglio comunale nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti nel caso di ammissione di una sola lista, qualora non raccolga almeno il 50% dei voti e il numero dei votanti sia stato inferiore al 50% degli iscritti nelle liste elettorali del comune

<sup>120</sup> Corte cost. 7 febbraio 1978, n. 16 e Corte cost. 13 febbraio 1981, n. 27.

<sup>121</sup> In tal senso Bettinelli E., *Diritto di voto*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1990, p. 229; Lanchester F., *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, p. 1127.

In una corretta formazione della volontà elettorale, affinché una scelta sia effettivamente libera e consapevole, è ovviamente essenziale che tutti gli elettori abbiano la possibilità di ricevere informazioni adeguate, complete ed esaustive sui programmi di tutte le forze politiche in lizza e, di converso, che tutti i concorrenti possano fornirle su un piano di parità. Per aversi «votazioni libere e non mere procedure tecniche deve essere presa in considerazione [...] l'esistenza degli *standard minimi di libertà* nella formazione e nell'espressione della volontà. In questa prospettiva il *mercato teorico* deve essere caratterizzato dall'applicazione del principio del rispetto tendenziale dell'uguaglianza delle opportunità dei concorrenti, in modo da tutelare l'uguaglianza formale della cittadinanza rispetto alla concentrazione sostanziale dei poteri di fatto»<sup>122</sup>. Tali esigenze vengono soddisfatte dalla c.d. legislazione elettorale di contorno che disciplina le campagne elettorali e le modalità di svolgimento della propaganda politica. In tale ambito, la normativa italiana si occupa di regolamentare la propaganda politica e il finanziamento delle campagne elettorali<sup>123</sup>.

La prima esaustiva regolamentazione delle campagne elettorali per Camera dei Deputati e Senato è contenuta nella legge 10 dicembre 1993, n. 515 che originariamente riguardava sia la disciplina delle spese elettorali che la materia della propaganda elettorale, compresa quella a mezzo stampa e radiotelevisione. Le norme riguardanti quest'ultima materia sono state modificate dalla legge 22 febbraio 2000, n. 28, la cd. legge sulla *par condicio*, che appunto regola l'accesso ai mass media durante le campagne politiche, ma anche contiene la disciplina della comunicazione politica, soprattutto televisiva, anche al di fuori del periodo che precede le elezioni. Altre norme, già precedentemente in vigore, limitano la durata della campagna elettorale al ragionevole periodo di 30 giorni<sup>124</sup>; altre, con l'evidente intento di «favorire la “spontanea” formazione della volontà dei cittadini chiamati alle urne»,

---

<sup>122</sup> Lanchester F., *La propaganda elettorale (e referendaria) tra continuità sregolata e difficile rinnovamento*, in *Quaderni costituzionali*, 1996, pp. 386 ss.

<sup>123</sup> Cfr. Grosso E., *Art. 48*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Torino, Utet, 2006, p. 971, il quale ritiene la legislazione elettorale di contorno un tipico caso di «legislazione costituzionalmente obbligatoria».

<sup>124</sup> Articolo 7 legge 24 aprile 1975, n. 130.

vietano qualsiasi forma di propaganda nel giorno precedente l'apertura dei seggi<sup>125</sup> e impediscono l'uso di particolare forme di propaganda ritenute in grado di limitare le capacità di attenzione e di ragionamento degli elettori<sup>126</sup>.

L'esigenza di una «libera e genuina manifestazione di volontà dell'elettorato» comporta, anche, che vengano impediti indebiti condizionamenti, coartazioni o forme di pressione volte a interferire nel processo di formazione della scelta del voto. Non vi è voto libero se la scelta è coartata, «ed essa è coartata, non già solo, ovviamente, nel caso limite della violenza fisica», ma anche «in quelli, meno irreali, più subdoli e multiformi di violenza morale»<sup>127</sup>. La tutela di tale aspetto ha avuto concreta attuazione attraverso alcune norme penali che sanzionano con la reclusione alcuni comportamenti che potrebbero incidere sulla libertà della scelta elettorale, sia nella fase di presentazione delle candidature che in quella di espressione del voto, quali la promessa di denaro, altra utilità o di un impiego pubblico o privato, la violenza o minaccia e l'abuso d'ufficio, sia del pubblico ufficiale che del ministro di culto<sup>128</sup>. Appare il caso di menzionare in questa sede anche l'articolo 416-*bis* c.p., che definisce l'associazione a delinquere di tipo mafioso «quando coloro che ne fanno parte si avvalgano della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva [...] al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali» e l'articolo 416-*ter* che espressamente punisce lo «scambio elettorale politico-mafioso».

Si è fatto rientrare nel concetto di libertà di voto anche quello di «ragionevole possibilità di accesso ai luoghi dove poter esprimere il suffragio che comporta per l'ordinamento una serie di compiti specifici per facilitare materialmente l'atto di

---

<sup>125</sup> Articolo 9 legge 4 aprile 1956, n. 212.

<sup>126</sup> Bettinelli E., *Diritto di voto*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1990, p. 228. Cfr. gli articoli 1 e 6 della citata legge 212/1956 che vietano le iscrizioni murali e quelle su fondi stradali, rupi, argini, palizzate e recinzioni, ogni forma di propaganda luminosa, sia fissa che mobile, nonché il lancio di volantini.

<sup>127</sup> Corte cost. 13 febbraio 1981, n. 27.

<sup>128</sup> Articoli 96, 97 e 98 d.p.r. 361/1957.

scelta»<sup>129</sup>, nonché le varie disposizioni rivolte ad agevolare materialmente l'esercizio del diritto di voto che abbiamo già visto<sup>130</sup>. A una tale accezione del principio di libertà può farsi ricondurre il già citato principio di massima agevolazione del voto.

Un'ultima notazione, stante anche l'attualità dell'argomento, rimane da fare in merito alla compatibilità costituzionale delle cd. liste bloccate. E' già stato evidenziato come la scelta del sistema elettorale sia stata lasciata al legislatore ordinario e che questi abbia un ampio margine di apprezzamento «in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari»<sup>131</sup>: quella delle liste bloccate è una delle scelte possibili<sup>132</sup>. Per alcuni, però, il precludere la possibilità di esprimere preferenze significa escludere «ogni "libertà" dell'elettore nella scelta degli eligendi» e rendere «onnipotenti i presentatori delle liste ed i vertici dei partiti»<sup>133</sup>.

---

<sup>129</sup> Lanchester F., *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, p. 1127; che cita tra questi compiti, ad esempio, una razionale disposizione dei seggi, le opportune facilitazioni di viaggio, un'adeguata programmazione dei tempi delle consultazioni.

<sup>130</sup> Bettinelli E., *Diritto di voto*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1990, p. 229.

<sup>131</sup> Corte cost. 11 luglio 1961, n. 43.

<sup>132</sup> Anche la Corte di Strasburgo ha riconosciuto un ampio margine di apprezzamento degli Stati in materia elettorale (*Matthews c. Regno Unito*, 24833/94, 18 febbraio 1999, paragrafo 63). Dovendo decidere su un ricorso relativo, tra l'altro, alla compatibilità delle liste bloccate con l'art. 3 del protocollo 1 della CEDU (*Saccomanni e altri c. Italia*, 11583/08, 13 marzo 2012), la stessa lo ha dichiarato irricevibile e ha ritenuto che qualsiasi legge elettorale debba essere valutata alla luce dell'evoluzione politica del Paese (paragrafi 51-53), evidenziando anche come un gran numero di Stati membri del Consiglio d'Europa ha adottato un sistema che prevede liste di candidati bloccate (paragrafo 62). Cfr. Trucco L., *Saccomanni e altri c. Italia: anche per Strasburgo, tutte le strade portano al legislatore*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, pp. 901-904, che dà una lettura critica della decisione della Corte. In senso contrario OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Final Report, Italy, Parliamentary Elections, 13 and 14 April 2008*, Varsavia, 5 settembre 2008, p. 17 che raccomanda l'abolizione del sistema a liste bloccate considerandole un elemento che ostacola la creazione di un legame più stretto tra elettori ed eletti.

<sup>133</sup> Furlan F., *Art. 48*, in Bartole S., Bin R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 493, che a sostegno della sua tesi cita la giurisprudenza costituzionale, Corte cost. 10 luglio 1975, n. 203, secondo la quale le modalità e le procedure di formazione della volontà dei partiti o dei gruppi politici non ledono affatto la libertà di voto del cittadino, in conseguenza del fatto che l'elettore rimane «pur sempre libero e garantito nella sua manifestazione di volontà, sia nella scelta del raggruppamento che concorre alle elezioni, sia nel votare questo o quel candidato incluso nella lista prescelta, attraverso il voto di preferenza». In tal senso anche una recente sentenza della Corte di Cassazione che ha rinviato alla Corte costituzionale la legge 270/2005 chiedendosi se «possa ritenersi realmente "libero" il voto quando all'elettore è sottratta la facoltà di scegliere l'eletto (ad avviso di una parte della dottrina, l'espressione "libertà di espressione senza preferenza" assume il significato di un "drammatico ossimoro") e se possa ritenersi "personale" un voto che è invece "spersonalizzato"». Cfr. anche De Fiore C., *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in *Rappresentanza politica e legge elettorale*, a cura di De Fiore C., Torino, Giappichelli Editore, 2007, p. 54, il quale ritiene che l'attuale legge elettorale sottragga all'elettore il diritto di votare per il proprio candidato al punto da

Proprio a tale conclusione giunge la Corte costituzionale nella recentissima e già citata sentenza che, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme relative all'elezione del Parlamento nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati, afferma come tale assenza del voto di preferenza, stante l'ampiezza delle circoscrizioni elettorali, sia tale da «alterare per l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti ... impedendo che esso si costituisca correttamente e direttamente» e, quindi, tali condizioni di voto «coartano la libertà di scelta degli elettori nell'elezione dei propri rappresentanti in Parlamento, che costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare, e pertanto contraddicono il principio democratico, incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all'art. 48 Cost.»<sup>134</sup>

### ***3.4. Segretezza***

In termini generali si può affermare che «la garanzia della segretezza è assicurata quando si riesce ad impedire che l'espressione del voto sia in qualche modo riconducibile ad un elettore determinato»<sup>135</sup>. Definire in tal modo, però, la segretezza non è sufficiente, stante che essa è una delle garanzie esplicitamente indicate nei vari documenti internazionali e nelle Costituzioni di moltissimi Stati<sup>136</sup>, ma, nonostante ciò, i vari ordinamenti, compreso il nostro, conoscono casi più o meno estesi di espressione di voto in cui tale garanzia viene tutelata e assicurata in maniera variabile e con differente intensità: si pensi ai casi di voto per corrispondenza, di voto per procura o di voto assistito.

L'articolo 48 della Costituzione dice solamente che il voto è «segreto», lasciandone, quindi, all'interprete l'individuazione del significato e dei limiti.

---

sostenere che la composizione del Parlamento sarebbe deciso dai segretari di partito anziché dagli elettori.

<sup>134</sup> Corte cost. 13 gennaio 2014, n. 1.

<sup>135</sup> Furlan F., *Art. 48*, in Bartole S., Bin R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 493.

<sup>136</sup> Per un'esauritiva disamina della garanzia della segretezza del voto nelle Costituzioni dei Paesi dell'Unione europea cfr. Gratteri A., *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, Cedam, 2005, pp. 86 ss.

La dottrina ha sempre ritenuto, per altro in maniera univoca<sup>137</sup>, che il principio della segretezza svolga una funzione strumentale rispetto alla garanzia della libertà in quanto ne costituisce la principale modalità di tutela. La segretezza sarebbe, quindi, rivolta a evitare che il singolo possa venire sottoposto a indebite pressioni, a controllo sociale e a disincentivare possibili fenomeni di corruzione elettorale<sup>138</sup>.

Per assicurare tali principi gli ordinamenti stabiliscono una serie di misure idonee e di modalità di protezione. Nel nostro ordinamento diverse sono le forme di tutela introdotte: l'adozione di una scheda di Stato uguale per tutti<sup>139</sup>; l'obbligo di votare all'interno della cabina, senza che nessuno si avvicini, con una matita fornita dall'ufficio elettorale<sup>140</sup>; l'annullamento del voto espresso al di fuori della cabina<sup>141</sup>; la previsione di un numero minimo di elettori per sezione<sup>142</sup>; il divieto di introdurre nella cabina elettorale telefoni cellulari o apparecchi fotografici<sup>143</sup>; l'annullamento dei voti contenuti in schede che si ritiene che l'elettore abbia voluto rendere riconoscibili<sup>144</sup>.

Il carattere obbligatorio di tali misure evidenzerebbe come sia la Costituzione a richiedere che il singolo osservi delle regole per la tutela della segretezza dell'espressione del suffragio «anche contro la sua volontà»<sup>145</sup>.

Alla medesima conclusione altra dottrina<sup>146</sup> giunge argomentando che la segretezza del voto, solitamente percepita in un'ottica «interna», deve invece costituire anche una «garanzia esterna». Nella dimensione interna la segretezza del

---

<sup>137</sup> Cfr. Bettinelli E., *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, aprile 2002, vol. 46, p. 13, che sostiene che l'art. 48 comma 2 è nelle sue enunciazioni alquanto perentorio e completo e consente di «pervenire a conclusioni definitive», anche se tale affermazione pare contraddire quanto scritto nella pagina precedente, dove lo stesso Autore sostiene che le coppie di garanzie *personalità-uguaglianza e libertà segretezza* del voto «richiedono di essere interpretate in modo *dinamico*, anche con riguardo all'effettiva evoluzione dei *sistemi e contesti politici*».

<sup>138</sup> Furlani S., *Elettorato attivo*, in *Novissimo Digesto Italiano*, VI, Torino, 1960, p. 452; Lanchester F., *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, p. 1127; Bettinelli E., *Diritto di voto*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1990, p. 228.

<sup>139</sup> Articolo 31 d.p.r. 30 marzo 1957, n. 361.

<sup>140</sup> Articolo 58, comma 2, d.p.r. 30 marzo 1957, n. 361.

<sup>141</sup> Articolo 62 d.p.r. 30 marzo 1957, n. 361.

<sup>142</sup> Articolo 34 del d.p.r. 20 marzo 1967, n. 223.

<sup>143</sup> Articolo 1 del d.l. 1 aprile 2008, n. 49, convertito in legge 30 maggio 2008, n. 96.

<sup>144</sup> Articolo 70 d.p.r. 30 marzo 1957, n. 361.

<sup>145</sup> Lanchester F., *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, p. 1127.

<sup>146</sup> Bettinelli E., *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, aprile 2002, vol. 46, pp. 14 ss.



voto viene intesa da un punto di vista soggettivo, cioè come requisito per la tutela della libertà e riservatezza di ciascun votante e le norme che la proteggono servono quindi a soddisfare le esigenze di riservatezza e sicurezza dei singoli. Nell'accezione di inderogabile garanzia esterna, la segretezza assume rilevanza oggettiva, in grado di legittimare la consultazione popolare. Non basta, pertanto, che il singolo si senta protetto: occorre che ciascun votante sia ragionevolmente certo dell'effettiva segretezza del voto espresso dagli altri votanti. La conseguenza è che la segretezza del voto non può essere considerata un requisito disponibile, perché se così fosse, se fosse lecita l'esibizione o la dimostrazione del proprio voto davanti a terzi, allora diventerebbe più concreta la possibilità di corruzione o di scambio elettorale.

Tale assoluta subalternità del principio della segretezza del voto a quello della libertà del voto, per altro già in qualche modo messa in discussione dall'opinione della Corte costituzionale che, nel dichiarare la non conformità all'articolo 48 di una disposizione normativa della regione Sicilia perché avrebbe potuto consentire l'identificazione degli elettori, ha affermato che la segretezza del voto «si risolve anche in garanzia di libertà»<sup>147</sup>, pare recentemente venire ridimensionata riconoscendo che il voto segreto è anche in funzione della riservatezza del cittadino<sup>148</sup>. E' stato correttamente sottolineato come dall'articolo in parola discenda anche il principio della segretezza delle opinioni politiche in base al quale «ogni cittadino ha il diritto di tenere segrete le proprie opinioni politiche»<sup>149</sup>.

Sebbene la Corte costituzionale abbia affermato che la segretezza è una garanzia «assolutamente inderogabile»<sup>150</sup>, il nostro ordinamento conosce alcune modalità di voto in cui la scelta espressa dall'elettore non lo è o potrebbe non esserlo: ci si riferisce, ovviamente, ai già menzionati casi di voto assistito e di voto per corrispondenza, che abbiamo già trattato in ordine al loro non contrasto con il principio di personalità.

---

<sup>147</sup> Corte cost. 10 luglio 1968, n. 96.

<sup>148</sup> Nicotra I., *Diritto pubblico e costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 150.

<sup>149</sup> Barile P., Cheli E., Grassi S., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 2008, p. 174.

<sup>150</sup> Corte cost. 10 luglio 1968, n. 96.

In merito al voto assistito, sebbene sia di tutta evidenza che la presenza all'interno della cabina elettorale di una persona che assiste il votante comporti che la scelta espressa nella scheda sia ovviamente conosciuta da ambedue, tanto che le norme che lo consentono, tendendo al sacrificio del principio della segretezza del voto, devono essere restrittivamente interpretate<sup>151</sup>, non si ritiene che tale modalità di voto deroghi al principio costituzionale della segretezza<sup>152</sup>. Il Consiglio di Stato ha in proposito ritenuta manifestamente infondata la questione della legittimità costituzionale dell'articolo 41 del d.p.r. 16 maggio 1960, n. 570, che prevede la possibilità di voto assistito in occasione delle elezioni comunali, «perché trattasi di disposizione diretta a rendere possibile lo stesso esercizio del diritto di voto»<sup>153</sup>. Si coglie, inevitabilmente e giustamente, un bilanciamento fra il principio in parola e quello dell'universalità del suffragio. Anzi, proprio il Consiglio di Stato ha affermato che «l'esigenza di garantire la segretezza del voto deve essere conciliata con l'esigenza di garantire l'elettore fisicamente impedito di esercitare il voto»<sup>154</sup> e ha anche ritenuto che tale disposizione non costituisca una norma di carattere eccezionale derogatoria del principio di personalità e segretezza del suffragio, ma una norma a regime a tutela dell'esercizio del diritto di voto per coloro i quali, affetti da particolarmente gravi impedimenti fisici, possono manifestare il proprio voto esclusivamente con un accompagnatore il quale rappresenta una modalità per l'esercizio del diritto<sup>155</sup>.

Se, pertanto, nel voto assistito la segretezza del voto non è assolutamente garantita, ma tale «soluzione tende a contemperare valori e interessi in relazione alla necessità di superare ostacoli naturali che impedirebbero l'esercizio del diritto di espressione del suffragio»<sup>156</sup>, differente e più complessa è la questione relativa al voto per corrispondenza e, in generale, per tutti i casi di voto remoto e non presidiato.

---

<sup>151</sup> Cfr. Consiglio di Stato sez. V, 28 settembre 1981, n. 414, in *Foro Amm.* 1981, I, 1945 (s.m.).

<sup>152</sup> De Giorgi M., *Voto assistito, le istruzioni per l'uso*, in *D&G*, 2004, 13, p. 51.

<sup>153</sup> Cfr. Consiglio di Stato sez. V 5 luglio 1991, n. 1002, in *Foro Amm.* 1991, fasc. 7-8 (s.m.).

<sup>154</sup> Consiglio di Stato sez. V 27 settembre 1976, n. 1133, in *Foro it.* 1977, III, 1.

<sup>155</sup> Cfr. Consiglio di Stato sez. V 27 aprile 1994, n. 401, in *Cons. Stato.* 1990, I, 585.

<sup>156</sup> Lanchester F., *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, p.1130.

Infatti, nel voto per corrispondenza la segretezza può essere analizzata sotto due differenti aspetti e momenti: quello in cui il voto viene espresso, che abbiamo definito “privacy”, e quello successivo all’effettuazione della scelta e in cui il voto viene inviato, custodito e infine conteggiato, che abbiamo definito “non riconoscibilità”<sup>157</sup>.

Per quanto riguarda la non riconoscibilità non vi sono particolari problematiche sulla garanzia della segretezza, che è tutelata, per quanto riguarda l’utilizzo del servizio postale, dall’articolo 15 della Costituzione che sancisce l’inviolabilità e la segretezza della corrispondenza; mentre per la fase di custodia e di conteggio dei voti, la tutela della non riconoscibilità è protetta da tutte quelle disposizioni che valgono in linea generale per tutti i tipi di voto, sia esso al seggio, per corrispondenza, domiciliare: annullamento dei voti riconoscibili, accuratezza della catena di custodia ecc. Appare chiaro, quindi, che nel voto per corrispondenza può esservi una violazione del principio di segretezza, inteso come non riconoscibilità, tanto quanto nel voto espresso all’interno di un seggio tradizionale.

Completamente diversa è invece la situazione relativa alla privacy, alla riservatezza del voto che nel voto per corrispondenza, e in tutti i casi di voto non presidiato, viene, di fatto, lasciata alla “più o meno” libera volontà dell’elettore. In tal caso è di tutta evidenza che non vi può essere l’assoluta certezza che nel momento in cui esprime il proprio voto l’elettore sia da solo. Ne discende che nel voto per corrispondenza e, più in generale, nel voto non presidiato, la segretezza, nella sua accezione di privacy, deve essere considerata o un diritto disponibile o venire tutelata in maniera più debole rispetto al voto presidiato.

Se la segretezza viene considerata un diritto disponibile, ne consegue che l’elettore può rinunciarvi espressamente, come avviene ad esempio in ben 31 Stati degli Stati Uniti d’America<sup>158</sup> dove i cittadini che vivono all’estero possono votare per posta elettronica o per fax inviando in alcuni casi contestualmente una dichiarazione

---

<sup>157</sup> Si veda *supra* Capitolo II, sottocapitolo 2.7.

<sup>158</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, United States of America, General Elections, 6 November 2012.*, Varsavia, 13 febbraio 2013, p. 21.

di rinuncia alla segretezza del voto<sup>159</sup>. Una tale assoluta disponibilità è però in conflitto con gli standard internazionali<sup>160</sup> e con la nostra Costituzione: l'articolo 48 sancisce che «il voto è [...] segreto» e, quindi, non sembra costituzionalmente compatibile una completa rinuncia alla segretezza del voto, che in questo caso riguarderebbe, oltre alla privacy, anche la non riconoscibilità.

Differente è invece la questione inerente la minore tutela della segretezza del voto al momento della sua espressione che si ha nelle varie modalità di voto non presidiato: in tali casi la violazione del segreto è solo potenziale in quanto, come già sottolineato, lo Stato non può garantire che l'elettore sia effettivamente solo e lascia, quindi, a lui il relativo onere. Da tale potenziale violazione del segreto del voto alcuni<sup>161</sup> hanno fatto discendere l'inammissibilità del voto per corrispondenza e delle altre forme non presidiate di espressione del voto. Non si può però ignorare che forme di voto non presidiato siano diffuse in molti Paesi in cui le Costituzioni impongono il rispetto della segretezza del voto e che sono vincolati dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>162</sup>; inoltre il Consiglio d'Europa ha ritenuto sostanzialmente compatibile con il principio in parola il voto remoto<sup>163</sup>. Ciò induce a rivedere la predetta interpretazione negativa, anche alla luce delle deroghe alla segretezza del voto, ovviamente limitate all'aspetto della privacy, che anche il nostro ordinamento costituzionale conosce: si tratta, in primo luogo, del già analizzato voto assistito, ove per altro la violazione della privacy da parte di colui che assiste il votante è *in re ipsa*,

---

<sup>159</sup> Per quanto riguarda la differente impostazione della Costituzione degli Stati Uniti d'America rispetto alle Costituzioni europee in ordine al principio della segretezza del voto si veda Gratteri A., *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, Cedam, 2005, pp. 92 ss.

<sup>160</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, United States of America, General Elections, 6 November 2012.*, Varsavia, 13 febbraio 2013, p. 21, dove tale pratica viene ritenuta non conforme a quanto previsto dal paragrafo 7.4 del CSCE (ora OSCE), *Document of the Copenhagen meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, svoltasi a Copenhagen dal 5 al 29 giugno 1990, e all'art. 25, punto b, del Patto Internazionale relativo ai Diritti Civili e Politici del 1966.

<sup>161</sup> Cfr. Lanchester F., *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, p. 1131; Bettinelli E., *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, aprile 2002, vol. 46, p. 17; Vizioli N., *Nota a Corte cost. 4 giugno 2003, n. 195*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p. 1486.

<sup>162</sup> Gratteri A., *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, Cedam, 2005, p. 109.

<sup>163</sup> Commissione di Venezia, *Report on the compatibility of remote voting and electronic voting with the standards of the Council of Europe*, adottato nella 58° sessione (12-13 marzo 2004), CDL-AD(2004)012.

mentre la seconda deroga è quella del voto per corrispondenza dei cittadini residenti all'estero ove, appunto, tale violazione è solamente potenziale.

Questa differente intensità di tutela della segretezza del voto deve però essere correttamente inquadrata in una complessiva valutazione del bilanciamento tra il valore dell'effettivo esercizio del voto e il valore della sua piena segretezza. In tale valutazione anche la Corte costituzionale sembra propendere per una preminenza della prima esigenza laddove afferma che se dovesse «accogliere i rilievi di costituzionalità relativi alla introduzione del voto per corrispondenza si determinerebbe la conseguenza di rendere assai più difficile l'espressione del voto degli italiani residenti stabilmente all'estero»<sup>164</sup>.

Infine, vi sono situazioni in cui il voto non presidiato è in grado di meglio garantire la sicurezza e la libertà del voto. Ci si riferisce alla segretezza nella sua accezione di riservatezza<sup>165</sup>, nella quale partecipazione e astensione assumono un valore politico o, semplicemente, possono essere considerate un dato sensibile<sup>166</sup>.

#### **4. Il voto degli italiani all'estero**

Il terzo comma dell'articolo 48 della Costituzione, introdotto dalla legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1, prevede espressamente il diritto di voto per i cittadini residenti all'estero. Occorre però rammentare che questi cittadini hanno sempre potuto votare alle elezioni, anche se per esercitare il diritto di elettorato attivo essi dovevano fare rientro in Italia e recarsi nel seggio ove erano iscritti. Tale diritto è sempre stato connesso, oltre al raggiungimento della maggiore età e all'assenza delle già viste cause di incapacità elettorale, al solo possesso della cittadinanza e, visto che la legge 5 febbraio 1992, n. 91 ha ridefinito le condizioni di acquisto e riacquisto della cittadinanza permettendo il mantenimento della cittadinanza italiana per coloro che abbiano acquistato una cittadinanza straniera e favorendone il riacquisto per tutti

---

<sup>164</sup> Corte cost. 4 giugno 2003, n. 195.

<sup>165</sup> Si veda *supra* Capitolo II, sottocapitolo 2.7.

<sup>166</sup> Gratteri A., *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, Cedam, 2005, p. 112.

coloro che l'avessero perduta e per i loro discendenti, esso riguarda un numero estremamente rilevante di elettori<sup>167</sup>.

Questo ampio riconoscimento del diritto di elettorato attivo ai cittadini che si trovano all'estero non è così assoluto a livello internazionale. In alcuni Paesi non viene riconosciuto il diritto di voto ai cittadini all'estero e anche tra gli Stati membri dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa vi sono notevoli differenze<sup>168</sup>: in alcuni ordinamenti i cittadini che si trovano all'estero non possono votare, come ad esempio in Bulgaria, Polonia, San Marino; altri escludono dal diritto di voto i cittadini assenti dal territorio dello Stato oltre un determinato limite temporale, come avviene ad esempio in Gran Bretagna dove ai cittadini che risiedono all'estero da più di 15 anni non è consentito votare<sup>169</sup>.

La questione del riconoscimento del diritto di voto ai cittadini residenti all'estero va essenzialmente inquadrata nella prospettiva del rapporto tra nozione giuridico-formale di cittadinanza e nozione politico-sostanziale di comunità politica. Mentre la prima, la cittadinanza formale, trova legittimità esclusivamente nella legge che ne disciplina le modalità e i modi di acquisto, la seconda, la cittadinanza sostanziale, si fonda su legami attuali e concreti tra gli appartenenti ad una comunità<sup>170</sup>. Proprio il valore fondante di questi legami ha condotto a varie critiche

---

<sup>167</sup> Alle elezioni politiche del 2013 vi erano 3.494.687 cittadini all'estero iscritti nella circoscrizione Estero, a fronte di 46.905.154 elettori residenti in Italia. Dati forniti dal Ministero dell'Interno e consultabili in <http://elezioni.interno.it/index.html>.

<sup>168</sup> Per una disamina del voto all'estero nei Paesi membri dell'Unione europea si veda Grosso E., *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 128 ss.; Gratteri A., *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, Cedam, 2005, pp. 219 ss.. Per i paesi del Consiglio d'Europa si veda Commissione di Venezia, *Report on Out-of-country voting*, adottato nella 87° sessione (17 – 18 giugno 2011) CDL-AD(2011)022.

<sup>169</sup> Così è previsto dalla Sezione 1 del *Representation of the People Act 1985*. Questa disposizione è stata recentemente oggetto di una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Shindler c. Regno Unito*, 19840/09, 7 maggio 2013, che, alla luce dell'ampio margine di apprezzamento lasciato in materia agli Stati, ha sancito la non violazione dell'art. 3 del Protocollo 1 della CEDU, anche richiamando l'opinione della Commissione di Venezia, *Code of good practice in electoral matters: guidelines and explanatory report*, adottato nella 52° sessione (18-19 ottobre 2002), CDL-AD(2002)023, che ritiene ammissibile l'imposizione del requisito della residenza.

<sup>170</sup> Grosso E., *Legge costituzionale 17 gennaio 2000, n.1*, in Branca Giuseppe (a cura di), *Commentario della Costituzione, Leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1994 -2005*, Bologna-Roma, Zanichelli, 2006, pp. 197 ss. distingue «*Staatsangehörigkeit* o *nationalité*» basata sulla legge che ne definisce le modalità d'acquisto, e «*Staatsbürgerschaft* o *citoyenneté*» fondata sulla

nei confronti del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero: alcuni hanno sottolineato l'importanza del rapporto tra elettore e territorio e come quest'ultimo sia «l'ambito nel quale emergono interessi, istanze e bisogni per la risoluzione dei quali il corpo elettorale è chiamato a esercitare i diritti politici», *in primis* il diritto di voto e, quindi, come la posizione del «cittadino-abitante» sembri essere l'unica idonea per esprimere un consapevole volontà elettiva<sup>171</sup>; altri, partendo dal presupposto che la massima espansione del suffragio comporta il riconoscimento dei diritti politici a tutti coloro che sostanzialmente fanno parte della comunità, hanno messo in evidenza una discrasia tra il riconoscimento ai residenti all'estero del diritto di voto e l'esclusione dal suffragio di coloro che, pur non essendo cittadini in senso giuridico, vivono stabilmente nel territorio dello Stato e sono, quindi, destinatari diretti e permanenti delle decisioni pubbliche prese dai rappresentanti eletti<sup>172</sup>.

Come già detto, nell'ordinamento italiano non è mai stato messo in discussione il pieno riconoscimento costituzionale del diritto di voto ai cittadini residenti all'estero: la lettera del primo comma dell'articolo 48 della Costituzione assicura il diritto di voto a tutti coloro in possesso della cittadinanza in senso giuridico-formale<sup>173</sup>. La discussione, dall'approvazione della Costituzione in poi, è sempre stata incentrata sulla disciplina delle modalità di voto dei cittadini residenti all'estero e in tal senso, a partire dalla seconda legislatura e fino alla riforma costituzionale del 2000, sono state presentate più di trenta proposte di legge ordinaria. Tutti questi progetti partivano dal presupposto che il diritto a votare senza muoversi dal luogo di residenza fosse consentito dalla Costituzione, anche se la sua concreta attuazione

---

concreta partecipazione alla vita politica e sociale della comunità. Habermas J., *Morale, Dritto, Politica*, Torino, Einaudi, 1992, pp. 105 ss. contrappone al rapporto meramente formale fra cittadini e Stato la «cittadinanza politica».

<sup>171</sup> Cfr. Nicotra I., *Diritto pubblico e costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 151.

<sup>172</sup> Cfr. Grosso E., *Legge costituzionale 17 gennaio 2000, n.1*, in Branca Giuseppe (a cura di), *Commentario della Costituzione, Leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1994 -2005*, Bologna-Roma, Zanichelli, 2006, pp. 200 ss.

<sup>173</sup> Anche durante i lavori dell'Assemblea costituente apparve chiaro che nell'espressione «tutti i cittadini» fossero ricompresi anche coloro che si trovavano all'estero, cfr. gli interventi in Assemblea costituente del 20 e 21 maggio 1947 e, in particolare, quello di Costantini, in Assemblea costituente, CXXVIII, seduta del 21 maggio 1947, p. 4146.

dipendeva dall'individuazione di soluzioni tecniche idonee a facilitare il voto all'estero e, soprattutto, dalla volontà politica di introdurle<sup>174</sup>.

La legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1, con una tecnica definita dell'«innovazione dilatoria»<sup>175</sup> in quanto rimanda a una futura legge costituzionale e a norme ordinarie la risoluzione delle questioni non risolte, si limita ad aggiungere un comma all'articolo 48 della Costituzione, prescrivendo che «la legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività». Prevede poi l'istituzione di una circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere, alla quale sono assegnati un numero di seggi che è stato poi fissato dalla successiva legge costituzionale 23 gennaio 2001, n.1, in 6 senatori e 12 deputati, lasciandone inalterato il numero complessivo, rispettivamente di 315 e 630. Infine, la legge 27 dicembre 2001, n. 459 ha disciplinato in concreto le modalità di esercizio del voto all'estero, prevedendo l'introduzione del voto per corrispondenza, ma solo per le elezioni delle Camere e per i *referendum* previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione<sup>176</sup>. Ne restano escluse, pertanto, le elezioni amministrative, anche se la Corte costituzionale ha recentemente auspicato che il legislatore ponga rimedio alle difficoltà collegata all'assenza di previsioni di agevolazione del voto per i cittadini residenti all'estero anche in tali tipi di consultazioni popolari<sup>177</sup>.

La disciplina risultante ha introdotto alcune deroghe alla normativa vigente in materia elettorale che hanno sollevato perplessità e dubbi anche di ordine costituzionale.

In primo luogo viene disciplinato in maniera differente l'elettorato passivo nella circoscrizione Estero. La legge 459/2001 individua quattro ripartizioni<sup>178</sup> e stabilisce

---

<sup>174</sup> Sul punto vi è sempre stata una forte contrapposizione tra destra e sinistra, come sottolineato da Lanchester F., *L'innovazione costituzionale dilatoria e il voto degli italiani all'estero*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, p. 123, secondo il quale le posizioni erano più dettate dalle previsioni sui comportamenti elettorali che da alti principi.

<sup>175</sup> Lanchester F., *L'innovazione costituzionale dilatoria e il voto degli italiani all'estero*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, p. 123.

<sup>176</sup> Art. 1 della legge 459/2001.

<sup>177</sup> Corte cost. 31 ottobre 2012, n. 242.

<sup>178</sup> Art. 6: «Nell'ambito della circoscrizione Estero sono individuate le seguenti ripartizioni comprendenti Stati e territori afferenti a: a) Europa, compresi i territori asiatici della Federazione russa



all'articolo 8 che in ogni singola ripartizione «i candidati devono essere residenti ed elettori nella relativa ripartizione». Anche se la *ratio* di tale disciplina appare evidente, cioè fare in modo che i cittadini all'estero possano avere dei candidati che, vivendo lì, effettivamente li rappresentino e siano in grado, quindi, di conoscerne i problemi e le istanze<sup>179</sup>, parte della dottrina ha sollevato dubbi di legittimità costituzionale in ordine al fatto che le due leggi costituzionali tacciono completamente sull'argomento. Infatti, per la candidatura in una qualsiasi delle circoscrizioni nazionali non è richiesta la residenza; né la modifica degli articoli 56 e 57 della Costituzione sembra avere introdotto una differenziazione implicita tra elettorato passivo dei residenti in Italia e di quelli residenti all'estero. Ciò che viene introdotto è una sorta di preclusione territoriale che si risolve in un ulteriore limite all'elettorato passivo<sup>180</sup> che sembra determinare una violazione del principio di uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive, sancito dall'articolo 51 della Costituzione. Infatti, mentre il cittadino residente all'estero che scelga l'opzione di votare in Italia, come previsto dall'articolo 1 della legge 459/2001, può candidarsi in qualsiasi collegio all'interno del territorio italiano, il cittadino residente in Italia non potrà mai candidarsi nella circoscrizione Estero<sup>181</sup>. Altra dottrina, però, ritiene che la disciplina delle candidature sia costituzionalmente legittima basandosi essenzialmente sul fatto che la revisione costituzionale abbia volutamente dato vita a un circuito

---

e della Turchia; b) America meridionale; c) America settentrionale e centrale; d) Africa, Asia, Oceania e Antartide.

In ciascuna delle ripartizioni di cui al comma 1 è eletto un deputato e un senatore, mentre gli altri seggi sono distribuiti tra le stesse ripartizioni in proporzione al numero dei cittadini italiani che vi risiedono, secondo l'elenco di cui all'articolo 5, comma 1, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti».

<sup>179</sup> Cfr. Frosini T., *Una nota sull'elettorato (passivo) degli italiani all'estero*, in *Forum di Quaderni costituzionali*.

<sup>180</sup> Cfr. Grosso E., *Legge costituzionale 17 gennaio 2000, n.1*, in Branca Giuseppe (a cura di), *Commentario della Costituzione, Leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1994 -2005*, Bologna-Roma, Zanichelli, 2006, pp. 229 ss. e Vigevani G., *Il voto all'estero: interrogativi sulla «riserva indiana» per i candidati*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 351, che ritiene si tratti di una vera e propria «incapacità elettorale passiva», non di una semplice causa di ineleggibilità, che si aggiunge a quelle già previste in Costituzione, la quale richiede solo la cittadinanza, il godimento del diritto di voto e il compimento di una determinata età.

<sup>181</sup> Cfr. Grosso E., *Il voto all'estero: tra difficoltà applicative e dubbi di costituzionalità*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p.347.

rappresentativo separato<sup>182</sup>, quello della circoscrizione Estero, con caratteristiche differenti da quello principale<sup>183</sup>, cui concorrono coloro che votano in Italia e che dalla lettura dell'attuale comma 3 dell'articolo 48 della Costituzione è assolutamente chiaro che «la legge ordinaria può disciplinare il diritto di voto all'estero in modo diverso dalla disciplina del voto in Italia, ed anzi è tenuta a farlo per assicurarne l'effettività»<sup>184</sup>.

Altro aspetto che ha sollevato perplessità è quello relativo alla libertà del voto e alla disciplina delle campagne elettorali. Anche ai cittadini residenti all'estero deve ovviamente applicarsi la cd. legislazione elettorale di contorno che, come abbiamo visto, ha essenzialmente lo scopo di garantire condizioni di parità nella competizione elettorale e di conseguenza una libera e corretta formazione della volontà dell'elettore, ma ci si è opportunamente chiesti se al di fuori del territorio nazionale esistano le condizioni medie per la consapevole espressione della volontà elettiva e deliberativa da parte degli aventi diritto<sup>185</sup>. In tale ambito la legge 495/2001 prevede soluzioni che a parte della dottrina sono parse difficilmente compatibili con il principio di libertà del voto<sup>186</sup>. Innanzitutto il comma 1° dell'articolo 17 dispone che «lo svolgimento della campagna elettorale è regolato da apposite forme di collaborazione che lo Stato italiano conclude, ove possibile, con gli Stati nel cui territorio risiedono gli elettori di cittadinanza italiana». Da ciò si desume che in alcuni casi potrebbero non esservi tali accordi e, quindi, i cittadini residenti in quegli Stati

---

<sup>182</sup> Così il sen. Villone nella seduta del 17 gennaio 2001 della 1° Commissione Affari Costituzionali che osserva che l'intenzione del legislatore costituzionale che ha modificato l'articolo 48 sia stata quella di creare un autonomo circuito di rappresentanza politica per gli italiani residenti all'estero, un circuito parallelo a quello della rappresentanza dei cittadini residenti sul territorio nazionale e, alla luce di questa distinzione, ritiene giustificata la riserva ai soli cittadini residenti nei territori ricompresi nella circoscrizione Estero dell'elettorato passivo per l'elezione dei relativi parlamentari.

<sup>183</sup> Vigevani G., *Il voto all'estero: interrogativi sulla «riserva indiana» per i candidati*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 350, parla invece di «circuito rappresentativo autonomo» in quanto il legislatore costituzionale vuole evitare che il voto dell'emigrato si aggiunga a quelli degli elettori nella circoscrizione di origine.

<sup>184</sup> Fusaro C., *Il voto all'estero: quando i costituzionalisti... non ci stanno*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, pp. 352 ss.

<sup>185</sup> Cfr. Lanchester F., *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, p. 1131.

<sup>186</sup> Grosso E., *Legge costituzionale 17 gennaio 2000, n.1*, in Branca Giuseppe (a cura di), *Commentario della Costituzione, Leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1994 -2005*, Bologna-Roma, Zanichelli, 2006, p. 225.

non avrebbero la garanzia di una corretta informazione elettorale, ma, nonostante ciò, l'articolo 8 del d.p.r. 2 aprile 2003, n. 104, regolamento di attuazione della legge 495/2001, prevede che la mancata conclusione di forme di collaborazione per lo svolgimento della campagna elettorale non precluda l'applicazione del voto per corrispondenza. Invece, l'articolo 19 della legge 495/2001 prevede la conclusione di intese in forma semplificata con gli Stati esteri al fine di garantire «che l'esercizio del voto per corrispondenza si svolga in condizioni di eguaglianza, di libertà e di segretezza», oltre che senza pregiudizio per il posto di lavoro e i diritti individuali dei cittadini italiani, con la conseguenza che, ai sensi del comma 3 dello stesso articolo, qualora non vengano stipulate queste ultime intese il cittadino residente all'estero non può votare per corrispondenza<sup>187</sup>. Infine, il secondo comma dell'articolo 17 prescrive che «i partiti, i gruppi politici e i candidati si attengono alle leggi vigenti nel territorio italiano sulla base delle forme di collaborazione di cui al comma 1», anche se appare difficilmente realizzabile l'applicazione in uno Stato estero della complessa normativa in materia di *par condicio*<sup>188</sup>.

E' stato correttamente evidenziato come «se già si è dimostrato difficile far rispettare la legislazione elettorale di contorno sul territorio nazionale, è addirittura velleitario disporre che le nostre rappresentanze diplomatiche e consolari provvederanno all'applicazione di tali regole in ciascuno degli Stati ove vivono i nostri connazionali»<sup>189</sup>. Non si può però non rilevare come al giorno d'oggi, grazie all'enorme diffusione delle nuove tecnologie, tale questione assuma un'importanza sempre minore. I canali utilizzati durante una campagna elettorale e attraverso i quali ci si forma un'opinione, si ottengono informazioni o si viene informati sono cambiati e aumentati rispetto a pochi anni fa, basti pensare che Facebook è stato creato nel 2004 e Twitter nel 2006, e ciò assume un'estrema rilevanza soprattutto per chi si

---

<sup>187</sup> Il 4° comma dell'art. 19 prevede che il meccanismo del voto all'estero possa essere sospeso anche in quegli Stati la cui situazione politica o sociale non garantisce, anche temporaneamente, l'esercizio del diritto di voto secondo le condizioni di eguaglianza, libertà, segretezza del voto e senza pregiudizio per il posto di lavoro e i diritti individuali.

<sup>188</sup> Cfr. Sica G., *Campagna elettorale senza regole per gli italiani all'estero*, in *Forum di Quaderni costituzionali*.

<sup>189</sup> Grosso E., *Il voto all'estero: tra difficoltà applicative e dubbi di costituzionalità*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 346.

trova all'estero: televisioni satellitari, giornali *on line*, siti web, *social network*, sono spesso facilmente accessibili, *rectius* spesso ugualmente accessibili, anche al di fuori del territorio nazionale, venendo in tal modo a ristabilire condizioni di parità nell'accesso alle informazioni tra coloro che si trovano all'estero e coloro che sono all'interno del territorio nazionale o, quanto meno, a rendere molto meno marcata una loro differenza<sup>190</sup>.

Dalla lettera del 3° comma dell'articolo 48 della Costituzione, che fa riferimento esclusivamente ai «cittadini residenti all'estero» per i quali la legge deve stabilire «requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto», si dovrebbe desumere che sono interessati solamente i cittadini che risiedono permanentemente all'estero. Questa interpretazione viene confermata anche dall'articolo 1 della legge 459/2001 che ribadisce che votano nella circoscrizione Estero e per corrispondenza i cittadini residenti all'estero iscritti all'AIRE (Anagrafe degli italiani residenti all'estero)<sup>191</sup>, mentre ai cittadini temporaneamente all'estero che intendono votare non resta che far rientro in Italia. Tale scelta del legislatore, cioè quella di permettere di votare ai cittadini permanentemente all'estero e non a chi vi si trovi solo temporaneamente appare, dal punto di vista teorico, paradossale<sup>192</sup> e non scevra da dubbi di costituzionalità<sup>193</sup>. L'obbligo di rientrare in Italia per esercitare il voto non costituisce necessariamente una violazione del principio di uguaglianza, in quanto la richiesta che il cittadino faccia rientro nel proprio Paese per votare può rispondere alla volontà che l'elettore dimostri il perdurare di un legame politico con l'originaria comunità di appartenenza<sup>194</sup>. Ma se tale "prova" può essere richiesta a coloro che hanno abbandonato stabilmente il Paese, appare irragionevole pretenderla da coloro

---

<sup>190</sup> Per approfondire il tema della sempre maggiore importanza che assumono le nuove tecnologie nelle campagne elettorali si rimanda alla nota 146 del precedente capitolo.

<sup>191</sup> L'articolo 5 della legge 459/2001 stabilisce che «il Governo, mediante unificazione dei dati dell'anagrafe degli italiani residenti all'estero e degli schedari consolari, provvede a realizzare l'elenco aggiornato dei cittadini italiani residenti all'estero finalizzato alla predisposizione delle liste elettorali».

<sup>192</sup> Cfr. Gratteri A., *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, Cedam, 2005, p. 227.

<sup>193</sup> Cfr. Fusaro C., *Il voto all'estero: quando i costituzionalisti... non ci stanno*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 351.

<sup>194</sup> Cfr. Grosso E., *Legge costituzionale 17 gennaio 2000, n.1*, in Branca Giuseppe (a cura di), *Commentario della Costituzione, Leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1994 -2005*, Bologna-Roma, Zanichelli, 2006, p. 206.

che sono assenti solo per un limitato periodo di tempo e non hanno alcuna intenzione di spostare il proprio centro di interessi dal territorio di origine, mantenendo in tal modo, nonostante l'assenza, un concreto inserimento nella comunità politica.

Fin dalla prima applicazione della nuova normativa sul voto all'estero, in occasione delle elezioni politiche del 2006, è stato ogni volta adottato un provvedimento legislativo<sup>195</sup> che permetteva ad alcune categorie di cittadini che si trovavano temporaneamente all'estero di votare con le medesime modalità fissate per coloro che erano stabilmente residenti all'estero. Le categorie interessate sono state le seguenti: a) il personale delle Forze armate e delle Forze di polizia impegnato temporaneamente all'estero in missioni internazionali; b) i dipendenti di amministrazioni statali o regionali che per ragioni di servizio si trovavano all'estero in via transitoria, e i loro familiari conviventi, a condizione che non fossero iscritti all'AIRE; c) i professori e ricercatori universitari in servizio o impegnati in attività di ricerca all'estero<sup>196</sup>.

Anche se queste disposizioni, che per altro si applicano solo alle elezioni alle quali si riferivano, hanno di fatto allargato l'ambito di applicazione della disciplina costituzionale dell'elettorato attivo all'estero, rimangono alcune questioni che meritano di essere approfondite. Si è già fatto notare<sup>197</sup> come il riservare solo a determinate categorie di cittadini temporaneamente all'estero la possibilità di votare senza rientrare in Italia faccia sorgere alcuni dubbi di legittimità costituzionale, nella misura in cui le stesse agevolazioni non vengono riconosciute a tutti i cittadini che si trovino all'estero per un periodo apprezzabile di tempo. Questa perplessità si rafforza

---

<sup>195</sup> Per le elezioni politiche del 2006, il decreto legge 3 gennaio 2006 n.1, convertito in legge 27 gennaio 2006, n. 22; per le elezioni politiche del 2008, il decreto legge 15 febbraio 2008, n. 24 convertito in legge 27 febbraio 2008, n. 30; per le elezioni europee del 2009, il decreto legge 27 gennaio 2009, n. 3 convertito in legge 25 marzo 2009, n. 26; per le elezioni politiche del 2013, il decreto legge 18 dicembre 2012, n. 223 convertito in legge 31 dicembre 2012, n. 232.

<sup>196</sup> Mentre per il personale di cui alla lettera a), personale delle Forze armate e delle Forze di polizia, non vengono indicati termini minimi o massimi di permanenza all'estero, per quelli di cui alla lettera b), dipendenti pubblici, e c), professori e ricercatori universitari, tali termini sono stati individuati in maniera differente: per le elezioni del 2006 la durata della loro permanenza doveva essere superiore, rispettivamente, a dodici mesi e a sei mesi; per le elezioni del 2008, sei mesi per ambedue; per le elezioni del 2013, per i dipendenti pubblici superiore a tre mesi e inferiore a dodici, mentre per professori e ricercatori universitari superiore a sei mesi e inferiore a dodici.

<sup>197</sup> Si veda *supra* Capitolo III, sottocapitolo 3.2.

se si pone attenzione al fatto che, a partire dalle elezioni politiche del 2008, il voto dei cittadini temporaneamente all'estero non viene espresso per la circoscrizione Estero, né per la circoscrizione nazionale in cui sono residenti, ma «per la circoscrizione della Camera dei deputati e la circoscrizione del Senato della Repubblica in cui è compreso il comune di Roma»<sup>198</sup>: se è sicuramente convincente non far rientrare i cittadini temporaneamente all'estero in quel circuito rappresentativo separato che rappresenta la circoscrizione Estero, appare difficilmente giustificabile far votare dei cittadini per una circoscrizione che insiste su un territorio al quale non appartengono.

Un'ultima questione è quella che riguarda le modalità di voto all'estero. In teoria sono possibili varie modalità per permettere a coloro che si trovano all'estero di esprimere il loro voto senza, appunto, fare rientro nel proprio Paese: per corrispondenza, in forma elettronica, per procura, e *in loco*, cioè in speciali seggi allestiti presso consolati e ambasciate<sup>199</sup>. Le due leggi costituzionali non stabiliscono nulla in merito e rinviano alla legge ordinaria che ha optato per il voto per corrispondenza<sup>200</sup>. Tale scelta è stata dettata dal fatto che il voto per procura, come abbiamo visto, violerebbe in maniera assoluta il principio di personalità, mentre il voto *in loco* avrebbe comportato insuperabili problemi organizzativi che riguardano la funzionalità delle sedi diplomatiche.

Anche il voto per corrispondenza solleva in parte della dottrina alcune perplessità in ordine alla sua legittimità costituzionale, soprattutto per quanto riguarda il principio di segretezza: come abbiamo già visto, nel voto per corrispondenza la segretezza del voto può essere garantita soltanto nei confronti dello scrutatore, attraverso la garanzia della segretezza della corrispondenza. Il sistema introdotto dalla legge 459/2001 è sicuramente macchinoso ma meglio garantisce la segretezza del voto: i cittadini italiani residenti all'estero inviano per posta la propria scheda elettorale agli uffici consolari competenti che devono poi inoltrarle con valigia diplomatica all'Ufficio centrale per la circoscrizione Estero che le suddivide fra i

---

<sup>198</sup> Si veda l'articolo 2 comma 2 del d.l. 24/2008 e l'articolo 2 comma 1 del d.l. 223/2012.

<sup>199</sup> Per una analisi comparativa sull'utilizzo di queste differenti modalità si veda Gratteri A., *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, Cedam, 2005, pp. 229 ss.

<sup>200</sup> Articolo 1 comma 2° della legge 459/2001.

seggi appositamente costituiti per lo scrutinio<sup>201</sup>. La segretezza della corrispondenza tra elettore e uffici consolari è garantita dalle norme dello Stato ospitante ma anche dalla Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari del 1963 che, all'articolo 36, riconosce il diritto di comunicazione riservata fra i funzionari consolari e i propri cittadini, mentre l'invio del plico contenente le schede all'Ufficio centrale avviene con valigia diplomatica. Inoltre, l'articolo 19 della legge 459/2001 prevede che rappresentanze diplomatiche italiane concludono intese in forma semplificata con i Governi degli Stati ove risiedono cittadini italiani per garantire che l'esercizio del voto per corrispondenza si svolga in condizioni di eguaglianza, di libertà e di segretezza.

I dubbi di costituzionalità riguardano il momento dell'espressione del voto, la privacy, in quanto, non avvenendo questa in luogo presidiato, non vi può essere una garanzia assoluta che l'elettore sia da solo. A tal fine parte della dottrina ha sostenuto che il nuovo comma 3° dell'articolo 48 della Costituzione non prevede una modifica delle garanzie di uguaglianza, personalità, libertà e segretezza previste dal comma precedente e, pertanto, il voto per corrispondenza ne realizzerebbe una lettura «regressiva»<sup>202</sup>. Altri autori, però, hanno correttamente evidenziato come lo stesso comma sembra ammettere forme di voto non presidiato in quanto attribuisce alla legge ordinaria l'obbligo di stabilire «requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero» e di assicurarne «l'effettività»<sup>203</sup>. Altri ancora si spingono oltre, affermando che l'introduzione del comma in parola aveva «il preciso fine di permettere proprio il voto per corrispondenza»<sup>204</sup>.

Come abbiamo già visto, della questione si è occupata incidentalmente anche la Corte costituzionale nel 2003 in occasione del conflitto fra poteri dello Stato sollevato dal comitato promotore del *referendum* per l'abrogazione della servitù coattiva di

---

<sup>201</sup> Articoli 12 e 13 della legge 459/2001.

<sup>202</sup> Si veda in particolare Bettinelli E., *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, aprile 2002, vol. 46, p. 16.

<sup>203</sup> Cfr. Gratteri A., *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, Cedam, 2005, p. 243.

<sup>204</sup> Fusaro C., *Il voto all'estero: quando i costituzionalisti... non ci stanno*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 2, p. 352.

elettrodoto indetto il 15 giugno 2003. Secondo i promotori l'esercizio del voto per corrispondenza non garantisce la segretezza del voto, ma la Corte, nel dichiarare inammissibile il ricorso e senza entrare nel merito dell'eventuale illegittimità del voto per corrispondenza, afferma che con l'eliminazione del voto per corrispondenza «si determinerebbe la conseguenza di rendere assai più difficile l'espressione del voto degli italiani residenti stabilmente all'estero»<sup>205</sup>. Tale *obiter dictum* sembra rafforzare l'opinione di coloro che ritengono che una valutazione sulla costituzionalità delle modalità di voto non presidiato esiga «un bilanciamento tra i valori – che possono risultare contrapposti – della massima partecipazione alle consultazioni elettorali e del massimo rispetto dei requisiti del voto»<sup>206</sup>, lasciando al legislatore ordinario discrezionalità in materia<sup>207</sup>.

Alcuni provvedimenti di legislazione ordinaria apparentemente in contrasto con i principi elettorali sanciti dalla Costituzione, che hanno indubbiamente la finalità di incrementare la partecipazione al voto e di agevolarne l'esercizio, vanno pertanto inquadrati nell'ottica di una corretta valutazione del bilanciamento dei valori: abbiamo già sottolineato come il legislatore ordinario, ben prima del 2000, avesse introdotto un'attenuazione del requisito della segretezza del voto laddove ha permesso il voto assistito senza necessità di alcuna revisione costituzionale e come lo stesso abbia ritenuto sufficiente la legislazione ordinaria per estendere il voto per corrispondenza anche ai cittadini che si trovano temporaneamente all'estero, nonostante il 3° comma dell'articolo 48 della Costituzione citi esclusivamente i cittadini «residenti» all'estero. Infine, occorre comunque notare che secondo i costituenti sarebbe stato possibile adottare il voto per corrispondenza anche col previgente articolo 48<sup>208</sup>.

---

<sup>205</sup> Corte cost. 4 giugno 2003, n. 195.

<sup>206</sup> Grosso E., *Legge costituzionale 17 gennaio 2000, n.1*, in Branca Giuseppe (a cura di), *Commentario della Costituzione, Leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1994 -2005*, Bologna-Roma, Zanichelli, 2006, p. 221.

<sup>207</sup> Parla di adozione del voto per corrispondenza «nei fatti obbligata» Vigevani G., *Il voto all'estero: interrogativi sulla «riserva indiana» per i candidati*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 348.

<sup>208</sup> In tal senso può forse interpretarsi quanto affermato dall'On Costantini, in sede di lavori preparatori della Costituzione durante la discussione sul voto per i cittadini all'estero, che ha sostenuto che «è



Un'interpretazione dinamica, attuale e bilanciata del principio di segretezza, anche comparandola con quanto avviene in altri Stati, sembra pertanto condurre a una valutazione positiva circa la legittimità costituzionale del voto per corrispondenza per i cittadini residenti all'estero e forse non solo in applicazione del 3° comma dell'articolo 48, tanto che alcuni si spingono ad affermare che se tale istituto è costituzionale, allora appare ragionevole, ossia costituzionalmente doveroso, consentire di votare per posta anche all'elettore residente in Italia che si trova impossibilitato a recarsi alla sezione elettorale<sup>209</sup>.

## 5. Il voto elettronico compatibile

La compatibilità del voto elettronico con il nostro ordinamento dipende, ovviamente, dalla tipologia di voto elettronico adottata in concreto. Ciò non toglie, però, che alcune riflessioni possano essere fatte soprattutto distinguendo, laddove necessario, tra modalità di voto presidiato e non presidiato.

Il primo tra i principi sanciti dall'articolo 48 della Costituzione è quello del suffragio universale e, in tale ottica, il voto elettronico può realmente agevolare la partecipazione dei cittadini alle varie consultazioni popolari.

In caso di *home voting* è indubbio che risulti molto più comodo esprimere il proprio voto senza doversi recare di persona al seggio, agevolando in tal modo coloro che si trovano di fatto impossibilitati a recarsi di persona al seggio o perché gravemente impediti, o perché lontani dal luogo di residenza<sup>210</sup>.

Anche l'adozione di un sistema di voto elettronico in ambiente controllato permetterebbe però di favorire la partecipazione dell'elettore, stante che, attraverso una gestione informatica delle liste elettorali e dei seggi, si potrebbe permettere a ciascuno di recarsi in qualsiasi seggio, anche fuori dalla circoscrizione in cui si è

---

compito della legge elettorale stabilire il modo di esercitare il diritto di voto per coloro che risiedono all'estero», v. Assemblea costituente, CXXVIII, seduta del 21 maggio 1947, p. 4146.

<sup>209</sup> Caporilli F., *Il voto per corrispondenza degli italiani all'estero: una conquista per la democrazia?*, in *Foro italiano*, 2003, pp. 2246 ss.

<sup>210</sup> Abbiamo visto come per i primi sia stata introdotta la possibilità del voto domiciliare, mentre per i residenti all'estero e per alcune categorie di persone temporaneamente all'estero vi sia la possibilità di votare per corrispondenza.

iscritti, e da lì votare; o, anche, di predisporre chioschi elettronici al di fuori dei seggi ma pur sempre in luoghi controllati.

A ciò si aggiunge, ovviamente, l'aiuto che le nuove tecnologie possono fornire nell'assistenza al voto per persone con impedimenti gravi, giungendo anche al punto di permettere loro di esprimere il proprio voto in maniera completamente autonoma e senza l'assistenza di alcuno. Va ricordato che con la già citata Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità del 2006, ratificata per altro anche dall'Unione europea, gli Stati si sono impegnati a proteggere il diritto delle persone con disabilità a votare tramite scrutinio segreto in elezioni e in referendum pubblici «agevolando il ricorso a nuove tecnologie ed ad ausili appropriati»<sup>211</sup>.

A questa previsione di incremento della partecipazione si accompagna la preoccupazione per il cosiddetto *digital divide*, il divario digitale, e cioè le disuguaglianze nell'accesso delle risorse digitali e le difficoltà per alcuni soggetti nell'utilizzo delle stesse. Rimandando al capitolo precedente per le questioni generali relative al *digital divide*<sup>212</sup>, occorre sottolineare come fino a non molto tempo fa si sostenesse che in Italia il livello di conoscenza e competenza nell'utilizzo delle tecnologie da parte dei singoli non fosse per niente soddisfacente<sup>213</sup>. Ormai, però, l'utilizzo delle tecnologie è sempre più diffuso tanto che nel 2012 il 62,1% degli italiani ha un accesso a Internet, con un aumento del 9% rispetto all'anno precedente, e l'utilizzo di *smartphone* risulta essere aumentato in un anno del 10%, con l'uso di questi ultimi da parte del 54,8% dei giovani<sup>214</sup>: tenendo conto che nel 2002 la

---

<sup>211</sup> Art. 29 della Convenzione.

<sup>212</sup> Sul tema si veda *supra* Capitolo II, sottocapitolo 3.1

<sup>213</sup> Cfr. Papa A., *Il principio di uguaglianza (sostanziale) nell'accesso alle tecnologie digitali*, in *Federalismi.it*, 27 aprile 2008, p. 4.

<sup>214</sup> Dati contenuti nel 10° Rapporto del Censis/Ucsi sulla comunicazione «I media siamo noi. L'inizio dell'era biomediativa» consultabile in [http://www.censis.it/7?shadow\\_comunicato\\_stampa=117770](http://www.censis.it/7?shadow_comunicato_stampa=117770). Il rapporto dell'Istat «I cittadini e le nuove tecnologie» rivela che nel 2012 il 55,5% delle famiglie dispone di un accesso a Internet e il 59,3% di un computer e tale percentuale sale rispettivamente al 79% e 83,9% per le famiglie con un componente inferiore a 18 anni. Il telefono cellulare, invece, è ormai presente nel 92,4% delle famiglie. Il rapporto è consultabile in <http://www.istat.it/it/archivio/78166>.

percentuale di italiani con accesso a Internet era solo il 27,8%, a questi ritmi di crescita si arriverà presto al 100%<sup>215</sup>.

Tale visione ottimistica appare suffragata anche dalla sempre più estesa consapevolezza della necessità di una definizione e tutela del diritto all'uguaglianza digitale o informatica, ovviamente non solo legato all'utilizzo di sistemi di voto elettronico. «Non è soltanto una questione di competitività, ma si tratta di vera e propria democrazia sostanziale dal momento che l'esclusione digitale è destinata a diventare una forma di estromissione complessiva da ambiti sempre più importanti della vita associata e anche dall'esercizio di veri e propri diritti di cittadinanza.»<sup>216</sup>

Questo diritto, quindi, deriva in primo luogo dalla presenza nella Costituzione italiana del principio di uguaglianza sostanziale che al secondo comma dell'articolo 3 impone alla Repubblica l'obbligo di intervenire per rimuovere quegli ostacoli che limitano o impediscono l'uso della tecnologia: dal diritto all'accesso alla rete al diritto all'alfabetizzazione informatica. Quest'ultimo è riconducibile anche all'articolo 34 della Costituzione che prescrive l'obbligo scolastico<sup>217</sup>, e anche, come sostenuto dalla Corte costituzionale, all'articolo 9 della Costituzione che promuove lo sviluppo della cultura, anche informatica<sup>218</sup>. Una specificazione di tale obbligo dello Stato è contenuta nell'articolo 8 del Codice dell'amministrazione digitale<sup>219</sup>, che prevede che lo stesso promuova «iniziative volte a favorire l'alfabetizzazione informatica dei cittadini con particolare riguardo alle categorie a rischio di esclusione, anche al fine di favorire l'utilizzo dei servizi telematici delle pubbliche amministrazioni».

Da sottolineare come lo stesso Codice all'articolo seguente, con l'intento di agevolare la partecipazione democratica, prescriva che lo Stato favorisca «ogni forma

---

<sup>215</sup> Di tale opinione è Riotta G., *Il web ci rende liberi?*, Torino, Einaudi, 2013, posizione 84.

<sup>216</sup> Papa A., *Il principio di uguaglianza (sostanziale) nell'accesso alle tecnologie digitali*, in *Federalismi.it*, 27 aprile 2008, p. 13.

<sup>217</sup> L'articolo 5 del decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 stabilisce che «la scuola primaria [...] ha il fine di far acquisire e sviluppare le conoscenze e le abilità di base, ivi comprese quelle relative all'alfabetizzazione informatica».

<sup>218</sup> Corte cost. 21 ottobre 2004, n. 307 che, occupandosi dell'istituzione di un fondo speciale destinato ad incentivare l'acquisto di computer per i giovani, sostiene che tale intervento legislativo «corrisponde a finalità di interesse generale, quale è lo sviluppo della cultura, nella specie attraverso l'uso dello strumento informatico, il cui perseguimento fa capo alla Repubblica», come sancito dall'articolo 9 della Costituzione.

<sup>219</sup> Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili sia individuali che collettivi.»

Non può certo non venire notato lo specifico richiamo ai cittadini residenti all'estero, che appaiono pertanto essere l'ambito più naturale per lo sviluppo e l'introduzione delle nuove tecnologie, con particolare riguardo a quelle informatiche, connesse alla partecipazione e, quindi, anche alle modalità di voto.

Proprio per i cittadini residenti all'estero è stata recentemente resa possibile la modalità di voto elettronico per l'elezione dei membri dei Comitati degli italiani all'estero<sup>220</sup>. Infatti, il decreto legge 30 maggio 2012, n. 67, convertito in legge 23 luglio 2012, n. 118, nel rinviare al 2014 il rinnovo dei predetti Comitati, ha anche previsto l'attuazione da parte del Governo di un regolamento che stabilisca modalità di votazione e scrutinio «anche mediante l'utilizzo di tecnologia informatica». Nonostante la finalità sia quella di conseguire l'obiettivo di razionalizzare la spesa dei predetti organismi di rappresentanza, è indubbio che un effetto “collaterale” sia quello di agevolare la partecipazione al voto dei cittadini all'estero. Infatti, secondo alcuni autori verrebbe in qualche modo individuato un doppio binario esclusivamente informatico, abbandonando il tradizionale doppio binario cartaceo/informatico<sup>221</sup>, lasciando intendere che l'espressione del voto debba avvenire tendenzialmente attraverso il cd. *home voting* o «mediante la disponibilità di postazioni di accesso per gli elettori che non dispongono di un personal computer ovvero che si trovano in Paesi in cui la trasmissione cifrata dei dati è interdetta o impossibile»<sup>222</sup>. Il provvedimento legislativo fa però anche qualcosa di più: indica quali sono i requisiti e, quindi, gli standard che le nuove tecnologie devono rispettare. In primo luogo richiama il rispetto dei principi di personalità e segretezza del voto e poi prescrive che

---

<sup>220</sup> Si tratta dei comitati istituiti dalla legge 23 ottobre 2003, n. 286. Tali Comitati sono istituiti in ogni circoscrizione consolare ove sono residenti almeno 3.000 cittadini italiani, sono organi di rappresentanza degli italiani all'estero nei rapporti con le rappresentanze diplomatico-consolari e hanno compiti e funzioni consultivo e di stimolo di attività e iniziative sociali, culturali e civili. I membri di tali Comitati vengono eletti.

<sup>221</sup> Trucco L., *Le nuove tecnologie salveranno il voto all'estero degli italiani?*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, p. 134.

<sup>222</sup> Art. comma 1 del d.l. 67/12.

il sistema di voto elettronico sia al sicuro da attacchi o accessi non autorizzati, sia affidabile e, cioè, «garantisca il funzionamento del voto da qualunque inefficienza del materiale o del programma tecnologico» e, infine, permetta all'elettore di ricevere una conferma del proprio voto<sup>223</sup>. Non risulta, però, che il relativo regolamento sia stato pubblicato.

Per quanto riguarda il requisito della personalità del voto, non si pone alcun problema nel caso di voto elettronico in luogo presidiato. Infatti è chiaro che l'accertamento dell'identità di colui che esprime il voto avviene con le medesime modalità utilizzate nelle elezioni tradizionali: documenti di identificazione, tessera elettorale, inserimento nella lista elettorale, ecc. Anzi, le nuove tecnologie in tal caso potrebbero essere d'aiuto proprio per una più compiuta e certa identificazione degli aventi diritto al voto: si pensi alla possibilità di identificazione attraverso parametri biometrici come le impronte digitali, così come avviene in Venezuela.

L'*home voting*, invece, così come il voto per corrispondenza, ha trovato la dottrina non concorde. Alcuni ritengono che il requisito della personalità non possa essere soddisfatto dalle moderne tecnologie di identificazione a distanza (parametri biometrici, *password* ecc.) in quanto con esse non si può escludere che dopo il riconoscimento l'avente diritto al voto non permetta ad un'altra persona di votare<sup>224</sup>; altri ritengono che «opportuni espedienti tecnici possono certamente garantire il rispetto del requisito della personalità del voto»<sup>225</sup>.

La questione è del tutto simile a quella relativa al voto per corrispondenza di cui abbiamo già trattato e, pertanto, è da ritenersi più convincente l'ultima opinione. L'utilizzo di *password*, di PIN, di apparati di lettura di *smart card* o anche di impronte digitali, questi ultimi ormai facilmente reperibili e a basso costo, rende sufficientemente certo, anche se non assoluto, che colui che esprime il voto sia l'avente diritto al voto che è stato identificato.

D'altronde anche nei sistemi di voto tradizionale è possibile eludere il requisito della personalità: si pensi, ad esempio, al cd. *carousel voting* in cui al votante, prima di

---

<sup>223</sup> Art. 1 comma 1 del d.l. 67/12.

<sup>224</sup> In tal senso Orofino A.G., *L'espressione elettronica del suffragio*, in *Diritto dell'Internet*, 2006, 2, p. 205.

<sup>225</sup> Bettinelli E., *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, aprile 2002, vol. 46, p. 15.

entrare nel seggio, viene consegnata una scheda già votata che deve solo inserire nell'urna; all'uscita consegnerà la scheda ricevuta al seggio non votata a colui che gli ha dato quella già votata. Tale frode elettorale comporta che l'avente diritto al voto è correttamente identificato ma colui che realmente esprime il voto è un'altra persona.

Nemmeno il requisito dell'uguaglianza del voto pone particolari criticità in relazione al voto elettronico, sia esso presidiato che non presidiato, sempre che le soluzioni tecniche adottate siano in grado di escludere la possibilità di voto multiplo. Nel caso di *home voting* sarà ovviamente necessario che la piattaforma non permetta l'accesso per più di una volta o che, come avviene in Estonia, qualora sia possibile revocare e ripetere il voto, solo l'ultimo voto espresso venga preso in considerazione in sede di conteggio. Ciò comporta che, soprattutto nel caso in cui l'*home voting* sia solo una delle possibili modalità di voto, diviene primaria una corretta gestione informatizzata e maggiormente centralizzata delle liste elettorali.

Anche nel caso di voto elettronico presidiato l'utilizzo di liste elettorali informatizzate, o di sistemi di identificazione elettronica quali la carta di identità elettronica<sup>226</sup>, comporterebbe indubbi vantaggi rendendo inutili certificati e tessere elettorali, permettendo una più efficiente tenuta delle liste elettorali e aggiornamento delle stesse, non limitando il «pieno diritto delle persone alla mobilità»<sup>227</sup> e scongiurando anche il rischio che alcune categorie di persone, autorizzate dalla disciplina vigente a votare in seggi diversi da quelli in cui sono iscritti<sup>228</sup>, possano votare più volte.

Sulla correlazione tra differenti modalità con cui è possibile esprimere il proprio voto e uguaglianza del voto abbiamo già trattato in precedenza. Il voto elettronico non presenta particolari criticità, se non in ordine a possibili difficoltà di utilizzo, per altro facilmente superabili attraverso un'interfaccia utente semplice e immediata, che guidi passo dopo passo l'elettore durante le procedure di espressione del voto. Certamente il

---

<sup>226</sup> La carta d'identità elettronica potrebbe sostituire la tessera elettorale, venire abilitata di volta in volta in occasione delle consultazioni elettorali e disabilitata non appena l'avente diritto al voto ha espresso il proprio voto.

<sup>227</sup> Cfr. Bettinelli E., *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, aprile 2002, vol. 46, p. 25, secondo il quale le persone, potendo votare in qualsiasi seggio, non dovrebbero più effettuare una scelta tra il non allontanarsi dal proprio luogo di residenza in occasione di consultazioni popolari e il rinunciare all'esercizio del diritto di voto.

<sup>228</sup> Si tratta degli appartenenti alle forze dell'ordine, dei componenti dei seggi elettorali, dei naviganti, dei degenti in ospedale e case di cura ai sensi degli artt. 48-51 del d.p.r., n. 361/1957.

voto elettronico all'interno di seggi renderebbe anche possibile tutta una serie di istruzioni e un'assistenza in loco in modo da permettere a tutti gli elettori di utilizzarlo. Invece, per quello in luoghi non presidiati, stante la possibilità che alcuni aventi diritto al voto non abbiano le competenze o le possibilità di accedere al sistema, sarebbe sufficiente predisporre delle apposite postazioni pubbliche, come previsto dalla già citata nuova disciplina per le elezioni dei Comitati degli italiani all'estero, o anche di affiancare il voto elettronico ad altre modalità più tradizionali.

L'eccessiva complessità del sistema di voto elettronico può anche essere vista come un *vulnus* alla libertà di voto nel senso, già accennato precedentemente, che l'utilizzo di tecnologie poco conosciute o di complesso funzionamento e difficile uso o l'adozione di un sistema di voto elettronico che non permetta una libera espressione della volontà, ad esempio conducendo in maniera suggestiva il votante verso determinate scelte, violerebbe il dettato costituzionale.

Non può invece ritenersi una lesione del requisito della libertà di voto il fatto che con sistemi di voto elettronico non sia possibile esprimere un voto nullo. Nell'espressione del voto, infatti, i possibili comportamenti del votante sono: l'astensione, non partecipando alla consultazione; l'adesione efficace alla consultazione, esprimendo validamente il proprio voto a favore di uno o più, se ammesso, soggetti candidati; l'adesione inefficace alla consultazione, senza cioè esprimere alcun voto (scheda bianca) o annullando la scheda. Per voto nullo, quindi, si intende quello che viene annullato perché non conforme alla disciplina elettorale, o perché non permette l'accertamento dell'effettiva volontà del votante, o perché rende riconoscibile chi l'ha espresso.

I sistemi di voto elettronico hanno l'indubbio vantaggio di eliminare tutti i casi di annullamento per errore o per insufficiente o sovrabbondante espressione. E' comunque facile permettere al votante di non esprimere alcuna scelta, basta che il software consenta di scegliere, oltre che tra i candidati, anche un'apposita opzione "scheda bianca", e non può certo definirsi meno libero un voto in cui non sia permesso all'elettore di lasciare tracce o commenti. Inoltre, l'eliminazione della possibilità di errore del votante nell'espressione del voto tale da annullare il voto stesso non può che aumentare la

genuinità dell'elezioni garantendo che la volontà di ogni singolo elettore venga rispettata e conteggiata<sup>229</sup>.

Rimane la questione, sicuramente la più dibattuta, relativa alla tutela della segretezza nei sistemi di voto elettronico.

Si è già più volte affrontata la differenza da questo punto di vista tra il voto elettronico presidiato e il voto elettronico non presidiato, ma alcuni aspetti sono indubbiamente comuni a tutte e due le modalità di voto: ci si riferisce alla garanzia di non riconoscibilità del voto una volta che questo sia stato espresso e depositato nell' "urna virtuale". Occorre che i dati identificativi e il contenuto del voto vengano separati e non siano riassociabili. Ciò è piuttosto facile da ottenere nel voto all'interno del seggio, stante che, ad esempio, è sufficiente che il sistema di identificazione dell'avente diritto al voto sia separato da quello di espressione del voto. Invece nell'*home voting* è necessario che vengano adottate adeguate garanzie tecniche, essenzialmente crittografiche.

Abbiamo già brevemente trattato dei pericoli insiti nell'uso delle nuove tecnologie in relazione alle possibili violazioni dell'anonimità del voto e delle numerose soluzioni procedurali e tecniche per evitare la riconoscibilità del votante<sup>230</sup>, ma non bisogna dimenticare che neanche il voto per corrispondenza è esente da critiche o difetti in tale ambito<sup>231</sup>, né lo è il più tradizionale voto all'interno di seggi presidiati e con scheda cartacea<sup>232</sup>.

Al voto elettronico non presidiato vanno comunque riferite tutte le già viste obiezioni relative al fatto che in tale modalità di voto non può esservi la certezza che il votante sia da solo al momento dell'espressione del voto. In tale ottica non si può far altro

---

<sup>229</sup> Cfr. Bettinelli E., *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, aprile 2002, vol. 46, p. 21

<sup>230</sup> Si veda *supra* Capitolo II, sottocapitolo 3.1.

<sup>231</sup> Barrat J., *El secreto del voto en el sufragio por Internet*, in *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, vol. 1, n. 2, 2012, p. 67, sostiene che nel voto per corrispondenza è necessario confidare nella correttezza e onestà degli incaricati al trasporto delle buste contenenti le schede elettorali: l'utilizzo di buste sigillate potrà minimizzare il rischio di manipolazioni ma non eliminarlo del tutto.

<sup>232</sup> Anche in tale caso l'adozione di quelle già citate procedure e accorgimenti come l'uso della scheda di stato e della matita copiativa, le norme che sanzionano con la nullità del voto la riconoscibilità della scheda ecc., possono ridurre al minimo il rischio di svelamento dell'identità di colui che ha espresso un determinato voto, ma non escluderlo in modo assoluto. Basta qui ricordare che in un sistema elettorale che permetta l'indicazione di più preferenze, l'utilizzo di particolari combinazioni delle stesse può rendere chiaramente riconoscibile il voto.



che rilevare come esso sia assolutamente analogo al voto per corrispondenza, con la conseguenza che esso potrà ritenersi conforme al dettato costituzionale nella misura in cui e con le modalità con cui lo è, appunto, quello per corrispondenza.

Alla luce di quanto fin qui argomentato, riteniamo che il voto elettronico possa ritenersi compatibile con la nostra Costituzione, anche se, come abbiamo più volte sottolineato, la compatibilità del voto elettronico rispetto alla nostra carta costituzionale dipende dalle specifiche caratteristiche del sistema di voto elettronico che verrebbe di fatto adottato.

In primo luogo è così, certamente, per il voto elettronico espresso all'interno di seggi presidiati nel quale ciò che cambia, rispetto ai sistemi di voto tradizionale, è solo il mezzo utilizzato, un computer o una qualche attrezzatura informatica, piuttosto che scheda cartacea e matita copiativa. Che si tratti di dispositivi elettronici a registrazione diretta o DRE (*Direct Recording Electronic*), di scanner ottici o di apparecchi per votare la scheda, il suffragio universale e i requisiti di personalità, uguaglianza, libertà e segretezza possono essere sicuramente garantiti<sup>233</sup>. Per altro, la possibilità di avere copie cartacee (VVPAT, *Voter Verified Paper Audit Trail*) o in *file* permetterebbe un eventuale riconteggio dei voti espressi, anche a campione, con un indubbio aumento della fiducia dei cittadini nei confronti di tali sistemi e, anzi, parte della dottrina sottolinea l'opportunità di tale possibilità<sup>234</sup>.

A dire il vero un eventuale riconteggio, alla luce della normativa vigente che individua nelle due camere del Parlamento, ai sensi dell'articolo 66 della Costituzione, gli unici soggetti aventi giurisdizione in ordine a ricorsi relativi a elezioni parlamentari, appare nei fatti poco praticabile. Ad esempio, in occasione delle elezioni parlamentari del 2006, il margine di vittoria alla Camera dei Deputati fu estremamente ridotto e l'opposizione richiese il riconteggio di tutte le schede. Si giunse all'accordo di ricontare solo le schede del dieci per cento dei seggi ma la Giunta per le elezioni non fu in grado di completare il compito durante il suo mandato: il campione consisteva di 6.000 seggi e la Giunta riuscì a ricontare solo le

---

<sup>233</sup> In tal senso si veda, per tutti, Bettinelli E., *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, aprile 2002, vol. 46, pp. 5-31.

<sup>234</sup> Cfr. Orofino A.G., *L'espressione elettronica del suffragio*, in *Diritto dell'Internet*, 2006, 2, p. 208.

schede relative a 180 seggi e calcolò che per ricontare il totale ci sarebbero voluti due mandati addizionali di 5 anni<sup>235</sup>.

Inoltre, le nuove tecnologie, qualora ovviamente funzionino, escluderebbero del tutto la possibilità di errori nel conteggio dei voti.

Un riconteggio, se non in maniera informatica, non è invece possibile in caso di utilizzo di sistemi di *home voting*, anche se abbiamo visto come altri sistemi di verifica siano comunque adottabili, come il già citato “*End-to-End*”.

Anche il voto non presidiato, nonostante quanto detto sull'impossibilità di riconteggio, appare essere compatibile con i principi di uguaglianza e libertà del voto. La garanzia della personalità può essere garantita da adeguate soluzioni tecniche, mentre l'universalità del suffragio viene assicurata da una sempre più estesa alfabetizzazione informatica e da un accesso a Internet sempre più ampio e a bassissimo costo.

Rimane solamente la questione relativa alla garanzia della segretezza, non nella sua accezione di non riconoscibilità, quanto di diritto alla riservatezza nel momento in cui si esprime il voto. L'evidenza dell'analogia in tale aspetto con il voto per corrispondenza, alla luce delle considerazioni suesposte e dell'attuale dibattito dottrinale e giurisprudenziale, conduce a un giudizio di compatibilità anche del voto elettronico non presidiato con il dettato costituzionale, almeno per quanto riguarda il voto dei residenti all'estero: la scelta della modalità di voto *in loco*, voto cartaceo per corrispondenza o voto elettronico, è rimessa al legislatore ordinario.

Ammessa, quindi, la compatibilità dell'uso di nuove tecnologie per la partecipazione dei cittadini alle varie consultazioni popolari, altrettanto vale anche per gli altri diritti che sono ricompresi nel diritto di voto in senso ampio: il diritto di sottoscrivere liste di candidati o candidature, di promuovere *referendum*, di proporre progetti di legge. In tali casi, inoltre, avendo essi carattere eminentemente pubblico, non vi è, ovviamente, alcuna necessità di segretezza e, anzi, la riconoscibilità del sottoscrittore e la conseguente verificabilità della firma deve essere considerata un

---

<sup>235</sup> Cfr. OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Final Report, Italy, Parliamentary Elections, 13 and 14 April 2008*, Varsavia, 5 settembre 2008, p. 24.

requisito essenziale. Un esempio di diritto elettorale che già viene esercitato con sistemi di sottoscrizione elettronica, di cui tratteremo più nel dettaglio nel prossimo capitolo, è quello dell'articolo 11 del Trattato sull'Unione europea che prevede il diritto di iniziativa, che consente a un milione di cittadini europei di invitare la Commissione europea a proporre un testo legislativo su questioni di competenza dell'Unione europea: le firme possono anche essere espresse *on line* e, ovviamente, possono accedere a tale modalità di sottoscrizione anche i cittadini italiani.

Un'ultima notazione riguarda l'attuazione dell'autonomia concessa in materia elettorale alle Regioni a Statuto ordinario dall'attuale titolo V della Costituzione: l'articolo 117 prescrive che lo Stato abbia legislazione esclusiva in materia di elezioni degli organi dello Stato, *referendum* statali, elezioni del Parlamento Europeo<sup>236</sup> nonché in materia di elezioni di Comuni, Province e Città metropolitane<sup>237</sup>, lasciando, pertanto, alle Regioni il potere di introdurre sistemi di voto elettronico in occasioni di elezioni regionali e di *referendum* regionali. Per le Regioni a Statuto speciale e per le Province autonome di Trento e Bolzano il potere legislativo in tali materie è riconosciuto dalla Legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2.

---

<sup>236</sup> Comma 2, punto f).

<sup>237</sup> Comma 2, punto p).



## **CAPITOLO IV**

### **ESPERIENZE DI VOTO ELETTRONICO IN PAESI ESTERI**

#### **1. La diffusione del voto elettronico**

L'uso di meccanismi per esprimere la propria scelta in occasione di una consultazione elettorale risale, come abbiamo visto, alla fine del diciannovesimo secolo con l'introduzione di macchine a leve a cui seguirono, a partire dagli anni '60, quelle a schede perforate. Questa evoluzione, però, ha riguardato pochissimi Paesi oltre ai già analizzati Stati Uniti d'America: ad esempio, l'Olanda ha utilizzato per la prima volta uno strumento elettromeccanico nel 1969 e nello stesso anno anche la Francia<sup>1</sup>.

La vera diffusione di sistemi tecnologici di voto si ha però solo a partire dagli anni '80 con l'introduzione dell'informatica nel procedimento elettorale e da quel momento il voto elettronico ha cominciato a diffondersi praticamente in tutto il mondo. Ovviamente l'adozione di tali sistemi non è stata uniforme e ogni Paese ha scelto una propria via. Come graficamente mostrato dalla mappa riportata nella Figura 4, alcuni Stati adottano sistemi di voto elettronico, DRE o scanner, all'interno dei seggi; altri permettono solo il voto via Internet; altri ancora ammettono sia il voto elettronico presidiato che via Internet; altri utilizzano tecnologie per fasi differenti da quella di espressione del voto; e, infine, moltissimi hanno sperimentato, senza valore legale, varie tipologie di voto elettronico.

---

<sup>1</sup> Cfr. Sarais A., *Democrazia e tecnologia. Il voto elettronico*, Bologna, Esculapio, 2008, pp. 81 e 83.

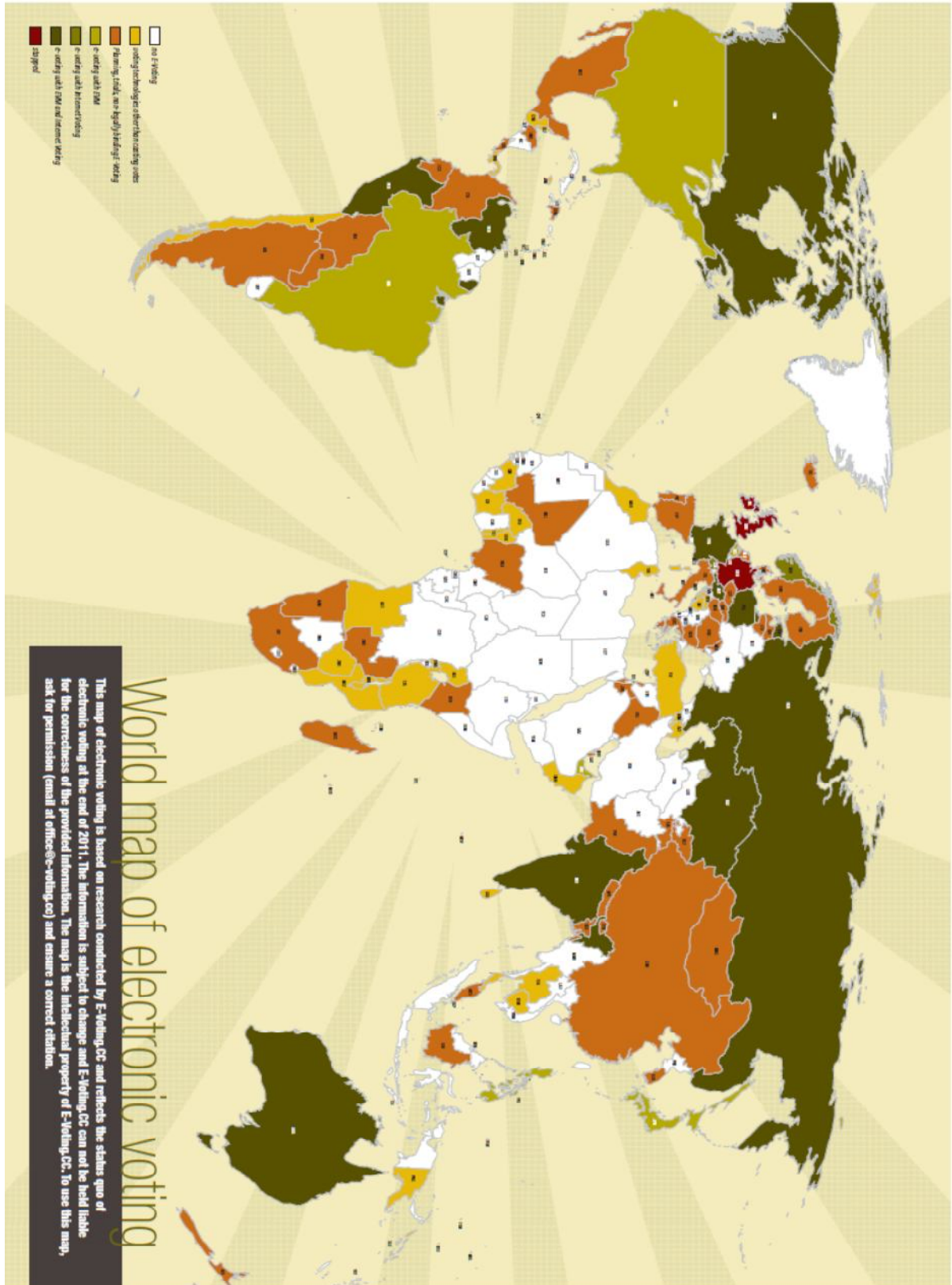


Figura 4 – Mappa della diffusione del voto elettronico. Fonte: <http://e-voting.cc>

Abbiamo però anche visto che alcuni Paesi, segnatamente l'Irlanda, la Gran Bretagna, l'Olanda e la Germania, dopo un periodo anche piuttosto lungo di utilizzo del voto elettronico, ne hanno sospeso l'uso o la sperimentazione. Le motivazioni sono essenzialmente legate al ritenuto basso livello di affidabilità dei sistemi utilizzati, alla scarsa fiducia dei cittadini, al costo rivelatosi in alcuni casi molto elevato<sup>2</sup>. Nel caso della Germania, come abbiamo già detto, l'abbandono del voto elettronico è avvenuto a seguito di una sentenza del Tribunale costituzionale che ne ha dichiarato l'incostituzionalità in quanto contrario al principio basilare della natura pubblica delle operazioni elettorali.

Anche il Kazakistan abbandona il voto elettronico. Lo aveva introdotto nel 2004 come un'opzione, nel senso che all'elettore veniva offerta la possibilità di votare all'interno del seggio o con un apparato DRE o con scheda cartacea. Tale possibilità veniva confermata in occasione delle elezioni del 2005 e in quelle del 2007: in queste ultime gli apparati per il voto elettronico erano stati installati in ben 1.512 seggi, interessando in tal modo circa il 33% degli aventi diritto al voto<sup>3</sup>. Nonostante quest'ampia distribuzione, la percentuale dei votanti che hanno optato per l'utilizzo del voto elettronico è stata di solo il 2,2%, mantenendo quel trend negativo già evidenziatosi nel 2005, quando hanno optato per il voto elettronico il 5,8% a fronte del 7,2% del 2004<sup>4</sup>. Questa scarsa fiducia da parte dell'elettorato, oltre alla necessità di un aggiornamento e adeguamento del sistema, ha indotto il Paese a non utilizzare sistemi di voto elettronico nelle successive elezioni del 2011 e 2012<sup>5</sup>.

Le decisioni prese da questi Paesi non devono però far pensare a un generalizzato processo di ridimensionamento dell'uso delle tecnologie nel

---

<sup>2</sup> Per un approfondimento sui casi di Irlanda, Gran Bretagna e Olanda si veda Caporusso L., *La automatización del voto. Entre el miedo y la pasión: un análisis de cuatro casos europeos*, in *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, vol. 1, n. 2, 2012, pp. 23–55.

<sup>3</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Report, Republic of Kazakhstan, Parliamentary Elections, 18 August 2007*, Varsavia, 30 ottobre 2007, pp. 11 ss.

<sup>4</sup> Tali dati sono stati forniti da Presidente della Commissione centrale elettorale del Kazakistan, Kuandyk Turgankulov, in occasione del seminario organizzato dall'OSCE "Present State and Prospects of Application of Electronic Voting in the OSCE participating States" svoltosi a Vienna il 16 e 17 settembre 2010 e i cui atti sono consultabili in <http://www.osce.org/cio/72479>.

<sup>5</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Kazakhstan, Early Parliamentary Elections, 15 January 2012*, Varsavia, 3 aprile 2012, p. 8.

procedimento elettorale. Solo nell'area OSCE, per esempio, tra il 2011 e il 2012 si sono tenute elezioni in cui sono stati usati sistemi di voto elettronico con valore legale in sette differenti Stati (Russia, USA, Svizzera, Norvegia, Francia, Estonia, Belgio). Anzi, si deve notare come vi sia una sempre maggiore attenzione per il voto via Internet, l'*home voting*; infatti, fra i predetti Paesi, ben quattro hanno utilizzato queste forma di voto remoto. Se fino ad alcuni anni fa l'unico Stato in cui veniva utilizzato in maniera non sperimentale era l'Estonia, oggi non è più così.

Si è più volte sottolineato come una valutazione sul voto elettronico possa essere effettuata solamente se si tiene conto del sistema che in concreto viene utilizzato; pertanto, appare a questo punto necessario esaminare i sistemi di voto elettronico che sono stati effettivamente adottati da alcuni Paesi. I casi che verranno esposti riguardano sia sistemi di voto elettronico presidiato, che sistemi di voto elettronico remoto.

## **2. Casi di voto elettronico presidiato**

Vi sono innumerevoli esempi di voto elettronico presidiato e, quindi, nello scegliere alcuni casi di studio si è voluto prendere in considerazione alcune realtà che ben possono rappresentare lo stato dell'arte in materia e le differenti tipologie di voto elettronico. Tralasciando il caso degli USA, di cui si è già parlato approfonditamente nel primo capitolo, verranno descritte le esperienze del Belgio, dove è in uso un sistema DRE a *smart card* e se ne sta sperimentando uno con VVPAT, della Russia<sup>6</sup>, ove vengono utilizzati sia uno a scanner ottico che un sistema DRE con VVPAT, e del Venezuela, dove l'intero procedimento elettorale è elettronico, anche il riconoscimento dell'avente diritto al voto.

---

<sup>6</sup> Per quanto riguarda la scelta della Russia come caso di studio, questa è dovuta anche al fatto che ho partecipato come osservatore elettorale alla missione svolta dall'OSCE/ODIHR in occasione delle elezioni presidenziali in Russia tenutesi il 4 marzo 2012.



## **2.1. Belgio**

Il Belgio, dove il voto è obbligatorio, è stato uno dei primi Paesi al mondo a usare tecnologia elettronica nel procedimento elettorale. Il Parlamento federale ha approvato nel 1991 una legge<sup>7</sup> con cui si dava inizio a una sperimentazione di due differenti sistemi di voto elettronico da tenersi in due differenti cantoni, Waarschot nelle Fiandre e Verlaine in Vallonia, in occasione delle elezioni parlamentari e provinciali del novembre 1991. Uno dei due sistemi era basato su un sistema DRE a *touch screen*, simile a quello in uso in Olanda, mentre l'altro utilizzava una carta magnetica e un macchina per votare con penna ottica.

Dopo questa prima esperienza venne deciso di continuare a utilizzare il voto elettronico e venne adottato un sistema basato su carta magnetica. In tal senso venne emanata nel 1994 un'apposita legge<sup>8</sup> che tuttora costituisce il quadro normativo per l'adozione e l'uso del voto elettronico.

In Belgio sono stati impiegati fino al 2012 due differenti sistemi, tutti e due basati su carta magnetica: il "DIGIVOTE", prodotto dall'azienda Steria e utilizzato nell'85% dei seggi con voto elettronico, e il "JITES" dell'azienda Stesud utilizzato nel restante 15% dei seggi<sup>9</sup>.

In ambedue i sistemi la procedura di voto inizia con l'identificazione dell'elettore al seggio. Una volta accertata dal presidente del seggio la titolarità del diritto di voto, all'elettore viene consegnata una carta magnetica che è la scheda elettorale; ovviamente tale carta magnetica non è assolutamente riconducibile all'elettore a cui viene data. Il votante entra nella cabina elettorale e inserisce la carta magnetica in un computer, facendo in tal modo apparire la lista dei candidati sul monitor del computer. L'elettore esprime il proprio voto toccando lo schermo e confermando la scelta; il computer registra il voto solo elettronicamente nella carta magnetica e la restituisce. L'elettore, uscito dalla cabina elettorale, mostra al

---

<sup>7</sup> Legge 19 luglio 1991 «*organisant le vote au moyen de systèmes automatisés dans les cantons électoraux de Verlaine et de Waarschot*».

<sup>8</sup> Legge 11 aprile 1994 «*organisant le vote automatisé*», modificata dalla legge 12 agosto 2000, consultabile in <http://bruxellection2012.irisnet.be/lois-et-ordonnances>.

<sup>9</sup> Spetta alle municipalità la scelta di quale adottare, ma, essendo i due sistemi, pur se simili, incompatibili tra loro, tutte le municipalità di un determinato cantone devono adottare lo stesso.

presidente del seggio che la carta magnetica non ha alcun segno di riconoscimento e la inserisce in un'urna elettronica che, oltre a registrare il voto, custodisce anche la carta magnetica per un eventuale riconteggio successivo, ovviamente solo elettronico. Si tratta, quindi, di sistemi non in rete in cui le procedure di identificazione e di espressione del voto sono assolutamente separate.

Durante gli anni, però, si sono sperimentate anche altre metodologie di voto elettronico. Nel 2003 un sistema chiamato "TICKETING" è stato utilizzato nei due citati cantoni Waarschot e Verlaine: questo nuovo sistema aggiungeva una prova cartacea del voto in quanto il votante, dopo aver espresso la propria scelta, poteva vedere in una finestrella un biglietto con il voto che sarebbe stato registrato e, se corrispondente a quello effettivamente voluto, lo confermava. La principale critica a tale sistema era che, nel caso in cui nel biglietto fosse indicato un voto diverso da quello che il votante intendeva esprimere, quest'ultimo doveva avvisare il presidente del seggio che controllava la difformità del biglietto, con l'ovvia lesione del principio della segretezza del voto.

In occasione delle elezioni del 1999, 2000 e 2003 venne anche sperimentato un sistema a scanner, chiamato "FAVOR", per cui l'elettore esprimeva il proprio voto in una tradizionale scheda cartacea che in seguito veniva conteggiata attraverso la scannerizzazione mediante un lettore ottico.

La diffusione del voto elettronico in Belgio avviene, per così dire, in due tempi: nelle elezioni del 1994 ha utilizzato sistemi di voto elettronico il 20% dell'elettorato e nel 1999 il 44% e, cioè, 201 Municipalità su 589 (100% a Bruxelles, 49% nelle Fiandre e 22 % in Vallonia)<sup>10</sup>. Da allora non vi è stato alcun ulteriore e significativo incremento.

Anche in Belgio il voto elettronico è stato ed è oggetto di ampio dibattito, sia a causa delle difficoltà di controllo diretto da parte dei cittadini insite nel voto elettronico<sup>11</sup>, che di alcuni problemi e malfunzionamenti verificatisi, tra cui il noto

---

<sup>10</sup> Cfr. OSCE/ODIHR, *Expert Visit on new Voting technologies. 8 October 2006 Local Elections Kingdom of Belgium*, p.3.

<sup>11</sup> Cfr. OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Report, Belgium, Federal Elections, 10 June 2007*, Varsavia, 19 ottobre 2007, p.10.

incidente di Schaerbeek nel quale un candidato ottenne un numero di preferenze maggiori del numero di voti complessivi della sua lista<sup>12</sup>. Pare che proprio queste preoccupazioni siano state la ragione per cui dopo il 1999 il voto elettronico non abbia aumentato la propria diffusione<sup>13</sup>.

Per rispondere a tali questioni, fin da subito sono state introdotte ulteriori misure di sicurezza e di controllo, in grado di aumentare la trasparenza e l'affidabilità dei sistemi di voto elettronico utilizzati. In primo luogo il codice sorgente è pubblico: prima delle elezioni ogni formazione politica con almeno due rappresentanti può nominare due esperti per controllare il codice sorgente e il software<sup>14</sup> e il giorno successivo alla chiusura dei seggi il Ministero dell'Interno pubblica il codice sorgente nel proprio sito web<sup>15</sup>.

In secondo luogo, dal 1998 è stato istituito un Collegio di esperti<sup>16</sup>. Si tratta di un organismo indipendente il cui scopo è quello di monitorare l'utilizzo e il funzionamento dei sistemi di voto elettronico. I suoi membri, esperti informatici, vengono nominati prima delle elezioni dalle Camere del Parlamento, in caso di elezioni nazionali, e dai Parlamenti locali in caso di elezioni locali. I compiti e i poteri del Collegio sono fissati dalla legge<sup>17</sup> e i suoi membri hanno il potere di richiedere informazioni, visitare seggi, compiere test e prove simulate e anche copiare i supporti magnetici contenenti il software fornito a ogni seggio al fine di svolgere ulteriori prove. Il Collegio inizia i propri lavori 40 giorni prima della data delle elezioni e deve

---

<sup>12</sup> Tale incidente occorre in occasione delle elezioni locali del 2003. I controlli effettuati in seguito, anche attraverso il riconteggio delle carte magnetiche, portarono ad accertare che erano stati conteggiati ben 4.096 voti di preferenza in più. Gli esperti incaricati non riuscirono comunque a riprodurre l'incidente e, poiché non trovarono alcun errore nel software conclusero che l'errore di conteggio era stato probabilmente causato da una inversione spontanea e casuale della posizione binaria, fenomeno abbondantemente descritto nella letteratura specializzata. Il *Rapport concernant les élections du 18 mai 2003* è consultabile in <http://www.poueva.be/spip.php?article32>.

<sup>13</sup> Cfr. OSCE/ODIHR, *Expert Visit on new Voting technologies. 8 October 2006 Local Elections Kingdom of Belgium*, p.4.

<sup>14</sup> Art. 5 *ter* della legge 11 aprile 1994, introdotto dalla legge 11 marzo 2003.

<sup>15</sup> Cfr. González C.V., *The New Belgian E-voting System*, in *Proceedings of the 4th International Conference on Electronic Voting 2012*, a cura di Krimmer R., Grimm R., Bonn: GI Lecture Notes in Informatics, p. 201.

<sup>16</sup> Il *College d'experts*, è previsto all'articolo 5 *bis* della legge 11 aprile 1994, così modificata dalla legge 18 dicembre 1998.

<sup>17</sup> Art. 5 *bis* della legge 11 aprile 1994.

presentare un rapporto entro 15 giorni dalla fine delle elezioni. Pur non essendo previsto dalla legge, questi rapporti sono sempre stati pubblicati<sup>18</sup> e, oltre a descrivere l'attività svolta, contengono raccomandazioni.

Proprio a seguito di una raccomandazione del Collegio di esperti<sup>19</sup>, dal 2003 è richiesto che sia l'hardware che il software vengano certificati da un ente privato esterno e indipendente. Tali enti devono aver ottenuto un accreditamento presso il Consiglio dei Ministri a seguito dell'accertato possesso dei requisiti previsti, come, ad esempio, la comprovata competenza tecnica, ma anche l'essere indipendenti dai venditori e produttori dei sistemi da certificare<sup>20</sup>.

Il fatto che in Belgio il voto elettronico sia utilizzato da più di vent'anni ha permesso una sua analisi piuttosto approfondita da parte di diversi soggetti, sia governativi che non governativi<sup>21</sup>.

In occasione delle elezioni locali del 2006 l'OSCE/ODIHR ha inviato una delegazione di esperti in nuove tecnologie di voto. Pur non essendo questa una missione di osservazione elettorale in senso stretto, in quanto la visita aveva come precipuo scopo quello di studiare le modalità di osservazione dei procedimenti elettorali che utilizzano nuove tecnologie, gli esperti sottolinearono che da più parti veniva espressa preoccupazione per una carenza di trasparenza, dovuta soprattutto alla mancanza di una prova cartacea del voto<sup>22</sup>.

Nel 2007 l'OSCE/ODIHR ha organizzato una missione di valutazione elettorale in occasione delle elezioni federali. Nel rapporto finale<sup>23</sup> vengono fatte alcune

---

<sup>18</sup> Tutti i rapporti del Collegio sono consultabili in <http://www.poueva.be/spip.php?article745&lang=fr>.

<sup>19</sup> Collège d'experts chargés du contrôle du système de vote et de dépouillement automatisés, *Rapport concernant les élections du 8 octobre 2000*, consultabile in <http://www.poueva.be/IMG/pdf/RapportExpert18octobre2000.pdf>.

<sup>20</sup> Cfr. González C.V., *The New Belgian E-voting System*, in *Proceedings of the 4th International Conference on Electronic Voting 2012*, a cura di Krimmer R., Grimm R., Bonn: GI Lecture Notes in Informatics, p. 201.

<sup>21</sup> Per questi ultimi si rimanda al sito dell'organizzazione non governativa PourEVA- *Pour une Ethique du Vote Automatisé*, consultabile in <http://www.poueva.be>. Si tratta di un'associazione di fatto, apartitica, che raggruppa cittadini contrari all'uso del voto elettronico.

<sup>22</sup> OSCE/ODIHR, *Expert Visit on new Voting technologies. 8 October 2006 Local Elections Kingdom of Belgium*, pp. 4 e 5.

<sup>23</sup> OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Report, Belgium, Federal Elections, 10 June 2007*, Varsavia, 19 ottobre 2007.

raccomandazioni per l'implementazione del sistema di voto elettronico e per renderlo maggiormente conforme agli standard elettorali internazionali. Innanzitutto si suggerisce l'introduzione di sistemi *Voter Verified Paper Audit Trails* (VVPAT) o di una procedura di verifica equivalente<sup>24</sup> e che venga prevista la possibilità di un adeguato riconteggio dei voti e di una verifica dei risultati. Per quanto riguarda il procedimento di certificazione, svolto da soggetti privati individuati dal Governo, si raccomanda una maggior trasparenza assicurando possibilità di accesso ai rapporti degli enti certificatori alle autorità locali, ai partiti politici, agli osservatori e alle varie associazioni interessate. Particolare attenzione viene riservata al ruolo del Collegio di esperti che, a parere della delegazione OSCE/ODIHR, deve essere potenziato e valorizzato prevedendo che inizi i propri lavori prima dei 40 giorni antecedenti le elezioni, predisponendo uno staff adeguato, nonché incaricandolo di un riconteggio parziale delle carte magnetiche in seggi scelti a campione.

Nello stesso anno le amministrazioni federali e regionali del Belgio hanno commissionato a un consorzio di sette università belghe<sup>25</sup> uno studio sul voto elettronico<sup>26</sup>. Lo studio è diviso in due parti.

Nella prima, attraverso anche uno studio comparato<sup>27</sup>, viene descritto lo stato dell'arte del voto elettronico, anche quello via Internet, e ne vengono analizzati tutti gli aspetti: politici e sociali, utilizzabilità e accessibilità, tecnici, legali, organizzativi.

Nella seconda parte, il cui scopo è quello di individuare specifici requisiti tecnici per l'introduzione di un nuovo sistema di voto elettronico in Belgio, vengono esaminati cinque differenti sistemi di voto elettronico. Il primo sistema, chiamato «*improved paper-based voting system*», che è anche quello ritenuto migliore dal

---

<sup>24</sup> Nel rapporto si fa espresso riferimento al paragrafo 107 di Consiglio d'Europa, *Legal, operational and technical standards for e-voting. Recommendation Rec(2004)11 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 September 2004 and explanatory memorandum*, Strasbourg Cedex, 2005, nel quale si richiede che «*The audit system shall provide the ability to cross-check and verify the correct operation of the e-voting system and the accuracy of the result, to detect voter fraud and to prove that all counted votes are authentic and that all votes have been counted.*»

<sup>25</sup> Katholieke Universiteit Leuven, Universiteit Antwerpen, Universiteit Gent, Université Catholique de Louvain, Université de Liège, Université Libre de Bruxelles e Vrije Universiteit Brussel.

<sup>26</sup> KU Leuven e altri, *Be Voting. Study on Electronic Voting Systems*. Part 1, 15 aprile 2007, e Part 2, 4 dicembre 2007.

<sup>27</sup> Gli Stati che vengono presi in considerazione sono: Estonia, Lettonia, Lituania, Germania, Irlanda, Olanda, Francia, Svizzera, Gran Bretagna, Belgio, USA e Argentina.

consorzio, è basato su un sistema VVPAT con scheda ibrida e, cioè, una scheda stampata dal computer, attraverso il quale l'elettore esprime il voto, con una parte leggibile dall'elettore e una parte contenente un codice a barre o altro analogo mezzo per la lettura da parte di una macchina. Il secondo sistema, «*direct optical scanning*», utilizza schede cartacee che vengono scannerizzate da un lettore ottico. Il terzo sistema, chiamato «*thin-client system*», introduce l'uso di un server locale e la possibilità di stampa di una prova cartacea per permettere all'elettore, che non può però maneggiarla, di verificare la corrispondenza del voto e confermarlo. Il quarto sistema è il voto elettronico remoto, il voto via Internet, il cui uso viene previsto essenzialmente per i cittadini all'estero. Infine, il quinto sistema, indicato come «*kiosk voting*», è una variante del voto via Internet: l'elettore esprime il proprio voto in un luogo presidiato, che potrebbe essere un seggio vero e proprio o anche un altro luogo, per mezzo di un computer collegato a una rete nazionale.

Nel 2008 il Consiglio d'Europa ha avuto modo di analizzare il predetto studio<sup>28</sup> e ha ritenuto che nessuno dei cinque sistemi proposti fosse completamente compatibile con le più volte citate raccomandazioni fatte dallo stesso Consiglio d'Europa nel 2004<sup>29</sup>, anche se il primo sistema, «*improved paper-based voting system*», con lievi modifiche sarebbe risultato conforme alle predette raccomandazioni. Per gli altri sistemi le modifiche necessarie sarebbero maggiori.

Alla luce del predetto studio e del parere del Consiglio d'Europa, per le elezioni locali del 2012, a fianco ai già descritti sistemi "DIGIVOTE" e "JITES", è stato introdotto il nuovo sistema di voto elettronico "SMARTMATIC" che essenzialmente è l'«*improved paper-based voting system*» consigliato nello studio<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Consiglio d'Europa, Direzione Generale della Democrazia e Affari Politici, *Compliance of the BeVoting Study with the Recommendation (2004) 11 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on legal, operational and technical standards for e-Voting*, Strasbourg, febbraio 2008.

<sup>29</sup> Consiglio d'Europa, *Legal, operational and technical standards for e-voting. Recommendation Rec(2004)11 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 September 2004 and explanatory memorandum*, Strasbourg Cedex, 2005.

<sup>30</sup> Tale nuovo sistema è stato utilizzato in due municipalità della Regione di Bruxelles capitale, Saint-Gilles et Woluwe-Saint-Pierre, e in tutte quelle delle Fiandre che hanno adottato il voto elettronico, che sono state otto in più rispetto alle elezioni precedenti. In Vallonia, nelle 39 municipalità che adottano il voto elettronico, si è continuato a utilizzare i sistemi "DIGIVOTE" e "JITES", anche se è

Con tale sistema l'elettore giunto al seggio riceve una tessera magnetica che serve per abilitare il computer che si trova all'interno della cabina elettorale. Una volta espresso e confermato il voto attraverso un monitor *touch screen*, viene stampato un biglietto di carta con indicata la scelta espressa sia in modo testuale che in codice QR<sup>31</sup>. Tale biglietto viene quindi fatto leggere da un apposito lettore di codice collegato a un computer che ne registra il voto; il biglietto cartaceo viene successivamente inserito e custodito in un'apposita urna<sup>32</sup>.

E' evidente che l'aggiunta del biglietto cartaceo contenente la scelta fatta dal votante anche in modo testuale permette un successivo riconteggio, non solo elettronico, ma anche manuale.

Vi è da sottolineare che prima di essere utilizzato con valore legale, il sistema "SMARTMATIC" è stato sottoposto a un approfondito test, organizzando una simulazione di elezione con una lista di candidati fittizi, alla quale hanno partecipato 6.134 votanti in 22 differenti seggi, per un totale di 90 macchine per votare<sup>33</sup>.

Nonostante in Belgio esista un significativo movimento contrario all'utilizzo delle nuove tecnologie nel procedimento elettorale, non sembra che la fiducia nel voto elettronico stia diminuendo, né tra i cittadini, né, soprattutto, tra le istituzioni. Appaiono positive e di grande rilevanza le scelte di istituire il citato Collegio di esperti per il controllo del sistema di voto e di scrutinio automatizzati, l'affidare a esperti del mondo accademico lo studio e l'analisi del sistema di voto elettronico più idoneo, nonché l'estrema trasparenza che accompagna ogni fase di gestione del sistema che giunge alla pubblicazione in Internet del codice sorgente. E' vero che dal 1999 non vi è stato alcun significativo incremento nell'uso di attrezzature per il voto elettronico, ma i nuovi apparati "SMARTMATIC" sembrano essere in grado di eliminare quelle perplessità legate alla mancanza di una prova cartacea del voto.

---

stato sperimentato un sistema di scrutinio computerizzato chiamato "DEPASS". Cfr. PourEVA, *Bilan des élections communales et provinciales du 14 octobre 2012*, 4 febbraio 2013.

<sup>31</sup> Il codice QR è un codice a barre bidimensionale composto da moduli neri disposti all'interno di uno schema di forma quadrata impiegato per memorizzare informazioni destinate a essere lette tramite apparati elettronici.

<sup>32</sup> E' possibile vedere una simulazione di tale procedura in <http://www.youtube.com/watch?v=WfMOB0fjsHE>.

<sup>33</sup> Cfr. Comunicato stampa consultabile in <http://www.ibz.rn.fgov.be/index.php?id=3011&L=0>.

## 2.1. Russia

A partire dal 2000 in Russia è divenuto operativo un sistema statale per la gestione automatizzata delle elezioni chiamato “GAS Vybory”<sup>34</sup>. Tale sistema, creato nel 1994 e sottoposto a un test a livello nazionale nel 1999, è usato per l’automatizzazione dell’elaborazione dei dati relativi alla preparazione e allo svolgimento delle elezioni e dei *referendum* e per agevolare le attività delle varie commissioni elettorali e referendarie. In pratica esso consiste in una enorme banca dati contenente le informazioni relative agli oltre 108 milioni di aventi diritto al voto della Federazione Russa.

Appare evidente l’utilità di un sistema informatizzato per un’amministrazione elettorale che coinvolge a ogni consultazione popolare a livello nazionale quasi un milione di persone distribuite tra la Commissione elettorale centrale, le Commissioni elettorali delle 83 entità costituenti la Federazione Russa, le 2.746 Commissioni elettorali territoriali, tutti e tre organismi permanenti, e i 94.416 seggi elettorali<sup>35</sup>, e che vi è ogni anno un altissimo numero di consultazioni a livello locale: basti pensare che in Russia sono fissati ogni anno due giornate per le elezioni ordinarie, solitamente una in primavera e una in autunno, e che dal 2007 al 2010 si sono svolte 22.906 consultazioni tra livello nazionale, regionale, municipale<sup>36</sup>.

La legislazione russa<sup>37</sup> permette, nell’ambito del sistema “GAS Vybory”, l’utilizzo di strumenti automatizzati per le fasi connesse all’espressione del voto e per il conteggio degli stessi<sup>38</sup> e ciò ha comportato la sperimentazione di alcune tipologie di voto elettronico fin dal 2001.

---

<sup>34</sup> GAS è l’acronimo di *Gosudarstvo Avtomatizirovannyi Sistema* che significa Sistema Automatico di Stato e *Vybory* significa Elezioni.

<sup>35</sup> Tali dati sono relativi alle elezioni presidenziali tenutesi il 4 marzo 2012. Cfr. OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Russian Federation, Presidential Election, 4 March 2012. Final Report*, Varsavia, 11 maggio 2012, p. 5.

<sup>36</sup> Questi dati sono stati forniti dal Presidente della Commissione centrale elettorale della federazione Russa Vladimir Churov in occasione del seminario organizzato dall’OSCE “*Present State and Prospects of Application of Electronic Voting in the OSCE participating States*” svoltosi a Vienna il 16 e 17 settembre 2010 e i cui atti sono consultabili in <http://www.osce.org/cio/72479>.

<sup>37</sup> Le principali leggi elettorali russe sono consultabili in inglese sul sito della Commissione elettorale centrale in <http://www.cikrf.ru/eng/>.

<sup>38</sup> La legge federale 10 gennaio 2003, n. 20-FZ regola il sistema «GAS "Vybory" e all’articolo 8 prevede che «*may include complexes of automation facilities of precinct election commissions*



A dire il vero, la legislazione elettorale russa definisce voto elettronico solamente quello espresso senza schede cartacee con l'uso di procedure automatizzate previste dal sistema "GAS Vybery"<sup>39</sup>, prevedendo però la possibilità di utilizzare come urne elettorali delle unità computerizzate per l'elaborazione delle schede elettorali, sistema che, nell'ambito della presente trattazione, viene comunque considerato un sistema di voto elettronico<sup>40</sup>. Spetta alla Commissione centrale elettorale ogni decisione sull'adozione e sulle procedure di utilizzo dei vari sistemi di voto e scrutinio elettronico<sup>41</sup>.

Nell'ambito del sistema "GAS Vybery" vi sono due differenti tipologie di strumenti per il voto elettronico: un apparato per la scannerizzazione delle schede cartacee chiamato "KOIB" e uno a *touch screen* chiamato "KEG".

Il sistema "KOIB", che alla luce della definizione di voto elettronico data dalla legislazione russa non dovrebbe essere considerato tale, è un sistema in uso nella Federazione Russa sin dal 2004. Consiste di due urne elettorali e alla sommità di ciascuna è posto uno scanner. I due scanner sono connessi tra di loro e uno è collegato a una stampante.

Le procedure di voto sono molto semplici. All'elettore viene consegnata una scheda cartacea con un timbro indicante il numero del seggio. Il votante, dopo aver espresso il voto all'interno della cabina elettorale, la inserisce a faccia in giù, per garantire la segretezza del voto, nello scanner che provvede alla lettura della scheda, al riconoscimento del timbro e alla memorizzazione del voto su una *memory card*. Qualora la scheda sia inserita a faccia in su o il numero del seggio indicato sul timbro

---

*supporting their activity, including the voting process and counting of votes in elections, a referendum*». Varie altre leggi elettorali richiamano la possibilità di voto elettronico. Ad esempio la legge federale 12 giugno 2002, n. 67-FZ sulle garanzie fondamentali dei diritti elettorali e del diritto dei cittadini della Federazione Russa a partecipare a referendum, la legge federale 10 gennaio 2003, n. 19-FZ sull'elezione del Presidente della Federazione Russa, la legge federale 18 maggio 2005, n. 51-FZ sull'elezione dei deputati della Duma della Federazione Russa (in queste ultime due leggi gli articoli, rispettivamente, 69 e 75 prevedono che in caso di voto elettronico il votante possa essere assistito da un altro elettore).

<sup>39</sup> Art. 2 punto 62 della legge federale 12 giugno 2002, n. 67-FZ che così recita: « *electronic voting – voting without paper ballots with the use of automated complex GAS "Vybery"* ». Il punto 62 è stato introdotto dalla legge federale 21 luglio 2005, n. 93-FZ.

<sup>40</sup> Si veda *supra* Capitolo I, sottocapitolo 2.

<sup>41</sup> Si veda art. 9 legge federale 10 gennaio 2003, n. 20-FZ e art. 64, comma 15, della legge federale 12 giugno 2002, n. 67-FZ.

non coincida o la scheda sia incompleta o compilata in maniera errata, lo scanner non accetterà la scheda e segnalerà un errore. Ovviamente la scheda cartacea rimane all'interno dell'urna, disponibile per eventuali riconteggi. Al termine delle operazioni di voto viene stampato un verbale con i risultati di tutte le schede scannerizzate da tutte e due gli scanner.

L'impiego di questi apparati è andato via via aumentando. Nel 2007, in occasione dell'elezione dei deputati alla Duma sono stati impiegati 2.914 sistemi a scanner in 1.457 seggi. Problemi tecnici furono riscontrati in solamente dieci di questi e così nel 2008, per le elezioni presidenziali, ne furono impiegati dieci di meno. Nel dicembre 2011, in occasione delle elezioni dei deputati alla Duma, vi è stato un vistoso aumento di apparati a scanner utilizzati: circa 4.800 seggi ne erano forniti. Un ulteriore incremento si ha pochi mesi dopo, nel marzo 2012, per le elezioni presidenziali ove in un totale di 5.233 seggi, all'incirca il 6,6% dei seggi complessivi, viene utilizzato il sistema "KOIB".

Nonostante la descritta semplicità delle procedure di voto e nell'uso del sistema a scanner, gli osservatori dell'OSCE/ODHIR, sia nel 2011 che nel 2012, hanno rilevato come molti elettori abbiano avuto necessità di assistenza al momento dell'inserimento della scheda nello scanner<sup>42</sup>.

Il secondo sistema, chiamato "KEG", è un apparato per voto elettronico con *touch screen*. E' stato introdotto per la prima volta nel 2006 in maniera sperimentale e con numeri ridottissimi: vennero equipaggiati con tale sistema solo cinque seggi. A sei anni di distanza dalla sua introduzione il suo utilizzo è ancora molto limitato: nel 2011 i seggi equipaggiati con tale sistema furono 326 e l'anno successivo furono 333. Bisogna tener conto che, a differenza del sistema "KOIB" che, comunque, utilizza schede cartacee, il sistema "KEG" è voto elettronico in senso stretto, così come definito dalla già citata legge federale 12 giugno 2002, n. 67-FZ e, pertanto, ai sensi dell'articolo 64 comma 15 della stessa legge, non può venire utilizzato in più dell'1% dei seggi.

---

<sup>42</sup> Cfr. OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Russian Federation, Presidential Election, 4 March 2012. Final Report*, Varsavia, 11 maggio 2012, p. 8, dove si afferma che circa il 17% dei votanti osservati in seggi con sistema "KOIB" ha richiesto assistenza.

Ogni macchina per votare “KEG” consiste di un lettore di tessere con codice a barre per l’inizio della procedura di voto, di uno schermo a tecnologia *touch screen* per esprimere il voto e di una piccola stampante incassata dietro una finestrella che stampa su una striscia di carta continua la scelta espressa per permettere al votante di controllare la correttezza del voto dato prima di confermarlo.

Anche in questo caso le procedure di voto sono abbastanza semplici. All’elettore viene consegnata una tessera con codice a barre che serve per abilitare la macchina per votare. Una volta inserita e accettata la tessera, l’elettore esprime il proprio voto toccando lo schermo. Il voto espresso appare su una striscia continua di carta dietro una finestrella: il votante può confermarlo o rifiutarlo, nel qual caso il voto precedente è cancellato e l’elettore può esprimere nuovamente il proprio voto.

Tutte le macchine per votare all’interno del seggio sono collegate in serie e sono connesse a un’unità di controllo. I voti di tutte le macchine sono memorizzati nell’unità di controllo e anche nelle *memory card* di ciascuna di esse. Ogni voto memorizzato contiene solamente i tre dati essenziali: di che elezione si tratta, qual è il seggio e, in maniera criptata, la scelta del votante.

Al termine delle operazioni di voto l’unità di controllo stampa i risultati, che vengono anche registrati in una *memory card*.

Appare evidente come in Russia l’utilizzo di tecnologie informatiche sia considerato una necessità e una priorità<sup>43</sup>, come dimostra il costante incremento del numero di seggi che durante gli anni sono stati equipaggiati con i sistemi “KOIB” e “KEG”. Si tratta di sforzi che fanno parte di un più ampio piano di modernizzazione

---

<sup>43</sup> In tal senso anche l’allora Presidente russo Medvedev che in un discorso tenuto nel novembre 2009 all’Assemblea federale della Federazione Russa dichiarò che *«we will continue and try to bring to a new level the ‘technical equipping’ of political competition. It is a very important thing in the contemporary world. During discussion of the address, somebody expressed an opinion (a journalist from the Stavropol region sent it): ‘Organization of the election process nowadays is part of Russia’s national infrastructure, just like communication, roads, power lines, postal services. But if there is no such element in the national infrastructure, a whole aspect of life in Russia is lost’»*, consultabile in <http://on.rt.com/3evp0m>.

che aveva come obiettivo quello di riuscire a coprire con strumenti informatici il 15% dei seggi entro l'anno 2012<sup>44</sup>.

Non vi sono, a differenza di quello che abbiamo visto accadere in altri Paesi, particolari critiche o preoccupazioni nei confronti del voto elettronico. Anzi, vi è un generalizzato giudizio positivo, soprattutto per quanto riguarda il sistema "KOIB", il più diffuso, ritenuto una garanzia nei confronti di accidentali o deliberate modifiche dei verbali di scrutinio e dei relativi risultati elettorali<sup>45</sup>.

Ciò non toglie che alcuni aspetti non completamente positivi siano stati evidenziati dagli osservatori elettorali internazionali. In primo luogo il fatto che, nonostante sia il sistema "KOIB" che quello "KEG" abbiano "prove cartacee", il primo una vera e propria scheda elettorale cartacea e il secondo un striscia di carta per la conferma, la legislazione non prevede un obbligatorio riconteggio manuale dei voti in un numero significativo di seggi scelti a caso<sup>46</sup>. In secondo luogo, è stata rilevata una scarsa trasparenza a causa del fatto che in ambedue i sistemi il codice sorgente del software è riservato e non reso pubblico e che non vi sia stata alcuna forma di valutazione pubblica né di certificazione da parte di enti indipendenti.

Pur non riguardando il voto elettronico, appare utile citare il fatto che nelle elezioni presidenziali in Russia del 2012 vi è stata l'applicazione di un'ulteriore tecnologia: quasi tutti i seggi elettorali sono stati dotati di un sistema di videocamere. Il sistema, composto da un computer collegato a Internet e due webcam, ha ripreso all'interno del seggio tutte le fasi elettorali, dall'apertura del seggio fino allo scrutinio e alla chiusura del seggio. Le due videocamere erano adeguatamente posizionate per riprendere al meglio le varie fasi evitando, ovviamente al fine di rispettare la segretezza del voto, di riprendere gli elettori all'interno della cabina elettorale. Le

---

<sup>44</sup> Cfr. l'intervento del Presidente della Commissione centrale elettorale della federazione Russa Vladimir Churov in occasione del seminario organizzato dall'OSCE "Present State and Prospects of Application of Electronic Voting in the OSCE participating States" svoltosi a Vienna il 16 e 17 settembre 2010 e i cui atti sono consultabili in <http://www.osce.org/cio/72479>.

<sup>45</sup> Cfr. OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Russian Federation, Presidential Election, 4 March 2012. Final Report*, Varsavia, 11 maggio 2012, p. 8.

<sup>46</sup> In tal senso la linea guida n. 14 del Consiglio d'Europa, Direzione Generale della Democrazia e Affari Politici, *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Transparency of E-enabled Elections (2011)*.

riprese, oltre a essere registrate, sono state anche inviate in tempo reale a un apposito sito Internet dove qualsiasi cittadino poteva iscriversi e scegliere i seggi che voleva osservare.

### **2.3. Venezuela**

Il sistema di voto del Venezuela è uno dei più automatizzati al mondo: dalla gestione della lista degli elettori alla registrazione dei candidati, dall'identificazione biometrica del votante all'espressione del voto attraverso apparecchiature con tecnologia *touch screen* e *touch pad*, dalla trasmissione dei risultati dei seggi all'aggregazione centralizzata degli stessi.

Il fondamento giuridico di tale automazione è dettato dalla Legge organica sul suffragio e la partecipazione politica del 1997, che esplicitamente prevede il principio che l'intero procedimento elettorale sia completamente automatizzato<sup>47</sup>, prevedendo però che per motivi di sicurezza, trasporti, infrastrutture, il *Consejo Nacional Electoral* (Consiglio Nazionale Elettorale) possa decidere di far utilizzare in determinate aree il sistema manuale, nonché dalla Legge organica sul potere elettorale del 2002 che conferisce al predetto Consiglio la competenza di determinare i meccanismi per estendere la predetta automazione sulla base dei principi di affidabilità, trasparenza, verificabilità, sicurezza e integrità informatica<sup>48</sup>.

In Venezuela le elezioni sono organizzate, supervisionate e amministrare dal predetto Consiglio Nazionale Elettorale, che viene considerato dalla Costituzione venezuelana del 1999 come il principale organo del "potere elettorale" e che si avvale

---

<sup>47</sup> L'articolo 154 della *Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política* del 1997, così come modificato nel 1998, prevede che «*El proceso de votación, escrutinio, totalización y adjudicación será totalmente automatizado. En aquellos casos en los cuales este sistema no pudiese ser implementado por razones de transporte, seguridad, infraestructura de servicios todo lo cual determinará expresamente y con la debida anticipación, el Consejo Nacional Electoral, mediante resolución especial, se optará por el sistema manual de votación, escrutinio, totalización y adjudicación, con estricta sujeción a las disposiciones establecidas en esta Ley y sus Reglamentos.*»

<sup>48</sup> L'articolo 33 della *Ley Orgánica del Poder Electoral* del 2002 prevede che «*El Consejo Nacional Electoral tiene la siguiente competencia: ... 42. Determinar los mecanismos para garantizar progresivamente la automatización en todas las áreas de su competencia, con base en los principios de confiabilidad, transparencia, auditabilidad, transferencia tecnológica, seguridad e integridad informática.*»

di altri tre organismi ad esso subordinati: la *Junta Electoral Nacional*, la *Comisión de Registro Civil y Electoral* e la *Comisión de Participación Política y Financiamiento*<sup>49</sup>.

Il Venezuela ha iniziato a sperimentare il voto elettronico con alcuni progetti pilota nel 1993 e in maniera più estesa nelle elezioni del 1998. Negli anni successivi l'interesse per i sistemi di voto automatizzati è aumentato al punto da rendere tale modalità di voto quella, come abbiamo visto, ordinaria, lasciando a quella manuale un carattere eccezionale ed estremamente residuale. Si pensi che nelle elezioni del 2006 solo lo 0,09% dei votanti ha votato manualmente, essenzialmente nelle delegazioni diplomatiche all'estero e in alcune aree particolarmente inospitali del Paese<sup>50</sup>. L'assenza di ostacoli burocratici e il fatto che il Consiglio Nazionale Elettorale sia un potere con propria autonomia e propri fondi ha contribuito alla rapida diffusione delle nuove tecnologie in ambito elettorale<sup>51</sup>. Tale sviluppo, però, non è stato privo di ostacoli, come dimostra il cambio di tecnologia di voto elettronico verificatosi dal 1998 ad oggi. Infatti, nelle elezioni del 1998, 1999 e 2000 vennero utilizzati sistemi a scanner ottici e nel referendum del 2004 si passò ad un sistema DRE con tecnologia *touch screen*.

Nel 2005 e nel 2006<sup>52</sup> sono state utilizzate due macchine per votare della Smartmatic, con lievissime differenze tra loro, composte da un monitor *touch screen*, una stampante, da un *touch pad*, cioè un tappetino tattile e da un pulsante di attivazione. Il sistema di voto elettronico in occasione delle elezioni presidenziali del 2012 e del 2013 è stato essenzialmente lo stesso, con la sola differenza che il sistema di identificazione per mezzo delle impronte digitali, di cui si tratterà successivamente, è stato modificato e implementato.

---

<sup>49</sup> Cfr. Articoli 292 e ss. della *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999*.

<sup>50</sup> Cfr. European Union Election Observation Mission, *Final Report Presidential Elections Venezuela 2006*, p. 19.

<sup>51</sup> Cfr. The Carter Center, *Observing the 2006 Presidential Elections in Venezuela, Final Report of the Technical Mission*, 2007, p. 10.

<sup>52</sup> Le elezioni del 2006 furono oggetto di ben tre differenti missioni di osservazione elettorale condotte dall'Unione europea, dall'Organizzazione degli Stati Americani e da The Carter Center, i cui rapporti finali sono rispettivamente consultabili in [http://eeas.europa.eu/eueom/missions/2006/venezuela/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/eueom/missions/2006/venezuela/index_en.htm), in <http://www.oas.org/sap/docs/DECO/informemoevenezuelaeleccionespresidenciales2006.pdf> e in [http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace\\_publications/democracy/venezuela\\_2006\\_eng.pdf](http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/democracy/venezuela_2006_eng.pdf).

Le procedure di voto sono abbastanza semplici. Dopo aver identificato l'elettore, il presidente del seggio abilita la macchina per votare utilizzando il pulsante di attivazione. La macchina è attiva per tre minuti e, nel caso in cui l'elettore in tale tempo non riesca a esprimere il proprio voto, la macchina può essere riattivata solamente per altri tre minuti. Una volta che la macchina è sbloccata il votante sceglie uno dei candidati riprodotti anche in foto sul *touch pad* ed esprime la propria scelta toccando il riquadro corrispondente. A questo punto sul monitor appare la scelta effettuata (foto del candidato, nome e partito) che l'elettore può confermare toccando un apposito tasto sul monitor, oppure può modificare la sua scelta premendo un altro tasto sul *touch pad* e successivamente confermare la nuova scelta. Per votare scheda bianca, non essendovi un apposito tasto sul *touch pad*, l'elettore deve semplicemente non scegliere alcun candidato e confermare sul monitor: in questo caso un ulteriore messaggio appare chiedendo un'ulteriore conferma. Dopo la conferma, la macchina memorizza il voto sia sulla memoria interna che su una scheda di memoria rimovibile. Infine viene stampata una ricevuta cartacea in cui sono riportati il nome del candidato e del partito scelti. Questa ricevuta viene controllata dall'elettore e inserita in un'apposita urna, anche se non vi sono specifiche disposizioni nel caso in cui il voto sulla ricevuta sia diverso da quello espresso dall'elettore: il voto memorizzato dopo la conferma non può in nessun modo essere modificato.

La ricevuta cartacea permette un controllo dei risultati automaticamente calcolati dalle macchine per votare. Proprio per aumentare la fiducia nel sistema di voto elettronico è prevista la *Verificación Ciudadana*, un controllo pubblico che consiste nel conteggio manuale delle ricevute per verificare se vi siano discrepanze con i voti conteggiati automaticamente: il Consiglio Nazionale Elettorale ha stabilito che venga compiuto un riconteggio dei voti attraverso le predette ricevute nel 53% dei seggi, scelti a caso, ai quali possono assistere gli elettori, gli osservatori e i rappresentanti dei partiti. Nelle elezioni del 2012 vennero rilevate differenze tra il conteggio automatizzato e quello manuale in soli 22 seggi e per un solo voto di differenza, discrepanze riconducibili a errore umano e soprattutto a votanti che non

depositarono la ricevuta cartacea nell'apposta urna<sup>53</sup>. Nelle elezioni presidenziali 2013, a seguito della richiesta del candidato soccombente, il Consiglio fece effettuare il riconteggio per tutti i seggi rilevando una discrepanza dello 0,02%<sup>54</sup>. Per tali casi è previsto che debba essere ritenuto valido il conteggio automatizzato; infatti, il riconteggio non viene considerato uno scrutinio, né una parte di esso, ma solamente un sistema per aumentare la fiducia dei cittadini nel sistema elettronico<sup>55</sup>.

Come già accennato, anche la gestione della lista degli elettori, che compete al Consiglio Nazionale Elettorale, è automatizzata. In Venezuela vi è un sistema di registrazione attiva e, pertanto, tutti coloro che avendone diritto vogliono essere inseriti nel registro elettorale possono farlo semplicemente richiedendo il rilascio del documento di identità, stante che vi è un collegamento tra la banca dati delle carte d'identità e il registro elettorale.

La novità espressa dal sistema venezuelano è che la registrazione degli elettori e l'identificazione dei votanti avviene attraverso apparecchiature biometriche e, cioè, attraverso le impronte digitali degli iscritti al voto. Tale sistema ha avuto ufficialmente inizio nel 2004 e si è sviluppato negli anni successivi con l'obiettivo di giungere a un'anagrafe completamente digitalizzata, di addivenire a un sistema di registrazione elettorale passivo e di evitare possibili frodi elettorali quali il voto multiplo o la possibilità per il presidente di un seggio di attivare più volte le macchine

---

<sup>53</sup> Cfr. The Carter Center, *Study Mission to the October 7, 2012 Presidential Election in Venezuela, Final Report*, Ottobre 2012, p. 48. Proprio per evitare involontarie, ma non solo, asportazioni della ricevuta cartacea in The Carter Center, *Observing the 2006 Presidential Elections in Venezuela, Final Report of the Technical Mission*, 2007, p. 18 è stata raccomandata la modifica del tipo di ricevuta cartacea.

<sup>54</sup> Cfr. The Carter Center, *Preliminary Report Study Mission of the Carter Center, Presidential Elections in Venezuela, April 14, 2013*, p. 5.

<sup>55</sup> L'articolo 437 del *Reglamento General de la Ley de Procesos Electorales*, emanato dal Consejo Nacional Electoral il 18 gennaio 2013 stabilisce che «*La Verificación Ciudadana del cierre de la votación consiste en la confrontación del contenido de los comprobantes de votación con relación a los datos reflejados en el Acta de Escrutinio. La misma tiene por finalidad verificar la correspondencia entre los datos producto del acto de votación, referidos al número de votantes y observaciones reflejadas en el acta de escrutinio, con relación al proceso de votación desarrollado durante el evento electoral. Bajo ningún concepto la Verificación Ciudadana se considerará escrutinio, ni forma parte de ese acto.*»



e, quindi, inserire voti. Nelle elezioni del 2012 solo il 7% degli iscritti al voto non aveva ancora fornito le proprie impronte digitali o la qualità delle stesse era scarsa<sup>56</sup>.

Nelle elezioni precedenti a quelle del 2012 il lettore delle impronte digitali era posto all'ingresso del seggio e serviva semplicemente a verificare, insieme al documento d'identità, se l'elettore fosse registrato in quel seggio; inoltre il lettore permetteva anche l'acquisizione delle impronte nel caso in cui queste non fossero già inserite nel database. Dal 2012, però, ogni macchina per votare è stata dotata di un lettore di impronte digitale, chiamato *Sistema Auto Identificación Integrado*, che contiene il numero del documento di identità, il nome e le impronte digitali degli elettori iscritti nel seggio in cui sono installate le macchine per votare. Per permettere all'avente diritto di votare, il personale del seggio inserisce il numero del documento d'identità e l'elettore appoggia il pollice sul lettore. Se l'impronta non corrisponde a quella registrata o risulta che l'elettore abbia già votato nella stessa giornata, il sistema non permette di proseguire nelle operazioni di voto; nel caso in cui il sistema non riesca a ottenere una corrispondenza di qualità accettabile, l'elettore può comunque votare, sempre che il numero del documento d'identità corrisponda<sup>57</sup>.

L'introduzione di tale sistema di identificazione ha, ovviamente, sollevato alcune perplessità in ordine alla garanzia della segretezza del voto. Stante la connessione tra la macchina per votare e il lettore di impronte digitali, per evitare che si possa collegare un voto a colui che lo ha espresso, la macchina registra separatamente voti e identità in ordine casuale e questi due *file* vengono criptati e memorizzati in due differenti archivi. Tali file possono essere modificati o aperti solo se si è in possesso di un'apposita chiave di decrittazione. La particolarità di tale chiave, consistente in una stringa di caratteri, è che essa non è in possesso di un unico

---

<sup>56</sup> Questi hanno potuto comunque votare e lasciare al momento dell'identificazione al seggio le proprie impronte.

<sup>57</sup> Nelle elezioni del 2012 all'incirca il 6,32 % delle impronte non vennero riconosciute e nel 4,65 % dei casi il riconoscimento non venne ritenuto accurato e, pertanto, gli elettori vennero identificati solo attraverso il documento di identificazione, cfr. The Carter Center, *Study Mission to the October 7, 2012 Presidential Election in Venezuela, Final Report*, Ottobre 2012, p. 47. In questo caso il Presidente del seggio può abilitare il sistema elettronico digitando un particolare codice, ma tale operazione può essere effettuata non più di sette volte, dopo di che il codice non è più funzionante e il Presidente del seggio, se ne ha la necessità, deve contattare il *Centro Nacional de Sопorte* per riceverne un altro.

soggetto; infatti la stringa di caratteri è composta da tre differenti parti: una conosciuta dal governo, una dall'opposizione e l'ultima dal Consiglio Nazionale Elettorale, che sono anche responsabili della custodia della propria parte di chiave di decrittazione. In tal modo, per aprire i file occorre che tutti e tre questi soggetti siano d'accordo. Inoltre, ogni macchina per votare possiede una propria firma digitale in grado di permettere la memorizzazione di tutte le operazioni effettuate e, quindi, di risalire a eventuali malfunzionamenti o manomissioni.

Ultimo aspetto notevole del sistema del voto elettronico adottato in Venezuela è lo sforzo del "potere elettorale" di rendere il sistema elettronico il più trasparente possibile soprattutto attraverso verifiche e controlli a cui tutti gli interessati possono partecipare. In occasione delle elezioni del 2012, oltre ai già citati conteggi manuali di verifica effettuati dopo le elezioni, prima del giorno del voto sono state effettuate ben 16 differenti verifiche e test a cui hanno potuto partecipare esperti tecnici dell'opposizione, dei partiti e degli osservatori elettorali nazionali e internazionali, che hanno riguardato l'intero sistema automatizzato, compreso l'hardware e il software delle apparecchiature per il voto elettronico, per la trasmissione dei risultati e per la loro aggregazione, nonché il registro elettorale e la banca dati contenente le impronte digitali<sup>58</sup>.

Per concludere questa breve descrizione del sistema di voto elettronico venezuelano si ritiene opportuno sottolineare la fiducia che ad esso viene riconosciuta dal corpo elettorale e dagli altri soggetti coinvolti nel procedimento elettorale. In tal senso si sono espressi i soggetti internazionali che hanno svolto missioni di osservazione elettorale in Venezuela, nonostante le polemiche e le contestazioni da

---

<sup>58</sup> Cfr. The Carter Center, *Study Mission to the October 7, 2012 Presidential Election in Venezuela, Final Report*, Ottobre 2012, p. 8. Per le elezioni del 2006 l'allegato 2 di European Union Election Observation Mission, *Final Report Presidential Elections Venezuela 2006*, elenca le seguenti verifiche effettuate precedentemente al giorno delle elezioni: verifica delle liste elettorali, verifica del software delle macchine per votare, verifica delle infrastrutture, verifica del sistema biometrico di identificazione, verifica della produzione delle macchine per votare, verifica del sistema di aggregazione dei risultati, verifica della produzione del sistema biometrico di identificazione, verifica delle schede elettroniche, nonché simulazione di voto, trasmissione dei risultati e loro aggregazione in un campione di 164 macchine per votare (0,5%).

parte del candidato soccombente nelle elezioni presidenziale del 2013<sup>59</sup>. Non può negarsi che gran parte di questa fiducia non possa che derivare dalla trasparenza e dal coinvolgimento di tutti i soggetti interessati nel controllo dell'affidabilità del sistema di voto elettronico utilizzato: la partecipazione di esperti individuati dai partiti, sia di maggioranza che di opposizione, e dalla società civile, oltre al coinvolgimento anche dell'opposizione nell'adozione di misure che garantiscano il segreto elettorale.

### 3. Casi di voto elettronico via Internet

In Europa, nonostante i casi appena analizzati di Belgio e Russia, la diffusione dei sistemi di voto elettronico presidiato appare aver subito, come abbiamo visto, una battuta d'arresto, contrariamente a quanto accade in altre parti del mondo: basta solamente citare il fatto che in Brasile e in India, ove complessivamente vi sono più di 900 milioni di elettori, si vota esclusivamente per mezzo di macchine per voto elettronico.

Differente è invece l'approccio europeo al voto elettronico remoto: in questo caso vi è un trend estremamente positivo stante che, come già sottolineato, è in aumento il numero di Paesi che hanno adottato nelle ultime elezioni l'*home voting* con valore legale.

Anche in questo caso verranno presi in considerazione tre casi di studio, in modo da analizzare tre criteri o stadi di attuazione differenti rispetto all'adozione del

---

<sup>59</sup> In The Carter Center, *Preliminary Report Study Mission of the Carter Center, Presidential Elections in Venezuela, April 14, 2013*, p. 79, si afferma che «As the high turn-out and many opinion polls demonstrate, the Venezuelan population, and the political parties and candidates in general, have confidence in the performance and integrity of the automated touch screen voting machines. As the post-election "citizen verification" audits of 100 percent of the voting machines demonstrated, the automated system functioned as expected in recording the votes cast, transmitting and counting them on April 14»; in The Carter Center, *Study Mission to the October 7, 2012 Presidential Election in Venezuela, Final Report*, Ottobre 2012, p. 8, in merito alla qualità del sistema di voto elettronico, si sottolinea che «This system has been in place for the past five national votes, with one modification this year to the location of the fingerprint identification mechanism. Under this system, both the opposition and the government have won and lost elections and accepted the results. Overall, the parties agreed the voting system performed satisfactorily on Oct. 7, 2012»; il Capo della missione di osservazione elettorale dell'Unione delle Nazioni del Sud America in occasione delle elezioni del 2013 ha dichiarato che «Venezuela possesses a reliable and transparent electoral system that inspires "plenty of confidence"» consultabile in <http://venezuelanalysis.com/news/8418>.

voto elettronico remoto. Il primo caso è quello della Svizzera, caratterizzato da un approccio estremamente graduale, che ha già reso possibile il voto elettronico remoto a un certo numero di cittadini, con particolare attenzione ai cittadini residenti all'estero, ma che intende renderlo possibile nei prossimi anni a tutti gli aventi diritto al voto. Il secondo caso è quello della Francia che nelle elezioni del 2012 ha già reso disponibile l'*home voting* per tutti i cittadini all'estero. Il terzo è l'Estonia, Paese in cui il voto elettronico remoto può già essere utilizzato da tutti i cittadini, non solo da quelli all'estero.

### ***3.1. Svizzera***

La Svizzera ha una lunghissima tradizione di partecipazione dei cittadini nei processi decisionali ai vari livelli, federale, cantonale e locale. Oltre alle elezioni, che si tengono ogni quattro anni, vi sono altri strumenti di democrazia diretta, segnatamente *referendum* e varie forme di proposte e iniziative legislative da parte dei cittadini stessi: vi sono fino a quattro consultazioni all'anno con vari quesiti. Le due modalità con cui tutti gli aventi diritto possono esprimere il loro voto sono quello presso il seggio elettorale e quello postale. Quest'ultimo è stato introdotto senza alcuna limitazione nel 1994 e ormai è il sistema scelto da circa l'85% dei votanti. Una terza modalità possibile di voto, ma non ancora estesa a tutti gli elettori, è il voto elettronico via Internet, anche se vi è stata una breve sperimentazione di voto via SMS<sup>60</sup>.

Nel 2000, a seguito di vari interventi parlamentari, venne affidato al Consiglio federale l'incarico di predisporre uno studio di fattibilità relativo all'introduzione del voto elettronico. Tale studio portò due anni dopo alla pubblicazione di un rapporto che suggerì l'introduzione del voto elettronico attraverso le seguenti quattro tappe da attuarsi contemporaneamente a livello federale, cantonale e locale: «*votare elettronicamente*», «*eleggere elettronicamente*», «*raccolta di firme digitali*» e

---

<sup>60</sup> Il Cantone di Zurigo ha portato avanti una sperimentazione del voto attraverso SMS fino al 2008 ma l'ha poi abbandonata.

«*proposte di candidature elettroniche*»<sup>61</sup>. La prima consiste nel permettere ai cittadini di votare nei *referendum* per mezzo di tecnologie digitali; la seconda riguarda l'utilizzo di tali tecnologie anche per le elezioni ai vari livelli; la terza si riferisce alla sottoscrizione elettronica di proposte e referendum; la quarta amplia l'uso dei mezzi digitali anche alla presentazione, verifica e convalida delle candidature ai vari organi elettivi.

Da questa previsione emerge un concetto di voto elettronico estremamente ampio, ricomprendente anche aspetti diversi dalla semplice espressione del voto. Per altro, lo stesso rapporto definisce voto elettronico: «votare ed eleggere per via elettronica», con un esplicito richiamo al voto via Internet; «firmare referendum e iniziative per via elettronica»; «informare per via elettronica su votazioni ed elezioni da parte di autorità»<sup>62</sup>. Per quanto riguarda, però, l'espressione del voto nei *referendum* e nelle elezioni, occorre sottolineare che, ad oggi, l'unica forma di voto elettronico sperimentata in Svizzera è esclusivamente quella del voto elettronico remoto via Internet.

Il citato rapporto del 2002, oltre a trattare dei vari aspetti del voto elettronico in relazione alle opportunità e ai rischi che questo comporta, nonché alla centralità degli aspetti relativi alla sicurezza, mette in evidenza come il voto elettronico debba, ovviamente, rispettare la garanzia costituzionale che «protegge la libera formazione della volontà e l'espressione fedele del voto»<sup>63</sup>, ma anche come fossero necessarie delle modifiche legislative per permettere la sperimentazione del voto elettronico. Infatti, all'epoca del rapporto, la Legge federale sui diritti politici prevedeva l'utilizzo di ausili tecnici solamente per il conteggio dei voti<sup>64</sup>.

Proprio a seguito di tali considerazioni il legislatore elvetico ha modificato la Legge federale sui diritti politici, prevedendo all'articolo 8a che, «d'intesa con i

---

<sup>61</sup> Consiglio federale svizzero, *Rapporto sul voto elettronico: le opportunità, i rischi e la fattibilità dell'esercizio dei diritti politici per via elettronica*, in "Foglio Federale della Confederazione Svizzera" n. 5, 5 febbraio 2002, pp. 567 ss. Le quattro tappe sono così espressamente elencate a p. 596.

<sup>62</sup> Consiglio federale svizzero, *Rapporto sul voto elettronico: le opportunità, i rischi e la fattibilità dell'esercizio dei diritti politici per via elettronica*, in "Foglio Federale della Confederazione Svizzera" n. 5, 5 febbraio 2002, p. 573.

<sup>63</sup> Art 34 comma 2 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera.

<sup>64</sup> Art. 84 della Legge federale sui diritti politici del 17 dicembre 1976.

Cantoni e i Comuni interessati, il Consiglio federale può autorizzare la sperimentazione del voto elettronico...», e ha modificato anche l'Ordinanza sui diritti politici introducendo alcune disposizioni specifiche<sup>65</sup>.

Sulla scorta del citato rapporto, il Consiglio federale ha dato inizio al progetto «*Vote électronique*», stipulando delle convenzioni con i Cantoni di Ginevra, Neuchâtel e Zurigo per istituire delle sperimentazioni con valore legale in occasione di votazioni ed elezioni a tutti i livelli. Sulla base di tali accordi si è svolta, tra il 2004 e il 2005, una prima fase di sperimentazione di voto elettronico remoto, sperimentazione valutata positivamente nel successivo Rapporto sui progetti pilota in materia di voto elettronico<sup>66</sup> del 2006, che ha coinvolto un numero limitato di elettori residenti in alcuni comuni individuati dai cantoni stessi<sup>67</sup>.

Sebbene a livello federale il progetto *Vote électronique* sia di competenza della Cancelleria federale, i veri responsabili sono i Cantoni, cui spettano l'organizzazione e l'attuazione anche di votazioni ed elezioni federali. Alla Cancelleria federale compete in pratica solamente l'autorizzazione alla sperimentazione del voto elettronico, che, però, è decisa e organizzata dai Cantoni<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> All'Ordinanza sui diritti politici del 24 maggio 1978 è stata aggiunta, con Ordinanza del 20 settembre 2002, la sezione 6a, successivamente ancora modificata dall'Ordinanza 21 settembre 2007 e dall'Ordinanza 13 gennaio 2010: la sezione 6a ha attualmente titolo «Prove del voto elettronico» e contiene 19 disposizioni relative al voto elettronico, dall'art. 27a all'art. 27k/bis.

<sup>66</sup> Consiglio federale svizzero, *Rapporto sui progetti pilota in materia di voto elettronico*, 31 maggio 2006, in «*Foglio Federale della Confederazione Svizzera*» n. 25, 27 giugno 2006, pp. 5015 ss.

<sup>67</sup> Per le consultazioni del settembre 2004 vennero autorizzati al voto i circa 20.000 elettori di quattro comuni del Cantone di Ginevra (Anières, Carouge, Cologny, Meyrin) e in quelle del novembre dello stesso anno coloro che potevano optare per il voto via Internet salirono a 40.000 in quanto, ai quattro comuni citati se ne aggiunsero altri quattro sempre dello stesso Cantone. Il Cantone di Ginevra aveva già precedentemente dato il via a limitate sperimentazioni in singoli comuni: ad Anières in occasione delle consultazioni tenutesi nel gennaio 2003, a Cologny nel novembre 2003, a Carouge nell'aprile 2004 e a Meyrin nel giugno 2004. Alle consultazioni dell'aprile 2005 la sperimentazione nel Cantone di Ginevra ha riguardato 14 Comuni per un totale di circa 80.000 aventi diritto al voto. Altre sperimentazioni con un numero di elettori più limitato, oltre ad altre senza valore legale, sono state effettuate dai Cantoni di Neuchâtel, in occasione delle consultazioni di settembre e novembre 2005, che hanno dato la possibilità di utilizzare il voto elettronico a, rispettivamente, circa 1.700 e 2.400 elettori, e di Zurigo, sempre per le consultazione del novembre 2005 che vedevano coinvolti quasi 17.000 aventi diritto al voto. Tali dati sono contenuti nel citato secondo rapporto del 2006 e nella documentazione complementare consultabile nel sito della Cancelleria federale svizzera <http://www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/08004/index.html?lang=it>.

<sup>68</sup> Art. 8a della Legge federale sui diritti politici e artt. 27a e ss. dell'Ordinanza sui diritti politici. In particolare l'art. 27d fissa una serie di elementi che i sistemi di voto elettronico devono garantire per poter essere autorizzata la sperimentazione che, ricordiamo, ha valore legale: « a - possano partecipare

Questa estrema autonomia dei Cantoni ha comportato lo sviluppo di tre differenti sistemi di voto elettronico.

Il sistema di voto utilizzato dal Cantone di Ginevra è di proprietà del Cantone stesso ed è stato sviluppato dal servizio di informatica del Cantone e da tre aziende private. Per quanto riguarda il software, la maggior parte di esso è *open source*, mentre la restante parte è di proprietà del Cantone stesso. L'obiettivo principale dello sviluppo del sistema è stato quello della facilità di utilizzo, cercando di trasporre in un sistema *on line* il sistema del voto per corrispondenza.

Prima delle elezioni ogni avente diritto al voto riceve un certificato elettorale che gli permette di poter scegliere di votare al seggio, per posta o via Internet. Infatti, il certificato elettorale contiene anche un codice personale di sedici cifre, che permette di criptare i dati dell'elettore e che è, pertanto, inserito in forma anonima nel registro informatico degli elettori, e una password di sei cifre nascosta sotto un'area da grattare, che cambia per ogni consultazione.

Per votare attraverso la modalità elettronica, l'elettore si deve connettere da una qualsiasi postazione Internet, senza bisogno di alcun programma particolare né di alcuna apposita periferica, all'apposita pagina web e inserire il predetto codice di sedici cifre. Per poter proseguire, tale codice deve ovviamente essere contenuto nella banca dati del registro degli elettori e la probabilità di indovinare la combinazione giusta è di una su cinque miliardi. Una volta riconosciuto, l'avente diritto esprime il proprio o i propri voti. Il sistema mostra un riepilogo delle scelte effettuate e l'elettore deve inserire la data di nascita, il Comune di riferimento e la password di sei cifre. A questo punto il sistema conferma la registrazione del voto.

---

allo scrutinio soltanto gli aventi diritto di voto (controllo della legittimazione al voto); b - ciascun avente diritto di voto disponga di un solo voto e possa votare soltanto una volta (unicità del voto); c - terzi non possano intercettare, modificare o deviare in modo sistematico ed efficace voti espressi per via elettronica (garanzia dell'espressione fedele e sicura della volontà popolare); d - terzi non possano venire a conoscenza del contenuto di voti espressi per via elettronica (segreto del voto); e - all'atto della determinazione dei risultati sia tenuto conto di tutti i voti (determinazione fede degna dei risultati); f) - possa essere escluso qualsiasi abuso sistematico (scrutinio conforme alle norme). Inoltre, devono essere soddisfatte le disposizioni previste dagli articoli dal 27e al 27o che riguardano essenzialmente la libertà di voto, la crittazione dei voti, il segreto del voto, la protezione dei voti espressi, la possibilità di riconteggio, il controllo della plausibilità del risultato.

Essendo il registro informatico degli elettori lo stesso, sia per coloro che votano via Internet che per coloro che votano per corrispondenza, qualora un elettore abbia votato via Internet, un suo eventuale voto per corrispondenza non potrà essere registrato. Per quanto riguarda il voto al seggio, essendo il certificato elettorale lo stesso e visto che il voto elettronico è possibile solo fino al giorno precedente la consultazione, nel caso in cui taluno si presenti con la password scoperta, prima di farlo votare il personale del seggio verificherà che non abbia già votato elettronicamente.

La segretezza del voto è assicurata dalla crittazione dei voti prima di essere depositati in ordine casuale nella “urna elettronica” e dal fatto che i dati relativi ai votanti e i voti sono memorizzati in due sistemi completamente separati.

Il sistema utilizzato dal cantone di Zurigo è stato sviluppato da un’azienda privata. Come avviene per Ginevra, l’elettore riceve il certificato elettorale contenente un codice d’accesso e una password nascosta sotto un’area da grattare. A differenza del Cantone di Ginevra, però, in quello di Zurigo i registri degli elettori sono gestiti dai singoli Comuni e, quindi, per ogni elezione il sistema deve raccogliere i dati e inserirli in una banca dati apposita. Viene pertanto creato un registro virtuale che serve per la preparazione dei certificati elettorali. Una volta che i certificati sono stampati, i dati personali vengono rimossi dal registro virtuale rendendo impossibile stabilire un nesso tra voti e persone.

Per votare è sufficiente che l’elettore si connetta attraverso una qualsiasi postazione Internet, senza necessità di scaricare programmi o installare particolari periferiche, e inserisca il codice personale. Se tale codice risulta corretto l’elettore può esprimere il proprio voto. Il sistema mostra un riepilogo delle scelte effettuate e, per confermarle, il votante deve inserire la propria data di nascita e la password. In tal modo il voto viene registrato, in maniera criptata, in una “urna virtuale”.

Sia nel sistema sviluppato dal Cantone di Ginevra che in quello sviluppato dal Cantone di Zurigo, viene prevista una “Municipalità fittizia” nell’ambito della quale i membri della commissione elettorale inseriscono dei voti e, al termine dell’elezione,



controllano che i risultati corrispondano ai voti che loro hanno espresso, testando in tal modo l'intero sistema.

Differentemente dai sistemi utilizzati dai Cantoni di Ginevra e Zurigo, quello utilizzato dal Cantone di Neuchâtel è integrato con un più ampio sportello telematico, il *Guichet Unique*<sup>69</sup>, in grado di fornire agli abitanti tutta una serie di servizi, dalla fiscalità alla mobilità, compresa la possibilità di voto via Internet. Tale sistema è stato sviluppato dal Cantone insieme ad alcune aziende private.

Per poter votare attraverso il portale *Guichet Unique*, gli elettori devono iscriversi al servizio compilando un modulo di adesione e autenticando la propria firma presso un'autorità competente. Se l'iscrizione va a buon fine l'utente riceve via posta un codice d'accesso e una password.

Prima delle consultazioni l'elettore riceve il certificato elettorale che gli permette di votare o presso il seggio o via posta o attraverso il portale *Guichet Unique*. Infatti, il certificato contiene un codice di validazione e un codice di conferma, che sono ovviamente individuali e confidenziali. L'elettore accede normalmente al portale, come per qualsiasi altro servizio, e nell'apposita area esprime il proprio o i propri voti. Il sistema mostra un riepilogo delle scelte effettuate e il votante le conferma inserendo il codice di validazione. Il voto è registrato e sullo schermo appaiono un codice di conferma e un codice di ricevuta. Il codice di conferma deve corrispondere a quello riportato sul certificato elettorale, dimostrando in tal modo che il voto è stato ricevuto dal server. Il codice di ricevuta dimostra che il voto è giunto alla "urna virtuale"; infatti, successivamente allo scrutinio, il votante può verificare che il codice di ricevuta sia ricompreso in un'apposita lista pubblicata su Internet che contiene tutti i codici di ricevuta rilasciati: se lo trova ha la conferma che il suo voto è stato preso in considerazione al momento dello spoglio, anche se, ovviamente, non è possibile risalire alla scelta effettuata.

Ovviamente anche in tale sistema il voto è criptato dal momento della sua espressione fino al suo deposito nell'urna.

---

<sup>69</sup> Cfr. [www.guichetunique.ch](http://www.guichetunique.ch).

Sulla scorta della positiva valutazione della sperimentazione e nell'ambito della più ampia strategia nazionale di *e-government* approvata dal Consiglio federale nel 2007<sup>70</sup>, il Consiglio federale e il Parlamento elvetico hanno deciso di estendere in modo graduale e controllato il voto elettronico ponendo però l'attenzione soprattutto sulla possibilità di permettere ai residenti all'estero di utilizzare il voto elettronico remoto. Lo stesso rapporto del 2006 aveva sottolineato come il voto elettronico rappresenti un valore aggiunto per i cittadini che si trovano all'estero<sup>71</sup>.

L'entrata in vigore nel 2008 delle modifiche legislative necessarie<sup>72</sup>, ha permesso l'inizio di una nuova e più estesa fase di sperimentazione, consentendo di estendere a nuovi Cantoni la sperimentazione e ha fissato i presupposti legali per estendere anche ai cittadini all'estero la possibilità di utilizzare il voto elettronico<sup>73</sup>.

Attualmente i singoli Cantoni possono effettuare sperimentazioni di voto elettronico che coinvolgano non più del 10% degli aventi diritto al voto, nel caso di consultazioni a livello federale, e non più del 30% nel caso dei referendum obbligatori in cui sia richiesta anche la maggioranza dei Cantoni, anche se tale quota non si applica per gli elettori all'estero<sup>74</sup>.

Nonostante la non applicazione di un limite per gli elettori residenti all'estero afferenti ai Cantoni che sperimentano il voto elettronico, non tutti possono comunque partecipare. Infatti il voto elettronico remoto dall'estero è possibile solo per gli Svizzeri domiciliati nell'Unione europea, in altri piccoli Stati europei<sup>75</sup> o in uno degli

---

<sup>70</sup> Cfr. <http://www.egovernment.ch/egov/00833/00834/index.html?lang=it>.

<sup>71</sup> Consiglio federale svizzero, *Rapporto sui progetti pilota in materia di voto elettronico*, 31 maggio 2006, in "Foglio Federale della Confederazione Svizzera" n. 25, 27 giugno 2006, p. 5087.

<sup>72</sup> Si tratta della Legge federale che modifica la legge federale sui diritti politici del 23 marzo 2007 (RU 2007 4635) e dell'Ordinanza di modifica dell'Ordinanza sui diritti politici del 21 settembre 2007 (RU 2007 4639).

<sup>73</sup> La Legge federale sui diritti politici degli Svizzeri all'estero del 19 dicembre 1975 e successive modifiche (RU 1976 1805) prevede all'art. 1 che possa essere autorizzata tale sperimentazione e, per rendere questo possibile, prescrive all'art. 5b che i «cataloghi elettorali degli elettori residenti all'estero», i registri elettorali, devono essere gestiti in modo da rendere possibile la tenuta elettronica di un «catalogo elettorale centrale degli Svizzeri all'estero».

<sup>74</sup> Art. 27c dell'Ordinanza sui diritti politici. La quota è stata portata dal 20% al 30% con Ordinanza del 4 aprile 2012.

<sup>75</sup> Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino, Città del Vaticano e Cipro del Nord.

Stati firmatari dell'Intesa di Wassenaar<sup>76</sup> del 1996. Tutti questi Paesi, ove risiede il 90% degli Svizzeri all'estero, consentono di ricevere e inviare dati criptati come quelli utilizzati dai sistemi di voto elettronico.

Mentre i tre sistemi di voto elettronico sopra descritti hanno usufruito di contributi economici federali per il loro sviluppo, il Consiglio federale ha deciso che lo sviluppo di nuovi sistemi sia completamente a carico dei Cantoni<sup>77</sup> e, pertanto, si sono rese necessarie forme di collaborazione con i tre Cantoni originari. Per permettere ad altri Cantoni di sperimentare il voto elettronico sono emerse due differenti modalità di cooperazione: l'*hosting*, l'ospitalità nel sistema del Cantone di Ginevra, e un consorzio per l'utilizzo di una copia del sistema del cantone di Zurigo. Per quanto riguarda il sistema di voto elettronico del Cantone di Neuchâtel, che, come abbiamo visto, è sviluppato all'interno di una più ampia piattaforma, non vi è per ora prevista la possibilità di ospitare elettori appartenenti ad altri Cantoni.

Nella soluzione *hosting* il Cantone ospitato trasferisce il proprio registro elettorale al sistema ospitante del Cantone di Ginevra e, al termine delle elezioni, quest'ultimo gli trasmette i risultati. Tale soluzione è stata ad oggi adottata da tre Cantoni<sup>78</sup>.

Per quanto riguarda l'utilizzo della copia del sistema del cantone di Zurigo, è stato formato un consorzio di sette Cantoni<sup>79</sup> che funziona essenzialmente come il predetto sistema *hosting*, solo che, non è gestito da un Cantone ma da un'azienda privata.

---

<sup>76</sup> L'Intesa di Wassenaar (Wassenaar Arrangement – WA) è stata istituita al fine di contribuire alla sicurezza e alla stabilità regionale ed internazionale, promuovendo trasparenza e maggiore responsabilità riguardo ai trasferimenti di armi convenzionali e di beni e tecnologie a duplice uso. L'intesa regola anche l'importazione e esportazione di crittografie essendo questa una tecnologia a duplice uso. Cfr. [www.wassenaar.org](http://www.wassenaar.org).

<sup>77</sup> Cfr. Driza.Maurer A., Spycher O., Taglioni G., Weber A., *E-Voting for Swiss Abroad: A Joint Project between Confederation and Canton*, in *Proceedings of the 4th International Conference on Electronic Voting 2010*, a cura di Krimmer R., Grimm R., Bonn: GI Lecture Notes in Informatics, p. 179.

<sup>78</sup> Berna, Lucerna e Basilea Città.

<sup>79</sup> Friburgo, Soletta, Sciaffusa, San Gallo, Grigioni, Argovia e Turgovia.

Nel giugno 2013 è stato pubblicato il terzo rapporto del Consiglio federale sul voto elettronico<sup>80</sup> che valuta nel complesso positivamente la seconda fase sperimentale 2006-2012 del progetto *Vote électronique*. Viene anche sottolineato come in Svizzera, nonostante qualche voce contraria<sup>81</sup>, l'utilizzo del voto elettronico sia ben accettato e ciò si riflette anche nella partecipazione: l'utilizzo del voto via Internet risulta particolarmente elevato (spesso oltre il 50%) soprattutto nel caso degli Svizzeri all'estero aventi diritto di voto. Più restii a farne uso sono gli elettori domiciliati in Svizzera<sup>82</sup>.

Alla luce dei risultati fin qui conseguiti, la Svizzera è fermamente decisa a proseguire nell'estensione dell'uso del voto elettronico, anche se in maniera graduale. Il primo obiettivo di permettere alla maggioranza degli Svizzeri all'estero di votare via Internet è già stato raggiunto nel 2012; l'obiettivo di medio termine è quello di dar modo alla maggioranza degli Svizzeri residenti all'estero di votare via Internet in occasione delle elezioni del Consiglio Nazionale del 2015; l'ultimo obiettivo è quello di far diventare il voto elettronico remoto un canale complementare per tutti gli aventi diritto al voto. Per raggiungere questi obiettivi la Cancelleria federale ha elaborato nel 2011 una «Pianificazione strategica del voto elettronico»<sup>83</sup> (*roadmap*) nella quale sono definite le sfide da affrontare in cinque ambiti, le relative misure da prendere e lo scadenziario.

Va sottolineata l'importanza che riveste l'estrema cautela con cui la Svizzera sta attuando il proprio progetto *Vote électronique*. Tale prudenza permette di raggiungere due importanti risultati: il primo è quello di testare e migliorare,

---

<sup>80</sup> Consiglio federale svizzero, *Rapporto del Consiglio federale sul voto elettronico. Valutazione dell'introduzione del voto elettronico (2006-2011) e basi per l'ulteriore sviluppo*, 14 giugno 2013, in "Foglio Federale della Confederazione Svizzera" n. 26, 9 luglio 2013, pp. 4335 ss.

<sup>81</sup> Perplesità le hanno sollevate il Partito Pirata e alcune associazioni private come «direktedemokratie.com», soprattutto in ordine alla trasparenza e alla difficoltà di accesso alla documentazione relativa. Cfr. Consiglio federale svizzero, *Rapporto del Consiglio federale sul voto elettronico. Valutazione dell'introduzione del voto elettronico (2006-2011) e basi per l'ulteriore sviluppo*, 14 giugno 2013, in "Foglio Federale della Confederazione Svizzera" n. 26, 9 luglio 2013, p. 4404.

<sup>82</sup> Cfr. Consiglio federale svizzero, *Rapporto del Consiglio federale sul voto elettronico. Valutazione dell'introduzione del voto elettronico (2006-2011) e basi per l'ulteriore sviluppo*, 14 giugno 2013, in "Foglio Federale della Confederazione Svizzera" n. 26, 9 luglio 2013, p. 4340.

<sup>83</sup> Cfr. <http://www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/06552/index.html?lang=it>, dove è consultabile anche l'aggiornamento del 2013 della *roadmap*.

consultazione dopo consultazione, la sicurezza e l'affidabilità del sistema; il secondo di costruire quella assolutamente necessaria confidenza e fiducia degli elettori nel nuovo sistema di voto. Si tratta di una modalità d'introduzione di nuove tecnologie nei procedimenti elettorali che lo stesso OSCE/ODIHR, che ha svolto una missione di osservazione elettorale in occasione delle elezioni del Consiglio Nazionale del 2011, prima elezione in cui venne utilizzato il voto elettronico, ha indicato come una buona pratica<sup>84</sup>.

### **3.2. Francia**

Fin dal 1972 è stato reso possibile in Francia il voto per mezzo di macchine per votare. Infatti, il Codice elettorale allora vigente già prevedeva all'articolo L57-1, che le macchine per votare potessero essere utilizzate nei seggi ubicati in Comuni con più di 30.000 abitanti individuati dal Consiglio di Stato e un decreto del 27 dicembre 1972 individuò 26 Comuni. Questa limitata adozione di macchine per votare, che all'inizio erano apparati meccanici e non elettronici, è continuata negli anni. Modifiche del Codice elettorale<sup>85</sup> hanno permesso l'uso di macchine per votare, questa volta elettroniche, in Comuni aventi più di 3.500 abitanti e hanno demandato la scelta dei Comuni in cui utilizzare tali macchine ai Prefetti. In occasione delle elezioni parlamentari del 2012 tre differenti tipi di macchine per votare<sup>86</sup> sono state utilizzate in 64 Comuni.

Nonostante un uso piuttosto limitato del voto elettronico presidiato, la Francia ha iniziato a sperimentare il voto via Internet. Il primo progetto pilota si ha nel 2002

---

<sup>84</sup> Cfr. OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Report, Swiss Confederation, Federal Assembly Elections, 23 October 2011*, Varsavia, 30 gennaio 2012, p. 16 che sottolinea come «*The careful, limited, and step-by-step manner in which Switzerland is introducing and testing Internet voting is a good practice, both to ensure the integrity of the systems used and build public confidence in the process.*»

<sup>85</sup> Legge n. 88-1262 del 30 dicembre 1988, legge n. 2004-1343 del 9 dicembre 2004 e, da ultimo, legge n. 2005-102 del 11 febbraio 2005. Il vigente art. L57-1 del codice elettorale stabilisce che «*Des machines à voter peuvent être utilisées dans les bureaux de vote des communes de plus de 3500 habitants figurant sur une liste arrêtée dans chaque département par le représentant de l'Etat.*»

<sup>86</sup> Si tratta della versione "2.07" della macchina per votare della società NEDAP-France élection, del modello "iVotronic" della società ES&S Datamatique e del modello "Point & Vote" della società Indra Sistemas SA. Sono tutti modelli DRE senza VVPAT (prova cartacea).

in occasione delle elezioni locali nel comune di Issy-les-Molineaux. Successivamente nel 2003, in occasione delle consultazioni elettorali per il Consiglio superiore dei Francesi all'estero, ora Assemblea dei Francesi all'Estero<sup>87</sup>, i cittadini francesi residenti nelle due circoscrizioni negli Stati Uniti, oltre al voto per corrispondenza e al voto presso le sedi consolari, hanno potuto utilizzare il voto via Internet per l'elezione dei propri rappresentanti<sup>88</sup>. Questa ulteriore modalità di voto è stata confermata e ampliata in occasione delle successive elezioni dell'Assemblea dei Francesi all'Estero del 2006<sup>89</sup> e del 2009<sup>90</sup>.

Per quanto riguarda la sperimentazione del 2003, gli aventi diritto al voto ricevettero via posta il codice e la password che permettevano di votare *on line*. Nel 2006, gli elettori che intendevano avvalersi di tale modalità di voto dovettero registrarsi presso il proprio consolato via posta o via e-mail e, successivamente, ricevevano una password per l'accesso al sito creato per il voto. Nel 2009 i cittadini francesi all'estero che usarono il voto elettronico dovettero creare la propria password<sup>91</sup> all'interno della piattaforma elettronica del governo francese (*Guichet d'Administration Electronique*). Per accedere a tale piattaforma l'elettore doveva creare un proprio account indicando il numero individuale di identificazione consolare<sup>92</sup>, la data di nascita e il numero del passaporto. A questo punto per votare era sufficiente collegarsi all'apposito sito Internet, introdurre i predetti codici di identificazione e password ed esprimere il proprio voto. Al termine della procedura il sistema forniva un codice individuale di conferma. Dopo lo scrutinio tutti i codici di conferma sono stati pubblicati in Internet, permettendo in tal modo al votante di

---

<sup>87</sup> Il *Conseil supérieur des Français de l'étranger*, divenuto nel 2004 *Assemblée des Français de l'Étranger*, è essenzialmente un organo consultivo del Ministro degli Esteri i cui membri vengono eletti dai cittadini francesi residenti all'estero. I membri restano in carica sei anni ma le elezioni non sono contemporanee in tutte le 52 circoscrizioni estere: le elezioni coinvolgono due diversi gruppi di circoscrizioni e avvengono ogni 3 anni alternativamente. Tra i compiti dell'Assemblea vi è anche quello di nominare 12 senatori (In Francia tutti i 348 membri del Senato sono eletti in maniera indiretta).

<sup>88</sup> Decreto n. 2003-396 del 29 aprile 2003.

<sup>89</sup> Decreto n. 2006-285 del 13 marzo 2006.

<sup>90</sup> Decreto n. 2009-525 del 11 maggio 2009.

<sup>91</sup> Si trattava di una password individuale composta da 8 a 12 caratteri alfanumerici.

<sup>92</sup> Il *numéro d'identification consulaire* (NUMIC) è un identificativo composto da 8 cifre che viene assegnato a ogni cittadino francese iscritto nel registro dei cittadini residenti all'estero.

controllare se il suo voto fosse stato conteggiato. Per prevenire il voto multiplo, venne adottata una procedura manuale per cui, al termine del periodo in cui era possibile esprimere il proprio voto via Internet<sup>93</sup>, la lista dei votanti veniva inviata ai rispettivi uffici consolari, dove venne confrontata con i voti ricevuti via posta.

Anche se la Francia conta ormai circa due milioni di cittadini all'estero, l'affluenza al voto per l'Assemblea dei Francesi all'estero è sempre stata molto bassa. Si pensi che nel 2009<sup>94</sup>, a fronte di 339.525 iscritti, hanno votato solamente in 69.514, pari a circa il 20,4% e, di questi, 42.635 hanno utilizzato il voto per corrispondenza e 6.026 il voto via Internet, pari a circa il 14,5% dei votanti<sup>95</sup>.

Nel 2008 la Costituzione venne modificata<sup>96</sup> per permettere anche ai cittadini francesi residenti all'estero di votare per l'elezione dell'Assemblea Nazionale e per fare ciò sono state individuate 11 circoscrizioni estere ciascuna delle quali esprime un deputato. Vi è da notare che questi già potevano votare alle elezioni presidenziali ma che la loro partecipazione era stata sempre abbondantemente inferiore a quella degli elettori in territorio nazionale<sup>97</sup>. Proprio per cercare di aumentare la partecipazione degli elettori all'estero venne prevista la possibilità per questi di votare secondo quattro differenti modalità: il voto presso la sede consolare, il voto per corrispondenza, il voto per procura e il voto via Internet. Tale opportunità non viene, però, riconosciuta per le elezioni presidenziali o per i *referendum* e tale esclusione è motivata dalla loro diversa natura. Infatti, le elezioni presidenziali e i *referendum*

---

<sup>93</sup> Per le elezioni del 2009 gli aventi diritto al voto poterono esprimerlo via Internet per un periodo di 15 giorni, entro 3 giorni prima dell'apertura dei seggi presso i consolati.

<sup>94</sup> Le elezioni per l'Assemblea dei Francesi all'estero del 2009 riguardarono le circoscrizioni del gruppo A: America e Africa. Quelle precedenti del 2006 riguardarono le circoscrizioni del gruppo B: Europa, Asia, Oceania e Medio Oriente. I membri dell'Assemblea restano in carica sei anni ma le elezioni avvengono alternativamente ogni tre anni e riguardano un solo gruppo.

<sup>95</sup> I dati sono consultabili sul sito <http://www.assemblee-afe.fr/elections-des-conseillers-a-l-afe.html>.

<sup>96</sup> Legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008, a cui è stata data applicazione con Ordinanza 2009-936 del 29 luglio 2009, con Legge Organica n. 2011/410 del 14 aprile 2011 e con Decreto n. 2011-843 del 15 luglio 2011.

<sup>97</sup> Nelle elezioni presidenziali del 1995, 2002 e 2009 l'affluenza al primo turno degli elettori in territorio nazionale è stata, rispettivamente, del 78,38%, 71,60% e 83,77%, mentre quella degli elettori all'estero è stata, rispettivamente, del 50,87%, 37,27% e 40,30%. Tali dati sono riportati da Pinault T., Courtade P., *E-voting at Expatriates' MPs Elections in France*, in *Proceedings of the 4th International Conference on Electronic Voting 2012*, a cura di Krimmer R., Grimm R., Bonn: GI Lecture Notes in Informatics, p. 190.

sono a collegio elettorale unico e, pertanto, sarebbe stato problematico, dal punto di vista dell'eguaglianza del voto, giustificare la possibilità di esprimere il proprio voto anche per corrispondenza e via Internet solo per gli elettori residenti all'estero e non anche a quelli in territorio nazionale.

La possibilità del voto elettronico per l'elezione dell'Assemblea Nazionale viene previsto dalla legge che, però, non regola nel dettaglio le operazioni elettorali, ma rimanda a un successivo decreto<sup>98</sup> che, nello stabilirne le modalità, deve «*respecter le secret du vote et la sincérité du scrutin*»<sup>99</sup>.

Appare il caso di sottolineare il fatto che in Francia, prima di sottoporre una proposta di legge al Parlamento, essa debba essere esaminata dal Consiglio di Stato<sup>100</sup>. Questi, nell'esprimere il proprio parere sulle disposizioni legislative introducenti il voto elettronico, ha ritenuto che tale modalità di voto rappresenti un bilanciamento tra i principi costituzionali di segretezza e genuinità del voto e di massima agevolazione al voto<sup>101</sup>.

Attualmente il Codice elettorale, così come modificato dal summenzionato Decreto, innanzitutto stabilisce che la responsabilità del trattamento dei dati personali appartiene congiuntamente al Ministero degli Interni e a quello degli Affari Esteri, i quali devono assicurare l'assoluta separazione tra dati personali e voti, nonché individuare quali siano le categorie di dati memorizzati e le caratteristiche del sistema<sup>102</sup>. Tutte le operazioni di voto elettronico sono invece poste sotto il controllo di un ufficio del voto elettronico appositamente istituito<sup>103</sup> che ha il compito di

---

<sup>98</sup> Si tratta del già citato Decreto n. 2011-843 del 15 luglio 2011.

<sup>99</sup> Art. L330-13 del Codice elettorale, così come modificato dall' Ordinanza 2009-936 del 29 luglio 2009.

<sup>100</sup> Gli articoli 38 e 39 della Costituzione prevedono rispettivamente che «*les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat*» e che «*les projets de loi sont délibérés en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat*»

<sup>101</sup> In tal senso Pinault T., Courtade P., *E-voting at Expatriates' MPs Elections in France*, in *Proceedings of the 4th International Conference on Electronic Voting 2012*, a cura di Krimmer R., Grimm R., Bonn: GI Lecture Notes in Informatics, p. 192.

<sup>102</sup> Art. R176-3 del Codice elettorale.

<sup>103</sup> Ai sensi dell'art. R176-3-1 del Codice elettorale l'ufficio è composto da un membro del Consiglio di Stato, che lo presiede, dal direttore della Divisione dei Francesi all'estero del Ministero degli Affari Esteri, dal direttore della Divisione per la modernizzazione del Ministero degli Interni, dal direttore dell'Agenzia nazionale per la sicurezza dei sistemi informatici e da tre membri eletti dall'Assemblea dei Francesi all'estero.



garantire il regolare svolgimento delle elezioni, di verificare l'efficacia dei dispositivi di sicurezza per garantire la segretezza del voto, la correttezza dello scrutinio e l'accessibilità al voto e che possiede le chiavi di decrittazione dei voti<sup>104</sup>; ai lavori di tale ufficio può partecipare, ovviamente solo a titolo consultivo, un delegato per ciascun candidato<sup>105</sup>. Il Codice elettorale specifica anche quali siano le procedure per esprimere il voto elettronico<sup>106</sup>.

Tutti coloro che sono iscritti in un ufficio elettorale consolare possono esprimere il proprio voto via Internet. Ognuno degli iscritti ha ricevuto via posta, almeno quindici giorni prima delle elezioni, un codice di identificazione, generato in maniera casuale e valido per entrambi i turni. Dieci giorni prima del primo turno tale codice è stato inviato nuovamente via *sms*. Cinque giorni prima dell'inizio delle operazioni di voto elettronico<sup>107</sup> sono state inviate via e-mail le password (diverse per ogni turno).

Gli elettori hanno, quindi, dovuto connettersi al sito del voto, inserire codice identificativo e password e, quindi, esprimere la propria scelta. Al termine i votanti hanno ricevuto un codice di conferma.

A garanzia della genuinità della votazione elettronica il sistema utilizza una crittazione a doppia chiave, una pubblica e una privata, generate al momento pochi giorni prima dell'inizio delle votazioni e custodite dall'ufficio del voto elettronico.

Oltre a ciò il sistema è stato ovviamente sottoposto a prove e test. In particolare nel gennaio del 2012 è stata effettuata una finta elezione che ha coinvolto circa 15.000 volontari iscritti agli uffici elettorali consolari, con una partecipazione superiore al 30%, durante la quale sono stati simulati numerosi attacchi al sistema. La valutazione finale è stata generalmente positiva, anche se sono state evidenziate alcune minori criticità, risolte prima delle elezioni del giugno 2012. Esse hanno riguardato essenzialmente la compatibilità del computer utilizzato dall'elettore con il

---

<sup>104</sup> Art. R176-3-3 del Codice elettorale.

<sup>105</sup> Art. R176-3-2 del Codice elettorale.

<sup>106</sup> Artt. R176-3-7 ss.

<sup>107</sup> Gli elettori hanno avuto una settimana di tempo per votare fino al mercoledì precedente il giorno delle elezioni che, per i cittadini all'estero, è per legge fissato la domenica precedente a quella delle elezioni in territorio nazionale.

sito per votare e la possibilità di voto multiplo. Per risolvere il primo problema il Ministero degli Affari Esteri ha distribuito un programma per permettere agli elettori di testare preventivamente la compatibilità del proprio computer. Per il secondo problema è stato previsto che ciascuna delle quattro differenti modalità di voto sia disponibile in tempi differenti: prima il voto elettronico, poi quello per corrispondenza e, infine, quello presso il seggio consolare o per procura.

In occasione delle elezioni del 2012, su poco più di un milione di iscritti presso gli uffici consolari, aventi, quindi, diritto al voto per le circoscrizioni estere, vi furono circa 210.000 cittadini residenti all'estero che ebbero la possibilità di votare via Internet, avendo fornito al consolato il proprio indirizzo di posta elettronica e il proprio numero di cellulare. Circa 220.000 cittadini votarono e di questi, circa 120.000 utilizzarono il voto elettronico<sup>108</sup>.

Una conferma dell'uso relativamente esteso di questo canale di voto viene anche dai risultati delle elezioni parziali del 2013, che hanno riguardato le circoscrizioni estero 1 e 8. Il numero complessivo degli aventi diritto al voto iscritti all'ufficio elettorale consolare era di 263.742 elettori e hanno votato in 31.298. Di questi, ben 20.615 e, cioè, il 65,86% hanno utilizzato il voto elettronico<sup>109</sup>.

Un'ultima notazione riguarda l'obbligo di informazione che il Codice elettorale pone a carico del Ministero degli Affari Esteri e delle Autorità consolari. L'informazione deve riguardare in primo luogo le modalità d'accesso e il funzionamento generale del sistema di voto elettronico, al fine di mettere in grado gli elettori di utilizzare il sistema e di averne fiducia. Altro aspetto è quello relativo al dovere di avvisare i cittadini all'estero sui rischi rappresentati dalla censura e sull'impossibilità di votare per via elettronica in determinati Paesi<sup>110</sup>. A differenza del caso della Svizzera, che ha permesso l'utilizzo del voto via Internet solo da determinati Stati, in particolare quelli firmatari dell'Intesa di Wassenaar, la Francia ha ritenuto di estendere al massimo la possibilità di utilizzo di tale canale di voto,

---

<sup>108</sup> Cfr. <http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats> e OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Final Report, Republic of France, Parliamentary Elections, 10 e 17 giugno 2012*, Varsavia, 10 settembre 2012, p. 11.

<sup>109</sup> Per i dati cfr. <http://www.assemblee-afe.fr/-elections-legislatives-.html>.

<sup>110</sup> Art. R176-3-6 del Codice elettorale.

limitandosi a segnalare ai propri cittadini quali siano i Paesi in cui la trasmissione di dati criptati sia interdetta o impossibile.

### 3.3. Estonia

L'Estonia è stato il primo Paese a utilizzare in votazioni legalmente vincolanti il voto elettronico via Internet. Nel 2002 sono state create le basi legali per l'utilizzo a tutti gli aventi diritto al voto, sia che si trovino in territorio nazionale che all'estero, del voto elettronico remoto nelle elezioni e nei referendum. A tal fine vi è stata l'adozione della Legge elettorale per il *Riigikogu*, il Parlamento dell'Estonia<sup>111</sup>, della Legge elettorale per le amministrazioni locali<sup>112</sup> e, nel 2003, della Legge elettorale per il Parlamento Europeo<sup>113</sup> che originariamente prevedevano essenzialmente la possibilità di esprimere il proprio voto attraverso un sito Internet del Comitato Elettorale Nazionale<sup>114</sup>, affidando a quest'ultimo il compito di sovrintendere alla creazione del sistema *I-voting*.

A seguito di tali innovazioni legislative, nel 2003 il Comitato Elettorale Nazionale diede inizio al progetto di voto elettronico<sup>115</sup> e, dopo il positivo risultato di un progetto pilota effettuato a Tallinn<sup>116</sup>, si è avuto il primo utilizzo del voto via Internet in occasione delle elezioni locali dell'ottobre 2005.

---

<sup>111</sup> Paragrafo 44 della *Riigikogu valimise seadus* (Riigikogu Election Act) del 12 giugno 2002, RT I 2002, 57, 355, consultabile in lingua inglese in <http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=X60044K3&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=riigikogu+valim>,

<sup>112</sup> Paragrafo 50 della *Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus* del 27 marzo 2002, RT I 2002, 36, 220.

<sup>113</sup> Paragrafo 48 della *Euroopa Parlamendi valimise seadus* del 23 gennaio 2003, RT I 2003, 4, 22.

<sup>114</sup> Il Comitato Elettorale Nazionale è composto da 7 membri indipendenti e ha la responsabilità generale dell'organizzazione e della verifica delle elezioni.

<sup>115</sup> Per una descrizione dello sviluppo di tale progetto si veda Madise U., Vinkel P., Maaten E., *Internet Voting at the Elections of Local Government Councils on October 2005 – Report*, consultabile in <http://www.vvk.ee/public/dok/report2006.pdf>.

<sup>116</sup> Si trattò di un referendum sul luogo in cui posizionare una statua svoltosi nel gennaio 2005. I cittadini oltre a poter votare nei seggi tradizionali il giorno delle elezioni, la settimana precedente potevano utilizzare il voto via Internet e la loro identificazione avveniva per mezzo della carta d'identità elettronica. Si deve tener presente che a livello nazionale, su un totale di circa 1.300.000 abitanti e circa un milione di aventi diritto al voto, già allora più di 700.000 cittadini erano in possesso della carta d'identità elettronica. Nel caso in cui un cittadino avesse votato più volte via Internet, solo l'ultimo voto sarebbe stato preso in considerazione e, comunque, lo stesso cittadino avrebbe potuto recarsi a votare al seggio tradizionale il giorno delle elezioni e solo quest'ultimo voto sarebbe stato

Tale introduzione è stata in primo luogo facilitata dal fatto che già da anni il registro degli aventi diritto al voto era informatizzato a livello centrale e gestito dal Comitato Elettorale Nazionale fin dal 1999.

Elemento centrale del sistema di voto via Internet utilizzato dall'Estonia era ed è la carta d'identità elettronica, la cui introduzione è cominciata nel 1997, ma il cui possesso è diventato obbligatorio dal 1° gennaio 2002 e che può venire utilizzata per un numero elevatissimo di servizi, sia pubblici che privati<sup>117</sup>. Essa permette l'identificazione digitale di una persona, attraverso l'inserimento di un codice PIN, e l'apposizione della firma digitale, per mezzo dell'inserimento di un secondo codice PIN. Per poter essere utilizzata è ovviamente necessario che il computer che si intende utilizzare disponga di un lettore di carte elettroniche, ma si tratta di una periferica a basso costo facilmente reperibile. Per superare tale difficoltà è stata da alcuni anni introdotta la cd. *Mobiil ID*, una carta d'identità digitale integrata in un telefono cellulare, attraverso la scheda SIM, che funge contemporaneamente da carta d'identità elettronica e lettore di carta elettronica.

Per comprendere come il sistema *I-voting* garantisca la segretezza e l'uguaglianza del voto è necessario descrivere brevemente come funziona il sistema di voto anticipato con schede cartacee in Estonia. Nel periodo di voto anticipato<sup>118</sup>, l'elettore può recarsi al seggio e lì, dopo essere stato identificato, riceve una scheda elettorale e due buste. Una volta espresso il voto, la scheda viene inserita in una busta interna, che rimane anonima, e questa viene a sua volta inserita nella busta esterna dove sono indicati i dati identificativi del votante. Al termine del periodo di voto

---

consegnato. Nonostante il basso numero di partecipanti, votarono via Internet 822 elettori, pari a circa il 14% dei votanti, gli obiettivi del progetto pilota vennero ritenuti raggiunti e, pertanto, venne deciso di proseguire con l'utilizzo di tale modalità di voto. Cfr. <http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/engindex/reports-about-Internet-voting-in-estonia>.

<sup>117</sup> Al 15 settembre 2013 vi sono più di 1.200.000 carte d'identità elettroniche attivate. Cfr. <http://www.id.ee>. La carta d'identità è regolata dalla legge *Isikut tõendavate dokumentide seadus* del 15 febbraio 1999 (RT I, 25, 365) e la firma digitale dalla legge *Digitaalalkirja seadus* dell'8 marzo 2000 (RT I 2000, 26, 150).

<sup>118</sup> Ai sensi del paragrafo 38 della Legge elettorale per il Parlamento, del paragrafo 44 della Legge elettorale per le amministrazioni locali e del paragrafo 37 della Legge per l'elezione del Parlamento Europeo, il voto può essere espresso dal 10 al settimo giorno prima delle elezioni presso i seggi appositamente individuati dalla commissione elettorale locale e dal sesto al quarto giorno presso tutti i seggi elettorali.

anticipato, le buste sono inviate presso il seggio di residenza del votante. Lì viene verificato se il votante ha il diritto di voto e, in caso positivo, la busta anonima viene estratta dalla busta esterna e introdotta nell'urna. Analogo sistema a "doppia busta" viene utilizzato anche per il voto elettronico: attraverso il sistema elettronico, l'elettore crea una busta interna virtuale, che è essenzialmente un voto criptato, e una busta esterna virtuale, che è sostanzialmente una firma digitale. Il sistema crittografico utilizzato è quello a doppia chiave, pubblica e privata<sup>119</sup>.

E' possibile votare via Internet dal decimo al quarto giorno prima delle elezioni. Per poter votare elettronicamente è necessario che il computer disponga di un lettore di carta elettronica. Il votante inserisce nel lettore la propria carta d'identità elettronica e si collega al sito del Comitato Elettorale Nazionale<sup>120</sup>. Il sistema richiede al votante l'identificazione e questi la fornisce inserendo il codice PIN1 della carta d'identità elettronica. Il sistema automaticamente verifica che l'elettore sia registrato nella lista elettorale e, quindi, mostra la lista dei candidati. Il votante esprime la propria scelta cliccando sul nome del candidato e conferma tale scelta. Per inviare il voto, che viene criptato dal sistema, è necessario che il votante inserisca il codice PIN2 a conferma che a votare è lo stesso elettore che ha iniziato la procedura. Al termine l'elettore riceve un messaggio che il suo voto è stato ricevuto. Nelle elezioni del 2011 è stato per la prima volta permesso l'uso della cd. *Mobiil ID* al posto della carta d'identità elettronica. In tale caso non vi è necessità di alcun lettore di carte elettroniche e l'elettore, dopo essersi connesso al medesimo sito Internet e aver fornito il proprio numero di cellulare, inserisce i due differenti codici PIN, che ha ricevuto in questo caso via sms, per mezzo del telefono cellulare.

L'aspetto più originale del sistema di voto elettronico remoto utilizzato in Estonia è quello di permettere ai votanti di sostituire il proprio voto già espresso in modalità via Internet con un altro voto espresso attraverso il medesimo canale o, anche, recandosi personalmente al seggio elettorale nel periodo in cui è ammesso il

---

<sup>119</sup> Per una descrizione più dettagliata del sistema a doppia busta e della crittazione utilizzata si veda Estonian National Electoral Committee, *E-Voting System, General Overview*, Tallin, 2005-2010, consultabile in [http://www.vvk.ee/public/dok/General\\_Description\\_E-Voting\\_2010.pdf](http://www.vvk.ee/public/dok/General_Description_E-Voting_2010.pdf).

<sup>120</sup> [www.valimised.ee](http://www.valimised.ee).

voto anticipato. In tali casi solo il voto cartaceo o, se non vi è stato voto cartaceo, l'ultimo voto espresso elettronicamente verrà conteggiato.

Proprio per permettere questa possibilità di modificare il proprio voto già dalle elezioni locali dell'ottobre 2005, la Legge elettorale per le amministrazioni locali venne modificata<sup>121</sup>. Come abbiamo già visto<sup>122</sup>, tale facoltà rappresenta un apparente voto multiplo, tanto che il Presidente della Repubblica dell'Estonia si è all'inizio rifiutato di promulgare la legge che lo introduceva, ritenendo la possibilità di votare più volte non conforme al principio di uniformità garantito dalla Costituzione dell'Estonia. La Corte Suprema, però, interpretando il principio di uniformità nel significato di suffragio uguale, ha ritenuto la possibilità di sostituzione del voto espresso via Internet conforme al dettato costituzionale, non rinvenendo alcun contrasto con il principio di uguaglianza in quanto per ogni votante un solo voto viene alla fine conteggiato. La Corte ha, anzi, ritenuto che la possibilità di modificare più volte il proprio voto espresso via Internet sia un ulteriore elemento di garanzia dei principi di elezioni libere e di voto segreto visto che, permettendo all'elettore di modificare il proprio voto, diminuisce notevolmente la possibilità di influenzarlo illegalmente. Analoga modifica venne fatta l'anno successivo in riferimento alle elezioni per il *Riigikogu* e per il Parlamento Europeo<sup>123</sup>, permettendo anche a coloro

---

<sup>121</sup> La modifica di tale legge è stata piuttosto laboriosa in quanto una prima legge venne adottata dal Parlamento il 12 maggio 2005. Il Presidente della Repubblica si rifiutò di promulgarla ritenendola non costituzionale nella parte, appunto, in cui permetteva di cambiare il voto espresso elettronicamente. Il Parlamento la modificò in parte, non permettendo più di cambiare il proprio voto recandosi al seggio il giorno delle elezioni, ma solo con altro voto elettronico o al seggio ma durante il periodo in cui è possibile per tutti il voto anticipato. Nonostante tale modifica il Presidente della Repubblica si rifiutò di promulgarla e la rinviò alla Suprema Corte che, però, la ritenne costituzionalmente legittima e, pertanto, la legge venne promulgata ed entrò in vigore 18 settembre 2005 (Legge RT I 2005, 47, 387). Con tale legge è stato, quindi, inserito il sesto comma al paragrafo 50 che prevede esplicitamente che l'elettore possa cambiare il proprio voto espresso elettronicamente in due casi: votando nuovamente via Internet durante il periodo di voto anticipato o votando nello stesso periodo presso i seggi aperti per il voto anticipato. Viene anche modificato il paragrafo 53 relativo al conteggio dei voti elettronicamente dati, disponendo che in caso di più voti dati elettronicamente solo l'ultimo venga conteggiato e nel caso in cui un elettore abbia votato sia elettronicamente che con scheda cartacea solo quest'ultima venga presa in considerazione. Venne modificato anche il paragrafo 165 del Codice penale che punisce coloro che votano più volte, prevedendo espressamente l'eccezione del cambio del voto elettronicamente espresso.

<sup>122</sup> Sull'apparente voto multiplo Si veda *supra* Capitolo II, sottocapitolo 3.1.

<sup>123</sup> Con la Legge 7 giugno 2006, RT I 2006, 30, 231.

che si trovano all'estero di votare sia per posta che via Internet<sup>124</sup>. Per quanto riguarda le elezioni per le amministrazioni locali, non essendo possibile il voto per corrispondenza o presso gli uffici consolari, il voto via Internet è l'unico modo per coloro che si trovano all'estero di votare.

Il conteggio dei voti espressi via Internet avviene il giorno delle elezioni, prima della chiusura dei seggi. Il sistema innanzitutto separa i voti per circoscrizione ed elimina quelli che sono stati sostituiti da un voto successivo espresso via Internet o in forma cartacea nel caso di voto anticipato. A questo punto il voto criptato, cioè la busta anonima interna virtuale, viene estratto dalla busta esterna virtuale rimuovendo la firma digitale e viene inviato a un sistema separato per il conteggio che provvede a decrittare i voti, ormai non più ricollegabili a coloro che li hanno espressi, per mezzo delle chiavi private di decifrazione in possesso dei membri della Commissione Elettorale nazionale.

Dal 2005 a oggi il voto via Internet è stato utilizzato in Estonia in cinque differenti competizioni elettorali<sup>125</sup> dimostrando una sempre maggior diffusione tra i cittadini. Se nel 2005 solo l'1,9% dei votanti ha utilizzato la modalità del voto elettronico, nel 2011 lo ha fatto ben il 24,3% dei votanti; inoltre, tra tutti coloro che hanno votato nei periodi di voto anticipato in occasione delle elezioni del 2011, più della metà ha votato via Internet (Tabella 2).

---

<sup>124</sup> Ai sensi dei paragrafi 49 e ss. della Legge elettorale per il Parlamento, per poter votare per corrispondenza, l'elettore che sia residente all'estero o si trovi temporaneamente all'estero dovrà inviare una richiesta alla competente autorità consolare al fine di ricevere la documentazione necessaria per votare. Ovviamente, per coloro che intendono votare via Internet, sia che siano permanentemente o temporaneamente residenti all'estero, tale richiesta non serve.

<sup>125</sup> Elezioni locali del 2005 e del 2009, elezioni parlamentari del 2007 e del 2011 ed elezioni per il Parlamento europeo del 2009.

	Elezioni locali 2005	Elezioni parlamentari 2007	Elezioni europee 2009	Elezioni locali 2009	Elezioni parlamentari 2011
Aventi diritto al voto	1.059.292	897.243	909.628	1.094.317	913.346
Votanti	502.504	555.463	399.181	662.813	580.264
Affluenza	47,4%	61,9%	43,9%	60,6%	63,5%
Votanti via Internet	9.317	30.275	58.669	104.413	140.846
Affluenza votanti via Internet	0,9%	3,4%	6,5%	9,5%	15,4%
% votanti via Internet tra partecipanti al voto	1,9%	5,5%	14,7%	15,8%	24,3%
Voti via Internet contati	9.287	30.243	58.614	104.313	140.764
Voti via Internet cancellati (sostituiti da voto cartaceo)	30	32	55	100	82
Voti via Internet sostituiti (con altro voto via Internet)	364	789	910	2.373	4.384
% voti via Internet su voti anticipati	7,2%	17,6%	45,4%	44%	56,4%

Tabella 2 – Le elezioni via Internet in Estonia. Fonte: <http://www.vvk.ee>

Se l'incremento dell'utilizzo del voto via Internet in Estonia è assolutamente evidente, meno chiaro è se l'introduzione di tale canale di voto abbia aumentato la partecipazione degli elettori. Anche se il rapporto tra voto via Internet e partecipazione alle elezioni è ampiamente dibattuto, studi statistici hanno comunque messo in evidenza come il 16,3% di coloro che in Estonia hanno votato via Internet nelle elezioni del 2009 ha dichiarato che se non vi fosse stata tale modalità di voto non avrebbe votato, e ciò avrebbe comportato una diminuzione complessiva dell'affluenza del 2,6%<sup>126</sup>.

Stante la sempre maggior diffusione del voto via Internet e la conseguente necessità di sempre meglio regolarlo, sono state modificate nel 2012 le leggi elettorali per il *Riigikogu*, per il Parlamento Europeo e per gli enti locali<sup>127</sup>. Con tali modifiche viene innanzitutto istituito un apposito Comitato per il voto elettronico, i cui membri

<sup>126</sup> Cfr. Madise U. e Vinkel P., *Constitutionality of Remote Internet Voting: The Estonian Perspective*, in *Juridica International*, 2011, vol. XVIII, p. 9 e Trechsel H., Vassil K., *Report for the Council of Europe – Internet Voting in Estonia – A comparative Analysis for Four Elections since 2005*, gennaio 2010, pp. 31 ss.

<sup>127</sup> Legge del 1 novembre 2012, RT I, 01.11.2012, 1.



sono nominati dalla Commissione Elettorale Nazionale, che ha il compito di organizzare il voto elettronico, di risolvere secondo legge i casi che ne ostacolano l'utilizzo e di verificare i risultati del voto elettronico; può anche proporre la sospensione o l'abbandono dell'uso del voto elettronico nel caso ritenga che la sicurezza e l'affidabilità del sistema di voto elettronico non siano garantite. Viene inoltre più sistematicamente regolata l'organizzazione del voto elettronico aggiungendo alla Legge elettorale per il *Riigikogu* il capitolo 7-1, le cui disposizioni si applicano anche alle elezioni locali e alle elezioni per il Parlamento Europeo<sup>128</sup>. Tali disposizioni affidano al Comitato per il voto elettronico la gestione del sistema utilizzato per il voto elettronico, imponendo allo stesso l'obbligo di effettuare test e verifiche<sup>129</sup>, regolano le procedure di voto<sup>130</sup> e prevedono la possibilità di cambiare il voto espresso sia attraverso un nuovo voto elettronico, sia votando con scheda cartacea presso il seggio nel periodo di voto anticipato<sup>131</sup>, stabilendo che solo l'ultimo voto espresso o quello su scheda cartacea debba essere conteggiato<sup>132</sup>.

La nuova disciplina introduce un'ulteriore novità e, cioè, che il votante deve avere la possibilità di verificare se il proprio voto espresso via Internet sia stato effettivamente ricevuto e conteggiato dal sistema<sup>133</sup>. Si tratta per ora di un progetto, testato in occasione delle elezioni locali del 2013, che dovrà avere applicazione generalizzata a partire dal 2015. L'elettore sarà in grado di verificare il proprio voto elettronico per mezzo di uno *smartphone* o di un *tablet*, dotato di macchina fotografica e connessione Internet<sup>134</sup>.

---

<sup>128</sup> Ai sensi, rispettivamente, del paragrafo 53-2 della Legge elettorale per le amministrazioni locali e del paragrafo 47-2 della Legge elettorale per il Parlamento Europeo.

<sup>129</sup> Paragrafi 48-2 e 48-3.

<sup>130</sup> Paragrafo 48-4.

<sup>131</sup> Paragrafo 48-5.

<sup>132</sup> Paragrafo 48-7.

<sup>133</sup> Paragrafo 48-6.

<sup>134</sup> All'atto del voto, viene generato un crittogramma, il voto criptato, contenente la scelta effettuata dal votante e un numero casuale. Il crittogramma, associato alla firma digitale, viene inviato al sistema che genera un codice di sessione in formato QR. Il codice QR viene inviato al computer del votante che lo fotografa con lo *smartphone* o il *tablet*. L'applicazione dello *smartphone* o *tablet* invia il codice di sessione ricevuto al sistema che identifica il votante e restituisce il crittogramma originario. Contemporaneamente il sistema invia una lista di tutti i candidati e l'applicazione crea per ciascuno di essi un crittogramma utilizzando il numero casuale generato originariamente. L'applicazione non è in grado di decodificare il voto ma riconosce il numero casuale generato originariamente e, quindi, verifica

Un'ultima notazione riguarda il codice sorgente. Come abbiamo già visto, fino al 2013 il codice sorgente non era aperto<sup>135</sup>, ma veniva comunque messo a disposizione dei soggetti deputati alla revisione, controllo e certificazione del sistema. Il 12 luglio 2013 il codice sorgente è stato pubblicato in Internet<sup>136</sup>, aumentando la trasparenza e permettendo in tal modo a tutti gli interessati di studiare il software del sistema di voto elettronico e di sottoporlo a test.

#### **4. *E-collecting*: la raccolta di firme *on line* e l'iniziativa dei cittadini europei.**

Il diritto di voto in senso ampio ricomprende, oltre alla possibilità degli aventi diritto di esprimere il proprio voto nelle varie elezioni e *referendum*, anche il diritto di sottoscrivere liste di candidati o candidature, di promuovere *referendum*, di proporre progetti di legge. In tali casi, avendo questi carattere eminentemente pubblico e dovendo, anzi, risultare verificabile l'identità di chi presta il proprio consenso e sostegno alle predette iniziative, non sorge nemmeno la necessità di garantire la segretezza, ma solo di tutelarne la privacy e, quindi, l'uso di nuove tecnologie per l'apposizione delle firme di sottoscrizione e sostegno presenta ancor minori difficoltà.

Nonostante ciò, la diffusione della sottoscrizione elettronica, la cd. *e-collecting*, è molto meno diffusa di quanto ci si potrebbe aspettare. Ad esempio, abbiamo già visto come in Svizzera la raccolta di firme digitali sia solamente la terza tappa del progetto *Vote électronique*, successiva rispetto all'adozione del voto elettronico via Internet, e sia un obiettivo non ancora realizzato, soprattutto a causa della mancanza o

---

che tra i vari crittogrammi vi sia effettivamente il voto elettronico espresso dall'elettore. Cfr. [http://www.vvk.ee/public/Verification\\_of\\_I-Votes.pdf](http://www.vvk.ee/public/Verification_of_I-Votes.pdf).

<sup>135</sup> Il software è di proprietà del Governo ma è stato sviluppato, secondo le specifiche della Commissione Elettorale Nazionale, da un'azienda privata estone, la Cybernetica As, vincitrice della gara d'appalto. Dopo lo sviluppo, la consegna e il collaudo del software, l'azienda non ha avuto alcun ruolo nel processo elettorale, né nella gestione e manutenzione del sistema.

<sup>136</sup> <https://github.com/vvk-ehk/evalimine>.

insufficienza di un identificatore di persone unitario o di interfacce di armonizzazione dei cataloghi elettorali<sup>137</sup>.

In altri paesi, però, l'utilizzo della sottoscrizione *on line* di iniziative legislative è già una possibilità riconosciuta ai propri cittadini. In Finlandia la modifica della Costituzione apportata nel 2011 ha introdotto la possibilità per i cittadini di presentare una proposta di legge<sup>138</sup>. Tale proposta deve essere sottoscritta da almeno 50.000 cittadini aventi diritto al voto e le sottoscrizioni possono avvenire anche *on line*<sup>139</sup>. Gli organizzatori possono utilizzare il sistema per la sottoscrizione *on line* messo a disposizione gratuitamente dal Ministero della Giustizia, oppure possono utilizzarne uno proprio che deve, in tal caso, venire certificato dalla *Finnish Communications Regulatory Authority*. Per sottoscrivere *on line* un'iniziativa legislativa è necessario che il sottoscrittore si colleghi a un apposito sito web<sup>140</sup> e che proceda alla propria autenticazione elettronica attraverso uno dei seguenti sistemi: numero di telefono cellulare, codici di accesso bancario o carta d'identità elettronica<sup>141</sup>. Spetta al *Population Register Centre* verificare che tutti i dati forniti *on line* dal sottoscrittore, quindi la sua identità, corrispondano con quelli contenuti nell'anagrafe informatizzata. Per quanto riguarda le sottoscrizioni effettuate in forma cartacea, il *Population Register Centre* effettua delle verifiche a campione. Superata la soglia di 50.000 sottoscrizioni raccolte nell'arco di sei mesi, l'iniziativa viene inviata al Parlamento che dovrà trattarla come un normale disegno di legge, se articolata in un testo normativo, oppure discuterla in seduta plenaria, qualora si tratti di una richiesta di adottare un provvedimento legislativo. Spetta comunque al Parlamento valutare se accettare o respingere l'iniziativa dei cittadini.

---

<sup>137</sup> Cfr. Consiglio federale svizzero, *Rapporto del Consiglio federale sul voto elettronico. Valutazione dell'introduzione del voto elettronico (2006-2011) e basi per l'ulteriore sviluppo*, 14 giugno 2013, in "Foglio Federale della Confederazione Svizzera" n. 26, 9 luglio 2013, p. 4469.

<sup>138</sup> Sezione 53 della Costituzione finlandese introdotta con legge 1112/2011 e in vigore dal 1° marzo 2012.

<sup>139</sup> Cfr. il paragrafo 7 della Legge 12/2012 del 13 gennaio 2012.

<sup>140</sup> <https://www.kansalaisaloite.fi>.

<sup>141</sup> Per poter utilizzare il telefono come sistema di autenticazione il sottoscrittore deve essere l'intestatario della scheda SIM; per usare i codici di accesso bancari come strumenti di autenticazione, il sottoscrittore deve accedere al sistema *on-line* della propria banca; l'uso della carta d'identità elettronica comporta l'uso di un lettore di carte elettroniche.

Anche in Lettonia i cittadini possono sostenere *on line* iniziative legislative. Attraverso il sito web Manabalss.lv è possibile per i cittadini presentare o sottoscrivere iniziative legislative che, se raccolgono più di 10.000 firme, devono essere discusse dal *Saeima*, l'assemblea legislativa lettone. Per sottoscrivere *on line* le varie iniziative legislative è necessario autenticarsi esclusivamente attraverso i codici utilizzati per l'*home banking* di cinque differenti gruppi bancari<sup>142</sup> e, quindi, essere clienti delle stesse. La particolarità dell'esperienza lettone è che Manabalss.lv è stato messo a punto nel 2011 da soggetti privati<sup>143</sup> e solo l'anno dopo il Parlamento ha varato una modifica delle proprie regole di procedura che lo obbliga a prendere in considerazione le iniziative proposte attraverso il sito<sup>144</sup>. Ad oggi sono state approvate due leggi promosse e sostenute attraverso tale modalità e la prima è stata proprio la predetta modifica del regolamento del Parlamento.

Oltre a queste esperienze nazionali, è di particolare interesse l'iniziativa dei cittadini europei, introdotta dal Trattato di Lisbona, che possiamo definire il primo caso di iniziativa legislativa popolare transnazionale. Formalmente la Commissione europea ha l'esclusività del potere di iniziativa legislativa nell'ordinamento dell'Unione europea, anche se sia il Parlamento europeo che il Consiglio dell'Unione europea (precedentemente Consiglio dei Ministri) hanno il diritto di richiedere alla Commissione europea di presentare proposte di legge<sup>145</sup>. La modifica introdotta dal Trattato di Lisbona riconosce ai cittadini europei un simile potere d'influenza. Infatti, l'articolo 8B del Trattato di Lisbona (attualmente articolo 11 comma 4 del Trattato sull'Unione europea) dispone che i «Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali

---

<sup>142</sup> Swedbank, SEB, Nordea, Citadele e DNB sono le banche che hanno stipulato un accordo con il servizio Manabalss.lv.

<sup>143</sup> Si tratta dell'imprenditore del web Kristofs Blaus e del pubblicitario Janis Erts.

<sup>144</sup> L'obbligo di prendere in considerazione le proposte sottoscritte da più di 10.000 cittadini che hanno raggiunto l'età di 16 anni è stato introdotto con la legge del 19 gennaio 2012, entrata in vigore il 2 febbraio 2012.

<sup>145</sup> Questo diritto è sancito dagli artt. 225 e 241 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, rispettivamente per il Parlamento e per il Consiglio.

cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati».

La regolamentazione dell'iniziativa dei cittadini europei, ai sensi dello stesso articolo 11, che richiama l'articolo 24 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, viene rimessa a un provvedimento adottato, secondo la procedura legislativa ordinaria, congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea, su proposta della Commissione: si tratta del Regolamento (UE) n. 211/2011 del 16 febbraio 2011.

Ai sensi del predetto regolamento, per poter presentare un'iniziativa di cittadini europei è necessario che venga costituito un comitato composto da almeno sette membri residenti in almeno sette diversi Stati membri. Per poter far parte dei comitati promotori bisogna essere cittadini dell'Unione europea e aver raggiunto l'età per la quale si acquisisce il diritto di voto per il Parlamento europeo<sup>146</sup>. Prima di poter raccogliere le dichiarazioni di sostegno, gli organizzatori devono chiedere la registrazione dell'iniziativa alla Commissione europea<sup>147</sup>, che può avvenire solo se la proposta soddisfa i requisiti richiesti dal regolamento<sup>148</sup>: la proposta deve avere per oggetto una materia di competenza della Commissione; non deve essere presentata in maniera ingiuriosa e non deve avere contenuti futili o vessatori; non deve essere manifestamente contraria ai valori dell'Unione europea indicati dall'articolo 2 del Trattato dell'Unione europea<sup>149</sup>.

---

<sup>146</sup> Tale diritto si acquisisce in ogni Paese a 18 anni, ad eccezione dell'Austria dove si acquisisce a 16 anni. Da notare che non è necessario essere iscritti nelle liste elettorali, ma basta aver raggiunto l'età stabilita. Cfr. art. 3 Regolamento (UE) n. 211/2011.

<sup>147</sup> La registrazione va richiesta attraverso l'apposito sito Internet <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/registration/>. La richiesta deve contenere il titolo dell'iniziativa (massimo 100 battute), il suo oggetto (massimo 200 battute), una descrizione dei suoi obiettivi (massimo 500 battute), le disposizioni dei trattati dell'Unione europea ritenuti pertinenti, generalità degli organizzatori e le fonti di sostegno e finanziamento superiori ai 500 Euro; può inoltre contenere l'indirizzo del sito web dell'iniziativa, un allegato informativo e una bozza di testo legislativo.

<sup>148</sup> Art. 4 del Regolamento (UE) n. 211/2011.

<sup>149</sup> L'art. 2 del TUE dispone che «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.»

Accettata la registrazione, che deve avvenire entro due mesi dalla richiesta, la proposta viene inserita nel Registro ufficiale del diritto d'iniziativa dei cittadini europei che raccoglie tutte le proposte e che è consultabile attraverso l'apposito sito web della Commissione<sup>150</sup>. Da questo momento può iniziare la raccolta delle dichiarazioni di sostegno, di cui sono responsabili gli organizzatori e che dura dodici mesi.

Affinché la proposta venga presa in considerazione, devono venire raccolte come minimo un milione di dichiarazioni di sostegno, in almeno un quarto degli Stati membri, cioè in almeno sette differenti Paesi; inoltre, in almeno sette Stati membri devono essere state raccolte un numero minimo di dichiarazioni di sostegno, che varia da Stato a Stato<sup>151</sup>. E' chiaro l'intento di assicurare che l'iniziativa abbia un effettivo respiro europeo, che rappresenti un interesse dell'Unione europea e non sia frutto dell'esigenza e della volontà dei cittadini di una sua parte minoritaria.

Dopo aver raccolto le dichiarazioni di sostegno, gli organizzatori devono richiedere alle autorità nazionali competenti di ogni Stato membro in cui le dichiarazioni sono state raccolte la certificazione del numero di dichiarazioni di sostegno valide per quel paese. Per l'Italia l'autorità competente è il Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali<sup>152</sup>. La procedura di verifica, che può essere anche a campione, e certificazione non può durare più di tre mesi<sup>153</sup>.

Ottenute le certificazioni necessarie, la proposta viene inviata alla Commissione europea che, nei tre mesi successivi, pubblica l'iniziativa sul suo registro, riceve gli

---

<sup>150</sup> Il sito è <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>. In esso si possono consultare tutte le iniziative attive, quelle scadute, quelle ritirate e anche quelle per le quali è stata rifiutata la registrazione.

<sup>151</sup> Ai sensi dell'art. 7 del Regolamento (UE) n. 211/2011, il numero minimo di dichiarazioni di sostegno raccolte deve essere pari al numero di membri del Parlamento europeo eletti in ciascuno Stato membro moltiplicato per 750. L'allegato I di detto regolamento indica il numero minimo di firmatari per Stato membro: nel caso dell'Italia il numero minimo è 54.750, per la Germania è 74.250, per la Francia 55.500, per la Slovenia è 6.000 ecc.

<sup>152</sup> Art. 1 del Decreto del Presidente della Repubblica 18 ottobre 2012, n. 193.

<sup>153</sup> L'Italia, ai sensi dell'art. 3 del d.p.r. 193/2012, provvede a verifica a campione di tipo casuale semplice e accerta la ricevibilità delle dichiarazioni, controlla la completezza dei dati per l'identificazione del firmatario e confronta gli stessi con i dati detenuti negli archivi anagrafici comunali, nel caso in cui il sottoscrittore abbia utilizzato come documento identificativo la carta d'identità, o con quelli presso le questure, in caso di utilizzo del passaporto.

organizzatori per consentire loro di esporre nel dettaglio la proposta ed espone pubblicamente le proprie conclusioni giuridiche e politiche, nonché le eventuali azioni che intende intraprendere e le relative motivazioni, attraverso una comunicazione notificata agli organizzatori, al Parlamento, al Consiglio e resa pubblica<sup>154</sup>. Gli organizzatori hanno anche la possibilità di presentare la propria iniziativa in una audizione pubblica organizzata presso il Parlamento europeo<sup>155</sup>.

Al termine della procedura la Commissione non ha l'obbligo di proporre un atto legislativo, ma se ritiene di dare seguito all'iniziativa dei cittadini, allora potrà presentare una proposta al legislatore europeo, solitamente Parlamento e Consiglio, che dovrà adottarla affinché abbia forza di legge.

La prima iniziativa dei cittadini europei è stata registrata il 9 maggio 2012<sup>156</sup> e sono state aperte alla sottoscrizione 18 iniziative, di cui 9 ancora aperte, mentre delle 9 per cui si è conclusa la sottoscrizione, 6 hanno raggiunto il numero minimo di firme; per 15 proposte la Commissione ha rifiutato la registrazione in quanto non soddisfacevano i predetti requisiti previsti dal regolamento e altre 6 sono state ritirate dagli organizzatori<sup>157</sup>.

La rilevanza nell'ambito della presente trattazione di tale partecipazione dei cittadini europei nel processo legislativo è rappresentata dal fatto che la raccolta delle dichiarazioni di sostegno può avvenire su carta, attraverso moduli conformi a quelli allegati al citato Regolamento n. 211/2011, ma anche per via elettronica. Tale modalità è differente dalle dichiarazioni firmate in modo elettronico mediante firma elettronica avanzata che, ai sensi dell'articolo 5 del citato Regolamento n. 211/2011, sono trattate alla stregua delle dichiarazioni di sostegno su carta<sup>158</sup>. Nella modalità di

---

<sup>154</sup> Art. 10 del Regolamento (UE) n. 211/2011.

<sup>155</sup> Art. 11 del Regolamento (UE) n. 211/2011.

<sup>156</sup> Si tratta dell'iniziativa "Fraternité 2020 - Mobilità. Progresso. Europa", <http://it.fraternite2020.eu>.

<sup>157</sup> Tali dati si riferiscono al 20 novembre 2013. Fonte <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing>.

<sup>158</sup> La direttiva 199/93/CE del parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 1999 definisce "firma elettronica" quei dati in forma elettronica, allegati oppure connessi tramite associazione logica ad altri dati elettronici ed utilizzata come metodo di autenticazione, e "firma elettronica avanzata" quella firma elettronica che è connessa in forma unica al firmatario, è idonea a identificare il firmatario, è creata con mezzi sui quali il firmatario può conservare il proprio controllo esclusivo ed è collegata ai dati cui si riferisce in modo da consentire l'identificazione di ogni successiva modifica di

dichiarazione di sostegno elettronica il firmatario non utilizza alcun tipo di firma elettronica né, come avviene nei sopra citati casi di Finlandia e Lettonia, deve utilizzare qualche modalità di autenticazione elettronica, ma basta semplicemente che si connetta al sito del comitato promotore dell'iniziativa, sempre che, ovviamente, il comitato abbia attivato questa possibilità, e compili un modulo con i propri dati personali<sup>159</sup>.

Il sistema di raccolta delle dichiarazioni di sostegno per via elettronica, che comunque il comitato organizzatore non è obbligato a utilizzare optando di raccogliere le dichiarazioni di sostegno solo attraverso moduli cartacei, è specificamente regolato dall'articolo 6 del citato Regolamento n. 211/2011, che rimanda ad un regolamento d'esecuzione per l'individuazione delle specifiche tecniche<sup>160</sup>.

Il sistema per via elettronica «è un sistema informatico, costituito da software, hardware, ambiente hosting, processi gestionali e personale»<sup>161</sup>. Esso deve presentare dispositivi tecnici e di sicurezza in grado di assicurare, innanzitutto, che solo le persone fisiche possano presentare una dichiarazione di sostegno per via elettronica: ciò significa che il sistema deve evitare la trasmissione automatizzata delle dichiarazioni di sostegno e, quindi, il firmatario deve essere sottoposto ad un adeguato processo di verifica in linea, quale l'impiego di un *captcha* robusto<sup>162</sup>. Deve inoltre garantire che «i dati immessi per via elettronica siano raccolti e conservati in modo da impedire, tra l'altro, che possano essere modificati o utilizzati per scopi diversi da quello di sostenere l'iniziativa dei cittadini in oggetto e in modo da proteggere i dati personali da distruzione accidentale o dolosa o da perdita

---

detti dati. La “firma elettronica avanzata” è definita nello stesso modo anche dall'art. 1, comma 1, lett. q-bis del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale).

<sup>159</sup> Nome, Cognome, data e luogo di nascita, nazionalità, indirizzo di residenza, numero e autorità emittente del documento d'identità.

<sup>160</sup> Regolamento di esecuzione (UE) n. 1179/2011 della Commissione del 17 novembre 2011.

<sup>161</sup> Cfr. preambolo del Regolamento di esecuzione (UE) n. 1179/2011.

<sup>162</sup> Si tratta di un test composto da varie domande che serve a stabilire che l'utente è una persona e non un computer. Uno dei test più utilizzati è quello in cui si richiede all'utente di scrivere quali siano le lettere o i numeri presenti in una sequenza, che appare distorta o offuscata sullo schermo.



accidentale, da alterazioni o da diffusione e accesso non autorizzati»<sup>163</sup>. Infine deve produrre delle dichiarazioni di sostegno in modo da consentirne la predetta verifica da parte degli Stati membri.

Il possesso di tali requisiti deve essere certificato nello Stato membro in cui saranno archiviati i dati<sup>164</sup> e per facilitare ciò la Commissione europea ha sviluppato un software con codice sorgente aperto messo a disposizione gratuitamente<sup>165</sup>. Solo dopo l'avvenuta certificazione del sistema potrà iniziare la raccolta per via elettronica delle dichiarazioni di sostegno.

Per aiutare le prime iniziative a decollare, la Commissione nell'agosto 2012 ha deciso di mettere a disposizione i propri server, in via del tutto eccezionale, ai comitati promotori che hanno difficoltà a reperire un provider privato e, viste le difficoltà incontrate dagli organizzatori, ha esteso di un anno il periodo di tempo per la raccolta delle dichiarazioni di sostegno per le iniziative già registrate<sup>166</sup>.

La prima iniziativa dei cittadini europei che ha permesso la sottoscrizione elettronica è stata "Right2water" il 4 settembre 2012 utilizzando un server privato e il software predisposto dalla Commissione. "Right2water" ha chiuso la raccolta firme il 10 settembre 2013 con un totale di 1.857.605 dichiarazioni di sostegno, di cui 1.547.859 raccolte on line<sup>167</sup>.

Anche le dichiarazioni di sostegno raccolte *on line* devono ovviamente essere verificate e certificate con le stesse modalità di quelle cartacee, anche se devono essere inviate separatamente alle autorità competenti.

---

<sup>163</sup> Art. 6, comma 4, punto b) del Regolamento (UE) n. 211/2011. L'allegato al Regolamento di esecuzione (UE) n. 1179/2011 individua nel dettaglio le specifiche tecniche relative alla sicurezza delle informazioni, ai requisiti funzionali, alla sicurezza a livello dell'applicazione, alla sicurezza della base dati e integrità dei dati e alla sicurezza delle infrastrutture.

<sup>164</sup> Per l'Italia l'autorità certificante è stata individuata nell'Agenzia per l'Italia Digitale dall'art. 4 del d.p.r. 193/2012.

<sup>165</sup> L'art. 6 del Regolamento di esecuzione (UE) n. 1179/2011 impone alla Commissione lo sviluppo e il mantenimento di tale software, il cui uso da parte dei promotori non li esime dal richiedere la certificazione del sistema, stante che la verifica non riguarda solo il software.

<sup>166</sup> Cfr. comunicato stampa del Vice Presidente della Commissione Europea del 17 agosto 2012 in [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/sefcovic/headlines/press-releases/2012/07/2012\\_07\\_18\\_ei\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/headlines/press-releases/2012/07/2012_07_18_ei_en.htm).

<sup>167</sup> Dati forniti sul sito del comitato promotore <http://www.right2water.eu/it>.

Un'ultima notazione riguarda il trattamento e la protezione dei dati personali raccolti attraverso le dichiarazioni di sostegno, sia in forma cartacea che per via elettronica. Gli organizzatori devono assicurare che i dati personali raccolti non siano utilizzati per scopi diversi e devono distruggere tutte le dichiarazioni di sostegno ricevute entro un mese dalla presentazione dell'iniziativa alla Commissione e, comunque, non oltre diciotto mesi dopo la data di registrazione dell'iniziativa. Analogamente, le autorità competenti devono distruggere le dichiarazioni di sostegno ricevute entro un mese dal rilascio della certificazione<sup>168</sup>.

L'iniziativa dei cittadini europei rappresenta una reale novità nell'utilizzo delle nuove tecnologie per favorire la partecipazione dei cittadini al procedimento legislativo. In primo luogo perché le esperienze di sottoscrizione di proposte di legge *on line* sono, come abbiamo visto, molto poco diffuse, molto meno del voto elettronico via Internet e l'iniziativa dei cittadini europei sembra già in grado di coinvolgere milioni di persone. In secondo luogo, appare di assoluta rilevanza il fatto che l'utilizzo di tali tecnologie avvenga in maniera transnazionale, obbligando tutti gli Stati membri, anche quelli che appaiono più refrattari, a confrontarsi con nuove modalità tecnologicamente avanzate di partecipazione democratica e di voto in senso ampio, stimolandoli ad approfondire l'uso di tali strumenti anche al loro interno.

Per quanto riguarda l'effettivo impatto sulla legislazione, ovviamente questo dipenderà dalla considerazione che le istituzioni europee riserveranno alle proposte, sia alla luce della loro qualità che della quantità dei cittadini europei sottoscrittori. Tale forma di partecipazione transnazionale è appena iniziata, ha poco più di un anno, e occorrerà certamente del tempo per poterla valutare.

---

<sup>168</sup> Art. 12, comma 3 e 4 del Regolamento (UE) n. 211/2011.

## CAPITOLO V

### IL VOTO ELETTRONICO IN ITALIA

#### 1. Il dibattito parlamentare

Anche se già nel 1912 fu proposto, per la prima volta nel Parlamento italiano, di ricorrere al voto per mezzo di una macchina a leve meccaniche, il Votometro dell'inventore Trespioli<sup>1</sup>, in Italia si è cominciato a parlare di voto elettronico solo agli inizi degli anni '80. Bisogna tuttavia evidenziare che il dibattito non è stato estremamente esteso e l'iniziativa legislativa è stata piuttosto limitata.

I primi disegni di legge vennero presentati nel 1984, 1985 e 1988<sup>2</sup>. Alcuni dei progetti presentati proponevano l'introduzione di procedure automatizzate per le operazioni di spoglio e conteggio dei voti, altri ipotizzavano invece una completa automazione delle procedure elettorali, dall'espressione del voto allo scrutinio. La maggior parte di tali proposte prevedeva che l'elettore esprimesse il proprio voto e le preferenze tracciando un segno sulla scheda cartacea a fianco della lista e dei candidati prescelti e, successivamente, all'atto dello scrutinio detta scheda veniva letta da un lettore ottico<sup>3</sup>. Altra proposta richiedeva che l'elettore avrebbe dovuto inserire una scheda cartacea in una macchina e poi, premendo con un dito sul simbolo del partito e del candidato, avrebbe espresso il proprio voto: la macchina avrebbe quindi restituito all'elettore la scheda votata che andava poi deposta in un'urna e

---

<sup>1</sup> Si veda *supra* Capitolo I, sottocapitolo 1.

<sup>2</sup> Disegni di legge Atto Camera 1895 del 11 luglio 1984, Atto Camera 1896 del 11 luglio 1984, Atto Camera 2563 del 16 febbraio 1985, Atto Camera 2668 del 13 marzo 1985, Atto Camera 3101 del 30 luglio 1985, Atto Camera 3392 del 15 gennaio 1986, Atto Camera 2408 del 2 marzo 1988, Atto Senato 3265 del 11 maggio 1988, Atto Camera 4869 del 13 maggio 1988, Atto Camera 3327 del 7 novembre 1988. Il dibattito svolto in quegli anni è testimoniato anche dal volume a cura di Agosta A., Lanchester F., Spreafico A., *Elezioni e automazione. Tutela della regolarità del voto e prospettive di innovazione tecnologica*, Milano, Franco Angeli, 1989.

<sup>3</sup> Atto Camera 1896 del 11 luglio 1984, Atto Camera 2563 del 16 febbraio 1985, Atto Camera 3392 del 15 gennaio 1986, Atto Camera 3327 del 7 novembre 1988.

scrutinata elettronicamente da un apposito lettore ottico<sup>4</sup>. Un'altra proposta prevedeva che l'elettore avrebbe espresso il proprio voto attraverso tecnologia *touch-screen*: l'elettore doveva solo toccare un monitor in corrispondenza del partito e del candidato scelto e, poi, un computer avrebbe provveduto a registrare il voto e a scrutinarlo automaticamente<sup>5</sup>. Altri disegni di legge, oltre a prevedere l'introduzione di un sistema di voto elettronico senza ricorso a schede elettorali cartacee, disponevano che le sottoscrizioni delle liste, delle candidature e dei *referendum* potessero avvenire anche tramite firma digitale<sup>6</sup>.

Le argomentazioni che giustificavano le proposte di introduzione del voto elettronico in Italia, contenute nei preamboli dei vari disegni di legge, sono essenzialmente riconducibili a quattro ordini di fattori: semplificare le procedure, rendendole più facilmente accessibili da tutti gli elettori; ottenere velocemente i risultati delle votazioni; allineare le procedure italiane a quelle dei paesi ritenuti più all'avanguardia; conferire maggiore legittimità al sistema elettorale e alle istituzioni che lo sovrintendono, eliminando alcune fattispecie di errori, ma anche di brogli, ritenuti frequenti, possibili e facilitati dal sistema di votazione a mezzo schede<sup>7</sup>.

Nessuno di questi progetti di legge divenne mai una legge vera e propria e, quindi, non hanno condotto ad applicazioni concrete di automazione del procedimento elettorale. Su tale esito ha probabilmente influito, paradossalmente, il continuo sviluppo di nuove tecnologie che portava alla creazione di nuove metodologie, impedendo di fatto di assumerne alcuna come modello di riferimento, ma anche e soprattutto la prudenza e diffidenza per i rischi delle nuove procedure informatiche, il timore di imprevedibili e irrimediabili blackout, il sabotaggio o l'incursione di *hackers*, il furto o il dirottamento di voti immateriali e così via<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Atto Camera 2668 del 13 marzo 1985.

<sup>5</sup> Atto Camera 3101 del 30 luglio 1985.

<sup>6</sup> Atto Senato 3265 del 11 maggio 1988, Atto Camera 4869 del 13 maggio 1988.

<sup>7</sup> Caporusso L., *Elezioni come procedura: forma, osservazione e automazione del voto*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 59, 2008, pp. 50 ss.

<sup>8</sup> Cfr. Bettinelli E., *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, aprile 2002, vol. 46, p. 7.

Nel 1993 un disegno di legge di iniziativa governativa venne approvato al Senato ma si arrestò alla Camera dei deputati<sup>9</sup>. Il disegno di legge prevedeva che in tutti i seggi istituiti nel comune di Amelia, in provincia di Terni, le operazioni di voto e di scrutinio per i *referendum* abrogativi del 18 e 19 aprile 1993 si sarebbero dovuti svolgere per mezzo di apparecchiature elettroniche. Il sistema avrebbe dovuto essere a *touch-screen* e stampare anche una copia cartacea di ogni scheda referendaria da inserire nell'urna. Al termine delle operazioni di voto il sistema elettronico automaticamente avrebbe calcolato e stampato i risultati delle votazioni. Tale disegno di legge non diventò legge ma è singolare che, come vedremo nel prossimo sottocapitolo, il primo esperimento di voto elettronico in Italia avvenga proprio ad Amelia nel 1997.

Nel 2002 venne presentato un altro disegno di legge<sup>10</sup> che prevedeva l'introduzione di un sistema di voto elettronico. Tale sistema avrebbe dovuto essere determinato dal Governo attraverso un decreto legislativo che doveva rispettare i seguenti criteri e principi: tutelare la segretezza del voto; garantire la chiarezza e la comprensibilità del sistema; assicurare che tutte le operazioni avvenissero in maniera automatizzata, senza l'uso di schede cartacee, al fine di evitare contraffazioni; garantire la possibilità di voto a distanza per gli elettori che si trovavano al di fuori del territorio nazionale o del comune in cui erano iscritti. Oltre a ciò, il disegno di legge prevedeva anche la possibilità di sottoscrivere liste elettorali, candidature, *referendum* e proposte di legge di iniziativa popolare anche mediante apposizione di firma digitale.

Nel 2004, 2005 e 2006 vennero invece approvate tre leggi<sup>11</sup> che permettevano la sperimentazione di una procedura di rilevazione informatizzata dei risultati elettorali in occasione rispettivamente delle elezioni per il Parlamento europeo, delle elezioni amministrative e di quelle politiche. Di tale sperimentazione, che non ha riguardato la

---

<sup>9</sup> Atto Senato 1114 del 26 marzo 1993 (Atto Camera 2487 del 31 marzo 1993).

<sup>10</sup> Atto Senato 1620 del 18 luglio 2002.

<sup>11</sup> Legge 8 aprile 2004, n. 90; decreto legge 1 febbraio 2005, n. 8, convertito in legge 24 marzo 2005, n. 40; decreto legge 3 gennaio 2006, n. 1, convertito in legge 27 gennaio 2006, n. 22.

fase dell'espressione del voto, ma che ha alla fine coinvolto più di un quinto delle sezioni elettorali, tratteremo più compiutamente nel prosieguo del presente capitolo.

Un disegno di legge simile a quello del 2002 venne presentato nel 2009<sup>12</sup>. Anche in questo caso viene delegata al Governo la determinazione del sistema di voto elettronico sulla base dei predetti criteri e principi, con la differenza, però, che si prevede questa volta l'uso di supporti cartacei al fine di consentire «la tracciabilità dell'espressione del voto, in caso di verifiche effettuate a seguito di ricorsi giudiziari»<sup>13</sup>. Inoltre, anche in tale proposta è prevista la possibilità di sottoscrizione di liste elettorali, candidature, *referendum* e proposte di legge d'iniziativa popolare mediante apposizione di firma digitale. Lo stesso disegno di legge è stato ripresentato nel 2013<sup>14</sup>.

Diversamente dalle proposte di legge fin qui descritte, nel 2010 viene presentato un disegno di legge<sup>15</sup> che prevedeva, non solo la possibilità per i cittadini italiani residenti all'estero di votare presso ambasciate e consolati italiani, ma anche di poterlo fare mediante sistemi elettronici. Anche in questo caso non vi è stato un approfondito dibattito e si trattava, comunque, di voto in luogo presidiato, ambasciate e consolati appunto.

## **2. Le sperimentazioni di voto elettronico presidiato**

Senza una specifica normativa in materia che prevedesse ambiti e limiti di efficacia, non è stato possibile in Italia, almeno fino al 2007, condurre nessun tipo di applicazione ufficiale di voto elettronico. Però questo non ha impedito che si sviluppassero delle esperienze pilota per la sperimentazione di sistemi di informatizzazione del procedimento elettorale, essenzialmente a livello locale e coinvolgendo un esiguo numero di elettori<sup>16</sup>. Non potendo mai avere un carattere

---

<sup>12</sup> Atto Camera 2585 del 7 luglio 2009.

<sup>13</sup> Art. 2, comma 1, punto d), del disegno di legge Atto Camera 2585 del 7 luglio 2009.

<sup>14</sup> Atto Camera 185 del 15 marzo 2013.

<sup>15</sup> Atto Camera 3099 del 8 gennaio 2010.

<sup>16</sup> Per una descrizione di alcune delle esperienze italiane fino al 2005 si veda De Martino, A., *Le esperienze italiane in tema di democrazia elettronica*, in *Instrumenta*, N. 25, Gennaio - Aprile 2005.

ufficiale, tutte queste sperimentazioni non si sono sostituite alle tradizionali procedure di voto cartaceo, ma si sono sempre aggiunte, lasciando agli elettori la facoltà di ripetere il proprio voto, già espresso in forma cartacea, in forma elettronica.

In alcuni casi la sperimentazione non ha riguardato l'elezione di rappresentanti di organi istituzionali, ma ha dato la possibilità ai cittadini di esprimersi su un progetto pubblico o di eleggere rappresentanti di organi non istituzionali quali rappresentanti sindacali, rinnovo di organi accademici delle Università, votazioni all'interno di partiti politici, ecc.

La prima votazione elettronica si è tenuta, come già accennato, nel 1997 ad Amelia, ha riguardato l'elezione di un comitato locale, non un organo istituzionale, e ha interessato circa mille votanti. Il sistema di voto era praticamente lo stesso ipotizzato nel citato disegno di legge di iniziativa governativa del 1993 ed era basato su tecnologia *touch screen*, producendo al termine dell'espressione del voto da parte dell'elettore anche una scheda cartacea. I dati elettronici furono salvati su floppy disk destinato alla Prefettura, come solitamente avviene per i verbali cartacei<sup>17</sup>.

Nello stesso anno anche il Ministero dell'Interno ha promosso durante le elezioni amministrative dei comuni valdostani di Arnad, Courmayeur, Issime, La Salle e Valsavaranche l'utilizzo di dispositivi informatici in sostituzione a strumenti "tradizionali" quali schede e certificati elettorali cartacei. Il voto elettronico sperimentale fu espresso in speciali cabine dotate di videoterminale capace di registrare il voto da parte del sistema, in grado poi di effettuare anche in forma informatizzata lo scrutinio<sup>18</sup>.

Un nuovo test di voto elettronico si è tenuto nel comune di San Benedetto del Tronto in occasione delle elezioni regionali del 16 aprile 2000. Gli elettori di una singola sezione elettorale, circa 900, sono stati invitati a ripetere il loro voto, ovviamente senza alcun valore legale, utilizzando un computer con tecnologia *touch*

---

<sup>17</sup> Caporusso L., *Elezioni come procedura: forma, osservazione e automazione del voto*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 59, 2008, p. 51.

<sup>18</sup> Cfr. Damonte A., *Il rapporto sulle regioni*, Roma, Formez, 2002, p. 201.

*screen*, con un sistema che prevedeva anche una conferma finale al termine dell'operazione di voto<sup>19</sup>.

L'anno successivo, in occasione delle elezioni parlamentari, sono state introdotte due nuove procedure sperimentali. La prima ha riguardato il comune di Novate Mezzola in provincia di Sondrio dove, alle tradizionali operazioni di voto mediante scheda cartacea, sono state affiancate votazioni elettroniche: ai votanti è stato chiesto di ripetere il loro voto, senza influenza sul risultato reale, in un'altra cabina attrezzata con un terminale informatico. L'altro esperimento ha coinvolto quattro comuni sardi in provincia di Cagliari (Ortacesus, Guamaggiore, Escolca e Serri) dove gli elettori hanno ripetuto, ovviamente senza valore legale, il loro voto su schede cartacee a cui era stato aggiunto un codice a barre per ogni partito e le schede votate sono state successivamente lette da una penna ottica<sup>20</sup>.

Caratteristica comune a tutte le sperimentazioni fin qui citate è quella di avere una dimensione locale, coinvolgendo quindi un numero molto limitato di elettori.

Di differente spessore sono state, invece, le sperimentazioni effettuate a partire dal 2000 in Italia nell'ambito della partecipazione al progetto E-Poll proposto dall'Unione Europea e che ha visto il coinvolgimento di alcuni comuni italiani (Avellino, Campobasso, Cremona, Ladispoli e Specchia)<sup>21</sup>. Il progetto ha visto la realizzazione di una "cabina elettorale elettronica" (dotata di un sistema di riconoscimento del votante basato sull'utilizzo di *smart card* e di un "lettore" di impronte digitali) e della relativa infrastruttura tecnologica comprendente la creazione

---

<sup>19</sup> Sarais A., *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, Bologna, Esculapio, 2008, p. 91.

<sup>20</sup> Caporusso L., *Elezioni come procedura: forma, osservazione e automazione del voto*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 59, 2008, p. 52.

<sup>21</sup> E-Poll è stato un progetto transnazionale di ricerca e sviluppo tecnologico co-finanziato dalla direzione generale per la società dell'informazione della Commissione dell'Unione europea nell'ambito del programma IST (Information Society Technologies - IST-1999-21109) del quinto programma quadro. Partner del progetto, che ha visto la presenza di Italia e Francia, sono stati il Ministero dell'Interno italiano e francese, Siemens informatica, Ancitel, Vodafone, France Télécom. Il progetto E-Poll, il cui nome completo è *Electronic polling system for remote voting operations*, aveva l'obiettivo di semplificare le operazioni di voto attraverso l'integrazione di soluzioni tecnologiche di avanguardia, di indicazioni per l'innovazione normativa a livello europeo e di un modello organizzativo che risulta essere di grande efficacia senza introdurre nel sistema particolari complessità gestionali per tutte le fasi di voto: preparazione del voto, identificazione e autenticazione (con garanzia di riservatezza), autorizzazione, trasmissione del voto (in situazione di sicurezza), conteggio dei voti e comunicazione dei risultati.



di un *data base* elettorale centralizzato e di un sistema elettronico di conteggio dei risultati al termine della votazione. In questo modo, oltre a velocizzare le procedure di raccolta e conteggio dei voti, si è realizzato un sistema centralizzato che consentirebbe al singolo cittadino di votare da un qualsiasi “seggio elettronico” sul territorio nazionale

Ad Avellino, in occasione del referendum costituzionale del 7 novembre 2001, circa duecento elettori di una sezione hanno espresso il loro voto attraverso un procedimento interamente informatizzato. Prima della consultazione sono state distribuite agli elettori le *smart card* contenenti i dati elettorali e l’immagine dell’impronta del dito indice destro, utilizzate poi al seggio per l’identificazione dei votanti. Il voto è stato espresso attraverso un personal computer in postazioni situate presso il seggio e presso gli uffici del Comune, con possibilità per l’elettore di scegliere il luogo in cui votare. Si è trattato anche in questo caso di voto ripetuto, nel senso che al votante, dopo aver votato nel sistema tradizionale, è stato chiesto di votare nuovamente con modalità elettronica<sup>22</sup>.

Anche a Campobasso, in occasione delle elezioni provinciali del 2002, accanto al seggio tradizionale è stata affiancata una postazione informatizzata per il voto elettronico e anche in questo caso ha riguardato altresì l’identificazione dell’elettore attraverso il riconoscimento dell’impronta digitale per mezzo di uno speciale lettore e la sua corrispondenza con quella memorizzata in una *smart card*. Il voto veniva espresso in forma elettronica tramite computer, criptato senza riferimenti all’elettore, acquisito per via telematica dal Ministero dell’Interno ove si trovava l’urna virtuale e scrutinato automaticamente dopo la chiusura delle operazioni di voto.

Nel 2002 una limitata forma di sperimentazione di voto elettronico si è avuta anche a Cremona, ma non in occasione di elezioni: ad un campione di circa mille elettori è stato chiesto di votare con sistemi elettronici in merito a due temi riguardanti la pedonalizzazione e la mobilità in città. Per votare gli elettori potevano recarsi in una qualsiasi delle tre postazioni approntate in città e, dopo essere stati

---

<sup>22</sup> Su tale sperimentazione si veda Bettinelli E., *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell’osservatorio elettorale*, aprile 2002, vol. 46, (appendice), pp. 33 ss.

identificati tramite *smart card* e impronta digitale, esprimevano il proprio voto attraverso un computer<sup>23</sup>.

Altri test nell'ambito del progetto E-Poll sono stati condotti, sempre con voto ripetuto e senza valore ufficiale, nel 2004 a Ladispoli in provincia di Roma, coinvolgendo circa 24.000 elettori, e nel 2005 a Specchia in provincia di Lecce, coinvolgendo circa 3.500 elettori. In ambedue i casi si trattava di referendum comunali e nella sperimentazione a Specchia è stata utilizzata per la prima volta la carta d'identità elettronica la cui introduzione è avvenuta in via sperimentale nel 2000.

Al di fuori del progetto E-Poll, nel 2003 in quattro comuni del Friuli Venezia Giulia (Trieste, Gorizia, San Vito al Tagliamento e Cividale del Friuli) è stata fatta una sperimentazione di voto elettronico, che ha interessato una sezione elettorale per ciascun comune, coinvolgendo in tal modo circa 3.800 persone. Ad eccezione di Cividale del Friuli, gli altri comuni erano già ammessi alla fase di sperimentazione della carta di identità elettronica da parte del Ministero dell'Interno. Anche in questo caso, in occasione delle elezioni regionali, agli elettori è stato chiesto di ripetere il proprio voto in un seggio elettronico con sistema *touch screen* affiancato a quello tradizionale<sup>24</sup>. Analoga sperimentazione, con le medesime modalità e, quindi, senza valore legale, è stata effettuata nel 2006 nei comuni di San Vito al Tagliamento e Moraro in occasione delle elezioni amministrative.

Nel 2006, ancora a Cremona, gli elettori hanno potuto ripetere la loro scelta con un voto elettronico in una cabina informatizzata con sistema *touch screen*. Qui la novità, rispetto alla precedente sperimentazione del 2002, era che per l'identificazione dell'elettore si utilizzava la carta d'identità elettronica.

Un non previsto impulso alla sperimentazione del voto elettronico è stato dato dalla modifica costituzionale del 2001<sup>25</sup> che ha dato alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano la possibilità di scegliere autonomamente la propria forma di governo e il modo con cui eleggere i propri rappresentanti.

---

<sup>23</sup> Cfr. <http://www.comune.cremona.it/PostCE-display-ceid-1774.phtml>.

<sup>24</sup> Cfr. <http://archive.forumpa.it/archivio/0/900/910/913/evotescheda.htm>.

<sup>25</sup> Legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2.

Un'importante iniziativa locale è stata quella della Provincia Autonoma di Trento che ha inserito nella legge provinciale sull'elezione del Consiglio Provinciale e del Presidente della Provincia l'espressa previsione della sperimentazione del voto elettronico<sup>26</sup>. Sulla base di tale norma è stato attuato un progetto relativo alle procedure informatizzate di voto e di registrazione, denominato ProVotE<sup>27</sup>.

La prima applicazione di tale progetto si è avuta in occasione delle elezioni amministrative del marzo 2005 in cinque comuni (Trento, Coredò, Fondo, Baselga di Pinè e Lomaso) e ha coinvolto circa 7.300 elettori. La sperimentazione, senza valore legale, è consistita nella ripetizione dell'espressione del voto per mezzo di una macchina "eVoting" (Figura 5) che provvedeva anche a stampare una copia della scheda elettorale votata che rimaneva all'interno della macchina; in tal modo l'elettore poteva controllare la correttezza del voto espresso, veniva garantita la segretezza del voto e, inoltre, il tagliando cartaceo permetteva un eventuale riconteggio.

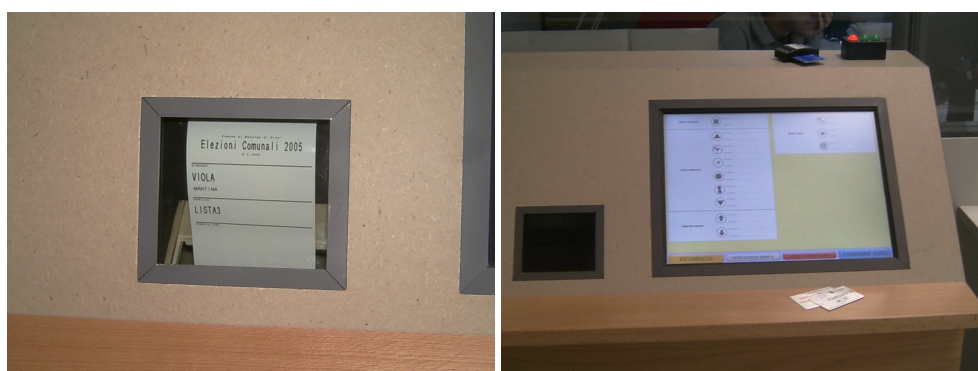


Figura 5 – La macchina "eVoting" utilizzata nel 2005

---

<sup>26</sup> Art. 84 della Legge provinciale di Trento 5 marzo 2003, n. 2, che prevede espressamente la «sperimentazione del voto elettronico».

<sup>27</sup> Giorgia Fasanelli, Adolfo Villafiorita, *Voto e nuove tecnologie: l'esperienza del Trentino*, in *EGOV*, n. 3, 2006, Rimini, Maggioli Editore; v. anche il sito della Provincia Autonoma di Trento [http://www.elezioni.provincia.tn.it/provote/voto\\_elettronico/](http://www.elezioni.provincia.tn.it/provote/voto_elettronico/)

Questi elettori sono stati oggetto di alcune ricerche da parte dell'Università di Trento<sup>28</sup> che ha evidenziato un atteggiamento decisamente favorevole all'introduzione del voto elettronico e una valutazione positiva da parte degli elettori per quanto riguarda la facilità d'utilizzo del sistema. La stessa sperimentazione è, poi, proseguita nel novembre 2005 nel comune di Daiano e nel 2006 nei comuni di Peio e Cavedine. Nello stesso anno si è avuto il primo utilizzo avente valore legale del progetto ProVotE, in occasione dell'elezione dei rappresentanti d'istituto in un Liceo di Trento. Infine nel 2008, in occasione delle elezioni provinciali, la sperimentazione ha riguardato 55 sezioni con circa 17.000 elettori. Uno degli aspetti più interessanti del progetto ProVotE è stato l'impegno per l'educazione al voto elettronico e il coinvolgimento dei cittadini con prove e campagne di sensibilizzazione.

Un altro recente e innovativo caso di voto elettronico è quello organizzato nel 2007 dalla regione Friuli Venezia Giulia. Proprio utilizzando la facoltà riconosciuta dalla Costituzione, il Friuli Venezia Giulia con Legge regionale n. 18 del 27 luglio 2007 (Norme sullo svolgimento dei *referendum* consultivi in materia di circoscrizioni comunali. Voto e scrutinio elettronico), ha disposto che per i *referendum* sull'unione di differenti comuni possano essere utilizzati sistemi di voto elettronico, fermo restando il rispetto dei principi costituzionali della personalità, della uguaglianza, della libertà e della segretezza del voto, con valore legale, prima volta in Italia. La norma stabilisce quali debbano essere le caratteristiche tecniche del sistema: la macchina per votare deve garantire personalità e segretezza del voto; deve essere dotata di un meccanismo che consente la stampa su carta del voto espresso elettronicamente e di un'urna nella quale le schede cartacee sono depositate automaticamente; la macchina non deve essere collegata in rete<sup>29</sup>. Spetta alla Giunta regionale definire con propria deliberazione gli standard tecnici delle componenti *hardware* e *software* e la loro conformità deve essere verificata da un'apposita

---

<sup>28</sup> Ricerche condotte da Buzzi C., Fele G., Peri P., Sartori F. del Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università degli Studi di Trento e da Caporusso L., pubblicata in [http://www.elezioni.provincia.tn.it/provotE/La\\_ricerca\\_sociale/](http://www.elezioni.provincia.tn.it/provotE/La_ricerca_sociale/).

<sup>29</sup> Articolo 6 della legge regionale FVG n. 18/2007.

commissione<sup>30</sup>. Il sistema deve utilizzare tecnologia *touch screen*, lo schermo deve riprodurre una scheda elettronica avente le caratteristiche essenziali di quella cartacea, compresa la possibilità di votare «scheda bianca», e l'elettore deve avere la possibilità di modificare il proprio voto fino alla definitiva conferma dello stesso dopo averne verificata la conformità attraverso la copia cartacea<sup>31</sup>. E' previsto anche che, nei casi previsti dalla legge, una macchina per votare venga utilizzata per il voto domiciliare<sup>32</sup>. Lo scrutinio avviene, ovviamente, attraverso il sistema elettronico che memorizza i risultati in un supporto di memoria e stampa il tabulato di spoglio da inoltrare all'adunanza dei presidenti dei seggi costituiti, ai quali spetta il calcolo dei risultati complessivi e la loro proclamazione<sup>33</sup>. La legge prevede anche che ciascuno dei rappresentanti dei gruppi consiliari, che hanno il diritto di assistere a tutte le operazioni di voto e scrutinio, possa richiedere, entro dieci giorni dalla proclamazione dei risultati, lo scrutinio cartaceo: in caso di difformità tra scrutinio elettronico e scrutinio cartaceo ha validità quest'ultimo<sup>34</sup>.

Nel 2007, per organizzare la prima applicazione del voto elettronico in occasione di un referendum sull'unione di comuni<sup>35</sup>, la regione Friuli Venezia Giulia ha stipulato un accordo con la Provincia Autonoma di Trento per l'utilizzo di hardware, software e procedure sviluppate nell'ambito del progetto ProVotE: quindi dispositivo di voto con tecnologia *touch screen* e stampa di copia cartacea della scheda per controllo ed eventuale riconteggio manuale. Questo primo, e per ora

---

<sup>30</sup> Articolo 7 della legge regionale FVG n. 18/2007.

<sup>31</sup> Articoli 8 e 12 della legge regionale FVG n. 18/2007.

<sup>32</sup> L'articolo 13 della legge regionale FVG n. 18/2007 prevede che «il voto degli 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, ammessi al voto ai sensi del decreto legge 3 gennaio 2006, n. 1 (Disposizioni urgenti per l'esercizio domiciliare del voto per taluni elettori, per la rilevazione informatizzata dello scrutinio e per l'ammissione ai seggi di osservatori OSCE, in occasione delle prossime elezioni politiche), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 22/2006 viene raccolto dal presidente dell'ufficio di sezione... [recandosi] ... al domicilio degli elettori ammessi al voto domiciliare portando una macchina di voto.»

<sup>33</sup> Articoli 3, 15 e 16 della legge regionale FVG n. 18/2007.

<sup>34</sup> Articolo 17 della legge regionale FVG n. 18/2007

<sup>35</sup> Si trattava dei comuni di Campolongo al Torre e Tapogliano.

unico<sup>36</sup>, utilizzo del voto elettronico ha riguardato 561 votanti con un'affluenza pari al 51,85%<sup>37</sup>.

Un ultimo esperimento di voto elettronico si è avuto il 5 maggio 2013, nell'ambito del progetto "Salento eVoting"<sup>38</sup>, nei comuni di Martignano e Melpignano in provincia di Lecce. Si è trattato di un voto assolutamente sperimentale relativo a un referendum consultivo sull'unione di comuni<sup>39</sup>. Per votare l'elettore doveva recarsi presso il seggio e, dopo essere stato identificato mediante esibizione della tessera elettorale e di un documento di identificazione, esprimere il proprio voto utilizzando una macchina per votare con tecnologia *touch screen* e stampa di copia cartacea del voto che rimane all'interno della macchina per votare<sup>40</sup>.

### 3. Lo scrutinio informatico

Ben più estesa e articolata è stata invece in Italia la sperimentazione relativa alla rilevazione informatizzata dello scrutinio. Bisogna però tener presente che, secondo la definizione del Consiglio d'Europa, per voto elettronico deve intendersi un'elezione o un referendum che coinvolga l'uso di mezzi elettronici almeno nell'espressione del voto<sup>41</sup> e non solamente il conteggio, la tabulazione e la trasmissione dei dati.

---

<sup>36</sup> Dal 2007 si è svolto un solo altro referendum sull'unione dei comuni di Rivignano e Teor nel 2012, ma con modalità tradizionali.

<sup>37</sup> Si veda il sito ufficiale <http://elezionistorico.regione.fvg.it/referendum2007/#>.

<sup>38</sup> <http://www.salentoevoting.it>.

<sup>39</sup> Il quesito era «Vuoi tu la fusione del tuo Comune di residenza con altri Comuni aventi popolazione fino a 5.000 abitanti?», a dimostrazione che l'unico scopo del referendum era quello di sperimentare il sistema di voto elettronico. Tale sperimentazione ha ricevuto comunque il nulla osta da parte del Ministero dell'Interno. Non risultano essere stati resi pubblici i dati relativi all'affluenza e ai risultati della sperimentazione.

<sup>40</sup> La macchina per votare è stata sviluppata dal *Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco* in Messico. Macchine di questo tipo sono state utilizzate in tre distretti dello Stato di Jalisco in occasione delle elezioni della Repubblica Federale Messicana nel 2012.

<sup>41</sup> Consiglio d'Europa, *Legal, operational and technical standards for e-voting. Recommendation Rec(2004)11 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 September 2004 and explanatory memorandum*, Strasbourg Cedex, 2005, p. 8, dove si definisce «*e-voting: an election or e-referendum that involves the use of electronic means in at least the casting of the vote*»; cfr. anche Caarls S., *E-Voting Handbook. Key steps in the implementation of e-enabled elections*, Strasburgo, Council of Europe Publishing, 2010, p. 7.

A partire dalle elezioni europee del 2004 il Governo italiano ha cominciato a sperimentare una diversa forma di automazione della procedura elettorale: senza introdurre modalità di espressione di voto elettronico, il voto è stato espresso attraverso schede cartacee, la sperimentazione ha riguardato le operazioni di scrutinio e la trasmissione dei dati, attraverso una procedura di rilevazione informatizzata e di invio telematico dei risultati direttamente dai seggi elettorali ad un Centro servizi nazionale.

Come detto, la prima sperimentazione di questo tipo in Italia è stata effettuata in occasione delle Elezioni Europee del 2004 e si è poi ripetuta nel 2005 in occasione delle elezioni regionali e nel 2006 in occasione delle elezioni parlamentare. In tutti e tre i casi la sperimentazione è stata disposta con leggi *ad hoc* e si è svolta, grosso modo, con le medesime modalità.

Nel 2004 la legge 8 aprile 2004 n. 90 ha introdotto e disciplinato per la prima volta il concetto di conteggio informatizzato, che affianca, ma non sostituisce, lo scrutinio tradizionale e l'esito della rilevazione sperimentale non ha alcuna influenza sui risultati ufficiali delle elezioni. L'articolo 8, contenente «norme transitorie per la sperimentazione di procedure per il conteggio informatizzato del voto», ha previsto la presenza negli uffici elettorali di sezione individuati da un decreto ministeriale<sup>42</sup> di un operatore informatico che ha affiancato il personale del seggio e ha acquisito e registrato su un personal computer i dati dello spoglio delle schede man mano che sono state scrutinate dal presidente del seggio, contestualmente a quanto hanno fatto gli scrutatori nelle tabelle cartacee. Lo stesso articolo 8 ha previsto che, in caso di discordanza tra i dati in formato digitale e quelli in formato cartaceo, avessero valore legale solo questi ultimi. I dati in formato digitale sono stati, quindi, memorizzati su una penna USB, consegnati ad un coordinatore di plesso<sup>43</sup> e, quindi, inviati tramite una *Virtual Private Network* al Centro servizi nazionale. La sperimentazione, finanziata con la somma di 10 milioni di Euro, ha riguardato 1.502 sezioni elettorali sparse su tutto il territorio nazionale (su un totale di circa 60.000 sezioni elettorali),

---

<sup>42</sup> Decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero per l'innovazione e le tecnologie, del 28 aprile 2004.

<sup>43</sup> Per plesso si intende il gruppo di seggi che si trovano in un unico edificio.

interessando 49 comuni capoluoghi di provincia sia del Nord che del Sud Italia e impiegando 2.400 tecnici informatici. La legge n. 90/2004 prevedeva l'istituzione di una Commissione nazionale di verifica che valutò sostanzialmente positiva la sperimentazione effettuata<sup>44</sup>.

L'anno successivo il decreto legge 1 febbraio 2005, n. 8<sup>45</sup> ha disposto anche per le elezioni regionali la prosecuzione della sperimentazione, con le stesse modalità<sup>46</sup>. La sperimentazione è stata effettuata in tutti i seggi della regione Liguria<sup>47</sup>, non solo nelle aree metropolitane come nella sperimentazione precedente<sup>48</sup>. Le sezioni elettorali coinvolte sono state 1.796, i comuni interessati 235 e i tecnici informatici impiegati 3.000; anche in questo caso il finanziamento è stato di 10 milioni di Euro. Ancora una volta lo svolgimento del test è stato valutato positivamente dai Ministri coinvolti nel progetto, dalla Regione e dalla Commissione nazionale di verifica<sup>49</sup>.

I confortanti risultati delle due sperimentazioni hanno condotto a un'ulteriore estensione della sperimentazione nel 2006, in occasione delle elezioni politiche. L'articolo 2 del decreto legge 3 gennaio 2006, n. 1<sup>50</sup>, lo stesso decreto legge che ha ammesso ai seggi per la prima volta gli osservatori dell'OSCE, ha esteso la sperimentazione a un numero di sezioni elettorali non superiore al 25% del totale. Un decreto ministeriale<sup>51</sup> ha, alla fine, individuato 12.680 sezioni in 4 regioni (Liguria,

---

<sup>44</sup> Si veda Barbato G., *Tra novità e tradizione. Le procedure per il conteggio informatizzato del voto*, in *Amministrazione civile*, gennaio 2005, pp. 17-22.

<sup>45</sup> Convertito con modificazioni nella legge 24 marzo 2005, n. 40.

<sup>46</sup> Appare il caso di sottolineare il fatto che la sperimentazione del 2004, così come quella del 2005 e del 2006, non ha utilizzato procedure informatizzate per contare i voti: non vi è stato alcun conteggio automatico delle schede e dei voti che, invece, ha continuato a essere manuale. Non si è trattato di un «conteggio informatizzato», come la rubrica dell'art. 8 della legge 90/2004 riportava, ma più semplicemente di una registrazione con strumenti informatici dei dati dello spoglio tradizionale che meglio deve definirsi come «rilevazione informatizzata» e come, appunto, più correttamente viene definita dall'art. 2 del d.l. 8/2005.

<sup>47</sup> L'art. 2 del d.l. 8/2005 prevedeva che la regione fosse individuata previa intesa dei Ministri dell'interno, per gli affari regionali e per l'innovazione e le tecnologie con il presidente della giunta regionale.

<sup>48</sup> Cfr. Barbato G., *Un altro step per il conteggio informatizzato del voto*, in *Amministrazione civile*, novembre – dicembre 2005, pp. 22-27, secondo cui verificare l'efficienza e l'applicabilità del conteggio informatizzato in tutte le sezioni elettorali di una regione ha permesso di testarlo non solo nelle aree metropolitane, ma anche in quelle rurali.

<sup>49</sup> Cfr. Sarais A., *Democrazia e tecnologia. Il voto elettronico*, Bologna, Esculapio, 2008, p. 100.

<sup>50</sup> Convertito con modificazioni nella legge 27 gennaio 2006, n. 22.

<sup>51</sup> Decreto del Ministro dell'Interno del 23 gennaio 2006.



Lazio, Puglia e Sardegna), pari al 20,87% del totale nazionale interessando, quindi, oltre un quinto degli elettori italiani, con un impiego di 19.000 tecnici informatici e un investimento di 34.620.000 Euro.

Il comma 5 dello stesso articolo 2 ha previsto l'avvio di un ulteriore progetto di sperimentazione della trasmissione informatizzata dei risultati dello scrutinio agli uffici preposti alla proclamazione ed alla convalida degli eletti. Il progetto è stato, però, limitato a una sola regione, segnatamente la Liguria<sup>52</sup>. La trasmissione informatizzata aveva, comunque, «carattere esclusivamente sperimentale», senza «alcuna incidenza sul procedimento ufficiale di proclamazione dei risultati e di convalida degli eletti». I dati raccolti tramite la rilevazione informatica dovevano essere inviati dal coordinatore di plesso all'ufficio elettorale del Ministero dell'Interno, come per gli altri seggi coinvolti nella sperimentazione, ma anche agli uffici del Ministero della Giustizia competenti per la proclamazione degli eletti.

Bisogna rilevare che tali sperimentazioni non sono state esenti da critiche. Una prima serie di perplessità ha riguardato l'oggetto stesso della sperimentazione. È stato, infatti, sottolineato che gli obiettivi di tale sperimentazione erano la semplificazione delle operazioni di scrutinio, la facilitazione dei conteggi, con l'eliminazione di eventuali errori di scrittura, nonché rendere più sicura e veloce la trasmissione dei risultati elettorali. Solo quest'ultimo obiettivo può, in teoria, ritenersi significativamente raggiunto. Gli altri obiettivi, semplificazione dello scrutinio e facilitazione dei conteggi, non sembrano certamente soddisfatti dalla mera presenza di un ulteriore operatore: questi affianca il personale del seggio senza per questo semplificare il procedimento, anzi; la rilevazione elettronica introduce nel procedimento di scrutinio un nuovo passaggio con relativo rischio di nuovi errori<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Tale regione è stata individuata con decreto dei Ministri dell'Interno e della Giustizia del 25 gennaio 2006.

<sup>53</sup> Cfr. Gratteri A., *Il "pallottoliere elettronico", ovvero la rilevazione informatizzata dello scrutinio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 12 febbraio 2006, il quale giunge correttamente ad affermare che, per evitare errori «non sarebbe necessario, a questo scopo, informatizzare l'intero procedimento: l'utilizzo di un personal computer, di un secondo registro cartaceo o, paradossalmente, di un pallottoliere produrrebbe il medesimo risultato».

Altre critiche hanno riguardato tutta una serie di problemi legati alla fase preparatoria della sperimentazione. Innanzitutto è stata messa in dubbio l'opportunità di affidare a trattativa privata la selezione degli operatori informatici<sup>54</sup>, tenuto conto non solo degli interessi economici, ma, soprattutto, della delicatezza della materia che coinvolge valori costituzionali<sup>55</sup>. In secondo luogo, altre perplessità sono emerse in ordine alla lacunosità delle direttive governative che, a poche settimane dal voto, nulla dicevano in ordine ai criteri di selezione degli operatori informatici, alle procedure per garantire la sicurezza del trasporto delle memorie USB che avrebbero contenuto i dati elettorali, alla protezione degli stessi dati elettorali e ai criteri di selezione delle sezioni elettorali interessate alla sperimentazione<sup>56</sup>.

Le elezioni del 2006 sono state seguite da polemiche e da accuse di brogli da parte di entrambi gli schieramenti politici che hanno portato al riconteggio di circa 4 milioni di schede; polemiche che si sono inevitabilmente riflesse anche sulla sperimentazione dello scrutinio elettronico, nonostante non avesse alcun valore legale. Inoltre, l'assoluta mancanza di rapporti pubblici che rendessero conto dell'esito della sperimentazione e, di conseguenza, la luce vagamente sinistra gettata dalla stampa su questa sperimentazione, hanno contribuito a creare un alone di incertezza e sfiducia sulla sperimentazione e ad alimentare il clima di sospetto intorno all'iniziativa e al voto elettronico *tout court*<sup>57</sup>. In risposta al clima estremamente teso del dopo elezioni, il Governo ha annunciato la sospensione della sperimentazione del

---

<sup>54</sup> Si veda l'interrogazione parlamentare a risposta scritta n. 4-19957 del 10 febbraio 2006 presentata dall'On. Magnolfi.

<sup>55</sup> Sia l'art. 8, comma 4, della legge 90/2004, che l'art. 2, comma 5, del d.l. 8/2005 che l'art. 2, comma 6, del d.l. 1/2006 prevedevano che, per l'affidamento dell'incarico di realizzare la sperimentazione si potesse procedere «anche in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato», rendendo quindi «applicabile l'articolo 7 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157», con la conseguente aggiudicazione dei relativi appalti a trattativa privata. Sulla base di tali norme il Governo aveva nel 2004 conferito a Innovazione Italia SpA (società posseduta da Sviluppo Italia SpA, il cui intero capitale sociale era detenuto dal Ministero delle Finanze) l'incarico di realizzare il progetto di sperimentazione in occasione delle elezioni europee del 2004. Attraverso gara d'appalto pubblica, Innovazione Italia SpA aggiudicò l'appalto a due raggruppamenti temporanei d'impresa: il primo con Ibm Italia SpA e T-Systems Italia SpA e il secondo con Telecom Italia SpA, Electronic Data Systems Italia SpA e Accenture SpA. A queste stesse società è stato rinnovato l'incarico anche nel 2006.

<sup>56</sup> Cfr. Trucco L., *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Riv. inf. e informatica*, 2011, pp. 47 ss.

<sup>57</sup> Caporusso L., *Elezioni come procedura: forma, osservazione e automazione del voto*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, n. 59, 2008, p. 53.

dispositivo di inserimento dati : «Abbiamo deciso di fermare la macchina del voto elettronico in occasione delle elezioni. Il suggerimento del non utilizzo del sistema arriva anche dagli stessi uffici del ministero [...] rinunciamo quindi ai benefici dell'evoluzione tecnologica e ci affidiamo al conteggio manuale, che è meno facile da taroccare»<sup>58</sup>. E' curioso osservare come l'argomentazione della "difesa contro i brogli" sia alternativamente utilizzata dai sostenitori dell'innovazione e da chi vorrebbe mantenere le procedure tradizionali: manca pressoché totalmente, in entrambe le posizioni, un riferimento alla necessità di migliorare la trasparenza, l'osservabilità e la verificabilità, anche da parte di autorità indipendenti, dell'intero iter di voto e scrutinio<sup>59</sup>, come è invece auspicato a livello internazionale.

Nonostante le predette valutazioni negative, nel 2007 e nel 2011<sup>60</sup> sono stati presentati tre disegni di legge sostanzialmente identici che prevedevano che in tutte le consultazioni elettorali e referendarie la redazione del verbale delle operazioni di votazione e la trasmissione dei risultati dello scrutinio agli uffici competenti fossero effettuate anche mediante strumenti informatici; ancora, quindi, con contestualità del metodo computerizzato con quello manuale. Prescrivevano, inoltre, la costituzione di una commissione per la garanzia e la trasparenza dei risultati, avente anche il compito di formulare eventuali proposte migliorative, composta da esperti e da rappresentanti delle forze di maggioranza e di opposizione parlamentare. Questi disegni di legge non sono mai diventati legge.

#### **4. Le sperimentazioni di voto elettronico remoto**

Nonostante in Italia si siano avute in occasione di consultazioni elettorali e referendarie, come abbiamo visto, varie sperimentazioni di voto elettronico condotte

---

<sup>58</sup> La Repubblica.it (2006), *Voto elettronico, Amato dice no*, 29 novembre, <http://www.repubblica.it/2006/11/sezioni/politica/polemica-film-deaglio/stop-voto-elettronico/stop-voto-elettronico.html>.

<sup>59</sup> Caporusso L., *Elezioni come procedura: forma, osservazione e automazione del voto*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, n. 59, 2008, p. 53.

<sup>60</sup> Disegni di legge C2159 del 23 gennaio 2007, S1253 del 17 gennaio 2007 e C4014 del 19 gennaio 2011. Questi ultimi due progetti di legge vedono, rispettivamente, come primo firmatario o firmatario l'On. Lucio Stanca, già Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie dal 2001 al 2006.

in ambiente controllato e di scrutinio informatico, non vi sono state finora applicazioni di voto elettronico remoto, via Internet, a livello istituzionale, segnando in tal senso una controtendenza rispetto al panorama perlomeno europeo. Anche l'ultimo disegno di legge riguardante il voto dei cittadini residenti all'estero prevede la sostituzione del voto per corrispondenza, non con l'*home voting*, ma con il voto elettronico *in loco*, all'interno delle sedi delle ambasciate e consolati italiani<sup>61</sup>.

Ciò non significa che in Italia sistemi di voto via Internet non siano stati utilizzati, ma solo che ciò è avvenuto in altri ambiti, differenti da quelli elettorali e referendari in senso stretto, come in alcune elezioni in ambito accademico, nelle votazioni di assemblee dei soci, anche di società per azioni, per l'elezioni di rappresentanti o per la scelta di candidati all'interno di partiti politici.

Nonostante in ambito accademico gli esempi di voto elettronico presidiato siano estremamente numerosi<sup>62</sup> e la grande maggioranza di questi si siano svolti attraverso sistemi *on line*<sup>63</sup>, quelli via Internet sono ancora limitati e si riducono essenzialmente alle elezioni studentesche. A titolo d'esempio si possono citare le elezioni delle rappresentanze studentesche dell'Università Ca' Foscari di Venezia negli organi di

---

<sup>61</sup> Si veda nota 15 del presente capitolo.

<sup>62</sup> La legge 3 luglio 1998, n. 210, prevede che venga composta una Commissione ad hoc per ogni posto di docente messo a concorso e che i membri di tali Commissioni siano eletti su base nazionale. Ne consegue che gli Atenei devono gestire le elezioni di diverse migliaia di commissioni di questo tipo, con voti provenienti da tutta Italia e, quindi, una delle soluzioni per consentire lo svolgimento di una tipologia di voto così complessa è stata quella di utilizzare sistemi di voto telematico. A tal fine il consorzio universitario Cineca, che nasce nel 1969 come Consorzio Interuniversitario per il Calcolo Automatico dell'Italia Nord Orientale e oggi è formato da 69 università italiane e da 3 enti tra cui il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, ha realizzato e messo a disposizione fin dal 1999 un sistema di voto telematico utilizzato finora come sistema ufficiale di voto per la composizione di oltre 15.000 Commissioni di Valutazione dei docenti e ricercatori. Lo stesso sistema è stato utilizzato in alcune università anche per l'elezione di Organi Accademici: 10 elezioni di Rettori, 9 elezioni di Senati Accademici, 9 elezioni di Consigli di Amministrazione, 2 elezioni di Presidi di Facoltà, 5 elezioni di Commissioni Scientifiche di Ateneo, 2 elezioni di Comitati Pari Opportunità e 6 elezioni per altre tipologie di organi.

<sup>63</sup> Il sistema di voto elettronico messo a punto da Cineca si compone di tre parti: un sito Internet riservato agli Uffici Concorsi degli Atenei per la gestione delle procedure di valutazione; un sito Internet di accesso pubblico per fornire tutte le informazioni necessarie (<http://reclutamento.miur.it/>); il sistema di voto vero e proprio che si compone della *Public Key Certification Authority*, dell'Ufficio Elettorale Centrale, dell'Urna Centrale e dei Seggi. Gli aventi diritto votano presso i seggi, istituiti nei propri Atenei e connessi telematicamente all'Ufficio Elettorale Centrale e all'Urna Centrale. I loro voti vengono raccolti nell'Urna centrale, suddivisi per le differenti elezioni e inviati agli Atenei di competenza. Per una più approfondita disamina sul funzionamento e sulle caratteristiche del sistema di voto telematico in parola si veda AA.VV., *Notizie dal Cineca*, n. 38/39, 2000.

ateneo e nel consiglio di amministrazione dell'ESU svoltesi nel dicembre 2012 e alle quali gli studenti hanno potuto partecipare solo via Internet<sup>64</sup>. Alla votazione ha partecipato il 14,2% degli aventi diritto, con un deciso aumento rispetto al 2010 quando, con sistema di voto tradizionale, l'affluenza era stata solo del 8,6%<sup>65</sup>.

Altra applicazione del voto elettronico remoto riguarda le numerose votazioni via Internet, che hanno interessato un elevato numero di associazioni, ma anche le assemblee dei soci delle società per azioni. L'articolo 2370 del codice civile, così come modificato dall'articolo 1, comma 5, del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 27, prevede che lo statuto della società per azioni possa consentire, oltre all'intervento all'assemblea mediante mezzi di telecomunicazione, anche l'espressione del voto per corrispondenza o in via elettronica<sup>66</sup> con la conseguenza che coloro che esprimono il voto con tali modalità si considerano come intervenuti nell'assemblea<sup>67</sup>. E' chiaro che in tale tipo di votazione non si pongono questioni sulla riconoscibilità del voto, se non per quanto riguarda la sua conoscibilità prima dello scrutinio in assemblea: a tal fine il Regolamento Emittenti della Consob<sup>68</sup> prevede all'articolo 143-ter che in caso di voto elettronico esercitato prima dell'assemblea, i dati relativi ai voti debbano rimanere riservati fino allo scrutinio. Lo stesso articolo prevede anche che il voto esercitato in modalità elettronica possa

---

<sup>64</sup> L'articolo 17 bis del regolamento per le elezioni delle rappresentanze degli studenti dell'Università Ca' Foscari di Venezia, dell'Università IUAV di Venezia e dell'Accademia di Belle Arti di Venezia nel Consiglio di Amministrazione dell'Azienda regionale per il Diritto allo Studio universitario di Venezia prevede la possibilità di adottare sistemi di voto elettronico che gli studenti potranno esprimere anche «dal proprio computer».

<sup>65</sup> Cfr. comunicato stampa dell'Università Ca' Foscari del 3 dicembre 2012 consultabile in [http://www.unive.it/nqcontent.cfm?a\\_id=145186](http://www.unive.it/nqcontent.cfm?a_id=145186).

<sup>66</sup> La possibilità che lo statuto consentisse il voto per corrispondenza era già stato introdotto dal decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 6, e parte della dottrina ha ritenuto che già prima della novella del 2010 si potesse ammettere il voto elettronico, nella modalità via posta elettronica, quale forma di voto per corrispondenza. Cfr. Turelli S., *Assemblea di società per azioni e nuove tecnologie*, in *Rivista delle Società*, 2004, p. 153.

<sup>67</sup> In tale materia si deve ricordare la direttiva 2007/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 luglio 2007 che all'articolo 8, «Partecipazione all'assemblea con mezzi elettronici», prevede che gli Stati debbano consentire la partecipazione all'assemblea «in una o più delle seguenti forme: a) trasmissione in tempo reale dell'assemblea; b) comunicazione a due vie, in tempo reale, che consenta agli azionisti di intervenire in assemblea da un'altra località; c) un meccanismo per esercitare il diritto di voto, prima dell'assemblea o durante il suo svolgimento, senza che sia necessario designare un rappresentante fisicamente presente alla stessa.»

<sup>68</sup> Regolamento di attuazione del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, concernente la disciplina degli emittenti, adottato dalla Consob con delibera 11971 del 14 maggio 1999 e successive modifiche.

essere revocato con le medesime modalità entro il giorno precedente l'assemblea o mediante dichiarazione espressa resa dall'interessato nel corso dell'assemblea medesima.

Attenzione al voto via Internet ha dimostrato anche l'ambiente dei partiti e dei movimenti politici. Il primo caso di vero e proprio voto *on line* in Italia si è avuto con l'elezione, tra il 1° e il 6 dicembre 2000, di 25 dei nuovi membri del Comitato di coordinamento del Partito radicale con un'unica modalità di voto: l'iscrizione *on line* e la compilazione di un'apposita scheda con password e PIN (codice personale) inviati agli iscritti via e-mail. Complessivamente gli aventi diritto sono stati oltre 15.304, ha votato il 66,74 %. Tra gli elettori vi erano numerose personalità pubbliche: otto ministri della Repubblica, dieci presidenti di Regione, diversi esponenti del mondo culturale e politico<sup>69</sup>. L'esperienza è stata ripetuta ai Congressi dei Radicali italiani, del 2002 e del 2004 ove sono stati eletti tramite votazione *on line* 10 dei 60 componenti del Comitato Nazionale<sup>70</sup>.

Più recentemente vi è stato l'utilizzo dell'*home voting* per le primarie del Partito Democratico per la scelta del candidato Presidente del Consiglio in occasione dell'elezioni politiche del 2013. Nel novembre 2012 si sono svolte le primarie, alle quali hanno potuto partecipare anche coloro che si trovavano all'estero, o recandosi presso uno dei 136 seggi approntati in 19 differenti paesi, oppure votando *on line* attraverso un qualsiasi computer collegato a Internet. Potevano votare attraverso tale modalità i maggiorenni iscritti all'AIRE, nonché tutti i cittadini italiani temporaneamente all'estero per motivi di lavoro o di studio, compresi militari in missione, diplomatici, docenti e ricercatori universitari, ma anche gli studenti Erasmus che, invece, non ebbero la possibilità di votare per corrispondenza in

---

<sup>69</sup> Cfr. Corriere della Sera, 9 dicembre 2000, p.12; Camandona G., *E-lezioni*, in <http://news2000.libero.it/editoriali/1789.jhtml>.

<sup>70</sup> Cfr. <http://www.radioradicale.it/node/298428>, dove si cita anche una modifica dello statuto dei Radicali Italiani al fine di rendere ordinaria la scelta di 10 componenti del Comitato Nazionale attraverso votazioni *on line*, che venne però aggiunta in maniera temporanea solo nel 2004. Il vigente statuto dei Radicali Italiani, però, non prevede tale modalità ma, piuttosto, stabilisce all'articolo 9 che «tutti i diritti connessi allo status di iscritto possono essere esercitati via Internet» e che spetta al Comitato nazionale o al Congresso stabilirne le modalità.

occasione delle stesse elezioni politiche<sup>71</sup>. Per poter votare era necessario registrarsi in un apposito sito Internet entro il 20 novembre 2012, indicando un numero di telefono cellulare estero e un indirizzo e-mail al quale sarebbe stato inviato un codice PIN. Nel periodo di abilitazione del voto telematico <sup>72</sup> l'elettore doveva semplicemente collegarsi all'apposita pagina web, inserire indirizzo e-mail e codice PIN, nonché effettuare una chiamata gratuita con il numero di telefono cellulare indicato all'atto della registrazione, al fine di premettere un'identificazione certa del votante e, quindi, esprimere la propria preferenza. Complessivamente all'estero hanno votato 15.523 persone, di cui 5.585 via Internet, con un aumento dell'affluenza del 138% rispetto alle primarie del 2009 ove non era possibile l'*home voting*<sup>73</sup>.

Altro caso di utilizzo del voto via Internet che ha sollevato un forte interesse è stato quello delle cd. "parlamentarie" organizzate dal Movimento 5 Stelle nel dicembre 2012. Anche questo movimento politico ha utilizzato lo strumento delle primarie, in questo caso per individuare i candidati per le elezioni del Senato e della Camera dei deputati del 2013. In questo caso, però, il voto poteva essere espresso esclusivamente via Internet. Nei confronti di questa votazione interamente *on line* non sono mancate polemiche e critiche, sia per quanto riguarda l'individuazione dell'elettorato attivo e passivo che le modalità di voto. Per quanto riguarda l'individuazione di coloro che potevano prendere parte alla consultazione, potevano votare alle "parlamentarie" tutti coloro che erano iscritti al Movimento 5 Stelle al 30 settembre 2012 e che, quindi, avevano ricevuto via e-mail l'accredito a partecipare con la relativa password d'accesso. Coloro che erano accreditati potevano, in un arco di tempo ben determinato (dal 3 al 6 dicembre 2012 tra le ore 10 e le ore 17)<sup>74</sup>, collegarsi al sito del movimento e accedere all'apposita pagina web inserendo la propria e-mail di registrazione e la password precedentemente ricevuta. Una volta

---

<sup>71</sup> Si veda *supra* capitolo III, sottocapitolo 3.2

<sup>72</sup> Si poteva votare via Internet dalle ore 15:00 (ora italiana) del 24 novembre 2012 alle ore 20:00 del 25 novembre 2012, mentre in Italia i seggi rimasero aperti solo il giorno 25.

<sup>73</sup> Cfr. comunicato stampa del 26 novembre 2012 consultabile in <http://www.partitodemocratico.it/doc/246922>.

<sup>74</sup> Tale orario è stato in corso di votazione modificato e ampliato fino alle 21 il giorno 4 e alla 20 il giorno 5.

effettuato l'accesso appariva al votante una pagina che mostrava l'elenco di tutti i candidati della circoscrizione di riferimento e il votante poteva esprimere semplicemente cliccando con il mouse sul pulsante a fianco a ciascun candidato. Effettuata la votazione, che non necessitava di ulteriore procedura di conferma e che non poteva, quindi, essere revocata, appariva una schermata di conferma dell'avvenuta votazione. Ogni votante poteva ripetere tale procedura altre due volte, anche in tempi diversi, ma sempre nel predetto arco temporale, potendo così esprimere fino a un massimo di tre preferenze. Il sistema elettronico di voto, le cui caratteristiche sono rimaste, per altro, assolutamente riservate e nemmeno risulta che alcuno abbia in alcun modo potuto osservare il procedimento, sembra aver subito fin dall'inizio alcuni malfunzionamenti che ne hanno impedito l'utilizzo almeno in parte della prima giornata di votazioni<sup>75</sup>. I dati relativi all'affluenza sono stati resi noti solo dopo circa due settimane: coloro che potevano prendere parte alla consultazione erano 31.612 e hanno votato 20.252 persone, pari al 64%<sup>76</sup>. La più puntuale critica è però quella relativa alla mancanza di trasparenza, controllo e affidabilità del sistema<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> Cfr. Rubino M., *Grillo, al via le "parlamentarie" online. Ma il sito M5S è già in tilt*, in [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), 3 dicembre 2012.

<sup>76</sup> I dati sono stati resi pubblici attraverso il post «Le Buffonarie» postato il 18 dicembre 2012 sul blog del sito [www.beppegrillo.it](http://www.beppegrillo.it). Nonostante questa buona affluenza, pur tenendo conto che l'*home voting* era l'unica modalità di voto ammessa, vi sono state numerosissime critiche sulla scarsa partecipazione a tale consultazione. Infatti, tenendo conto della possibilità di esprimere tre preferenze e che vi erano 1.400 candidati, il numero medio di preferenze è stato solamente di circa 40 preferenze a testa e, comunque, il numero di preferenze raccolte da coloro che poi sono stati candidati alle elezioni politiche del 2013 è stato molto basso: a titolo d'esempio, il capolista della circoscrizione Lazio 1 ha ricevuto 395 preferenze, a fronte di 1.850 votanti alle "parlamentarie" in quella circoscrizione (pari a 5.550 voti) e, soprattutto, tenendo conto che nella circoscrizione Lazio 1 il Movimento 5 Stelle ha ricevuto 687.626 voti alle elezioni politiche del 2013. Cfr. Cuzzocrea A., Toniutti T., *M5S, le mani di Grillo e Casaleggio sulla macchina delle primarie*, in [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), 10 dicembre 2012.

<sup>77</sup> Cfr. Collecchio B., *Parlamentarie M5S: le famose 20 domande del web a Grillo e Casaleggio*, in [www.ilfattoquotidiano.it](http://www.ilfattoquotidiano.it), 3 dicembre 2012, dove vengono riportate le seguenti 20 domande, rivolte ai responsabili del Movimento 5 Stelle e alle quali non vi è mai stata una risposta ufficiale: «1) Chi è o chi sono gli amministratori del Portale? 2) Dove è fisicamente il server su cui è il Portale? 3) Chi ha accesso alle informazioni sensibili? 4) Come vengono scelte le persone che hanno accesso al Portale come amministratori? 5) Quali metodologie di sicurezza vengono adottate? 6) Quanti iscritti vi sono sul Portale? 7) Quanti degli iscritti operano regolarmente? 8) Come sono suddivisi per regione e provincia gli iscritti e gli attivi? 9) Come si pensa di garantire trasparenza nelle votazioni? 10) Chi e come certificherà che le votazioni sono libere, reali e che il conteggio sarà corretto? 11) I verbali dei risultati come verranno resi pubblici? 12) Si prevedono "terze parti" che saranno abilitate al controllo e alla certificazione del voto? 13) Nel caso di problemi di accesso o di attacco hacker, come si pensa di rendere possibile il voto? 14) Sarà possibile per tutti i cittadini verificare le operazioni di voto, scrutinio e proclamazione degli eletti? 15) Nel caso di controversie o ricorsi chi e come si deciderà? 16) Ogni



Infatti, il sistema di voto elettronico non era né certificato, né *open source*, né affidato a un soggetto terzo<sup>78</sup>; non vi è stata la possibilità per nessuno, ad eccezione di coloro che erano addetti alla gestione del sistema, di osservare o testare il funzionamento del sistema stesso e verificarne il corretto funzionamento, né prima, né dopo la consultazione, e nemmeno risulta essere stata resa pubblica alcuna documentazione relativa alle caratteristiche del sistema; non vi è stata nessuna certificazione del voto, né dal punto di vista del singolo votante, che ha avuto come strumento di verifica del proprio voto solamente la pagina web conclusiva del procedimento di voto, né per quanto riguarda una qualche certificazione dei risultati della votazione. In sintesi, una vera e propria *black box* che non può ritenersi adeguata agli standard del voto elettronico che abbiamo descritto e che richiedono l'attuazione delle procedure di salvaguardia: trasparenza (*transparency*), controllo e responsabilità (*verifiability and accountability*) e affidabilità e sicurezza (*reliability and security*)<sup>79</sup>.

Il Movimento 5 Stelle ha riutilizzato pochi mesi dopo lo stesso sistema di voto elettronico per consultare i propri iscritti in ordine all'individuazione del candidato di quel movimento politico per l'elezione del Presidente della Repubblica. In tale occasione coloro che potevano partecipare alla consultazione, 48.292 persone, hanno potuto, con le medesime modalità utilizzate per le primarie (indirizzo e-mail e password), proporre un proprio candidato per la carica di Presidente della Repubblica e i dieci candidati più proposti sono stati oggetto di un ulteriore voto, sempre via Internet<sup>80</sup>; in occasione della seconda votazione hanno votato 28.518 iscritti, circa il 59%<sup>81</sup>. Nonostante in questa circostanza il Movimento 5 Stelle si sia affidato a un

---

votante avrà una certificazione dell'avvenuto voto verificabile in ogni momento anche a valle della chiusura delle votazioni? 17) Le informazioni sul voto essendo dati estremamente sensibili, da chi verranno gestite, archiviate e rese inaccessibili? 18) Come verranno proclamati gli eletti? 19) Vi sono state deroghe per la scelta dei candidati, rispetto alle varie regole, post e comunicati politici? 20) Quale sarà la "struttura di comunicazione" che sarà destinataria dei fondi dei gruppo parlamentari?»

<sup>78</sup> Il sito [www.beppegrillo.it](http://www.beppegrillo.it) appartiene alla Casaleggio associati srl.

<sup>79</sup> Si veda *supra* Capitolo 2, sottocapitolo 3.2.

<sup>80</sup> Queste due consultazioni si sono svolte, rispettivamente, il giorno 11 aprile 2013 dalle ore 10 alle ore 21, e il giorno 15 aprile 2013 negli stessi orari.

<sup>81</sup> Anche in questo caso i dati "ufficiali" sono stati resi noti attraverso il post «I numeri delle "quirinarie"» postato il 23 aprile 2011 sul blog del sito [www.beppegrillo.it](http://www.beppegrillo.it).

soggetto esterno per la certificazione del processo di consultazione<sup>82</sup>, non sembra che si possa ritenere che vi sia stato un sensibile incremento della trasparenza, verificabilità e affidabilità del sistema utilizzato. A parte la predetta certificazione, della quale, per altro, non risultano essere stati resi pubblici i documenti relativi<sup>83</sup>, rimangono immutate tutte le perplessità già accennate e che possono così essere sintetizzate: sistema a voto pubblico e scrutinio segreto.

A conclusione di questa disamina delle esperienze di voto elettronico remoto nel panorama italiano, non resta che rammentare che il già citato decreto legge 30 maggio 2012, n 67, relativo alla posticipazione del rinnovo dei Comitati degli italiani all'estero al 2014, prevede l'utilizzo del voto elettronico, lasciando intravedere la possibilità di utilizzo dell'*home voting*<sup>84</sup>, ma occorre attendere l'adozione del relativo regolamento, a cui si rimanda l'individuazione nello specifico dei sistemi di voto elettronico che devono essere adottati, per vedere se anche l'Italia imboccherà con più decisione la strada dell'utilizzo delle nuove tecnologie nell'ambito elettorale.

---

<sup>82</sup> Si tratta della DNV Business Assurance.

<sup>83</sup> Alcune perplessità, non tanto sulla serietà dell'ente certificatore, quanto sulla trasparenza in generale del procedimento di certificazione vengono sollevate da Salvatori P., *Quirinarie: "l'hackeraggio come uno schiacciasassi"*. *Lo staff M5S e la Dnv Business Assurance spiegano cosa è successo*, in [www.huffingtonpost.it](http://www.huffingtonpost.it), 12 aprile 2013.

<sup>84</sup> Si veda *supra* Capitolo III, sottocapitolo 5.

## CONCLUSIONI

Carta e matita copiativa non sono più l'unico sistema con cui i cittadini possono esprimere il proprio voto; a dire il vero non lo sono mai stati, se si pensa alle modalità di votazione utilizzate nell'antica Grecia, o nell'antica Roma o se solo si guarda allo sviluppo degli strumenti per votare negli ultimi due secoli negli Stati Uniti d'America. La molteplicità delle modalità di votazione è ormai di tutta evidenza e lo dimostra il fatto che un sempre maggior numero di Paesi utilizzi sistemi elettronici all'interno dei procedimenti elettorali, non solo per registrare gli aventi diritto al voto e per calcolare i risultati finali, ma anche per esprimere il voto e per lo scrutinio.

La diffusione e le potenzialità del voto elettronico stanno stimolando un ampio dibattito, soprattutto all'estero, che pare superare le forti perplessità e critiche che hanno portato alcuni Paesi ad abbandonare o sospendere il voto elettronico, per giungere a individuare e adottare sistemi di voto elettronico che garantiscano il rispetto di quei principi internazionali che qualificano una consultazione elettorale come democratica: periodicità, genuinità, libertà, correttezza e imparzialità, universalità, uguaglianza, segretezza e, infine, correttezza nel conteggio e nella pubblicazione degli atti.

Una valutazione sulla compatibilità del voto elettronico con gli standard elettorali internazionali non può, però, prescindere dal sistema che in concreto si ha intenzione di adottare. Ogni sistema ha le proprie caratteristiche e anche l'analisi comparativa dei vari Paesi che utilizzano il voto elettronico dimostra come molteplici siano le soluzioni adottate. Essenzialmente, però, si possono individuare due grandi categorie di sistemi di voto elettronico: il voto elettronico in luogo presidiato, che si svolge per mezzo di macchine per votare ubicate all'interno di seggi, e il voto elettronico in luogo non presidiato o remoto, che viene attualmente utilizzato essenzialmente nella sua forma di voto via Internet, detto anche *home-voting* o *I-voting*, permettendo di esprimere il voto da un qualsiasi computer connesso alla rete. Non sono però mancate sperimentazioni di voto elettronico per mezzo di SMS.

Vi è, *in primis*, la questione collegata al cd. *digital divide*, il divario digitale, e cioè le disuguaglianze nell'accesso delle risorse digitali e le difficoltà per alcuni soggetti nell'utilizzo delle stesse. La connessione con l'universalità del suffragio è di tutta evidenza: coloro che non sono in grado o hanno difficoltà a utilizzare o che non hanno la possibilità di accedere alle nuove tecnologie vedrebbero limitato il proprio diritto di partecipazione. Il primo aspetto, quello dell'alfabetizzazione informatica, sembra avere sempre meno rilevanza, permettendo di essere da questo punto di vista ottimisti per due ragioni: l'utilizzo di supporti informatici come computer, *smartphone*, sportelli bancomat ecc., porta come conseguenza una sempre maggior dimestichezza dei cittadini con gli strumenti tecnologici; inoltre, gli ordinamenti non appartenenti al cosiddetto primo mondo hanno introdotto e utilizzano il voto elettronico senza particolari problemi, come ad esempio il Brasile, l'India, il Venezuela, la Mongolia. Anche l'altro aspetto del *digital divide*, cioè la difficoltà d'accesso alla rete nel caso di voto via Internet, appare ridimensionato dalla sempre maggiore diffusione dei punti di accesso della rete Internet, anche gratuiti e con tecnologia *WiFi*.

Il voto elettronico in luogo presidiato può comportare certamente numerosi vantaggi: un conteggio dei voti più accurato, in cui la riduzione dell'elemento umano mette al riparo da errori; uno scrutinio più rapido; l'eliminazione di voti nulli involontari causati da errori dei votanti, esigenza tanto più sentita quanto minore è la differenza di voti tra i diversi candidati; un minor ricorso al voto assistito; impossibilità di alterazioni manuali delle schede votate; semplificazione nella gestione delle liste elettorali. Allo stesso tempo, l'utilizzo di nuove tecnologie pone anche alcune questioni in merito ad alcuni dei principi che sottostanno al carattere democratico delle consultazioni elettorali che, però, non sembrano tali da non poter essere superate e risolte attraverso l'adozione di particolari accorgimenti o soluzioni tecnologiche. Come si è visto, sono numerose le modalità per garantire la segretezza del suffragio, ad esempio criptando il voto e tenendo separato il sistema per la gestione delle liste elettorali da quello per l'espressione e il conteggio del voto, o per salvaguardare la correttezza del procedimento e la veridicità dei risultati, che possono

essere assicurati dalla possibilità di riconteggio, come nei sistemi VVPAT che prevedono qualche forma di prova cartacea, modalità per altro in grado di aumentare la fiducia dei cittadini attraverso una maggior trasparenza e dando prova di affidabilità del sistema.

Differente è sicuramente la questione per i sistemi di voto elettronico remoto, l'*home voting*. Da un lato tali sistemi hanno sicuramente l'ulteriore vantaggio di permettere agli aventi diritto di esprimere il proprio voto senza doversi recare presso un seggio; a ciò conseguirebbe una maggiore effettività del principio di massima agevolazione del voto, basti pensare alla facilità con cui possono partecipare alle consultazioni coloro che si trovano all'estero o semplicemente fuori dalla propria residenza. Dall'altro, il voto elettronico remoto mostra alcune criticità rilevanti, anche se non appaiono essere decisive. Innanzitutto, vi è la questione dell'identificazione del votante: mentre nel voto presidiato questo avviene attraverso l'esibizione di documenti identificativi o attraverso parametri biometrici, quali le impronte digitali come abbiamo visto avvenire in Venezuela, per il voto remoto è necessario il ricorso a tecnologie di identificazione a distanza, quali *smart card*, PIN, password ecc. Altra difficoltà è legata all'affidabilità del sistema, il quale deve garantire che il voto venga ricevuto, conteggiato e che non possa essere modificato successivamente alla sua espressione; anche in questo caso vi sono soluzioni tecnologiche che sempre meglio permettono al votante di verificare che il proprio voto sia stato effettivamente preso in considerazione e ne assicurano l'integrità. La questione più delicata, però, è quella relativa alla segretezza del voto: mentre la cd. non riconoscibilità o anonimato del voto, una volta che questo è stato espresso, può essere garantita agevolmente attraverso l'utilizzo di un sistema, sia nella componente *hardware* che *software*, affidabile e sicuro, più complicata è la questione relativa alla privacy o riservatezza nel momento dell'espressione del voto. Nel voto remoto, sia esso elettronico o per corrispondenza, non vi può essere l'assoluta certezza che nel momento in cui esprime il proprio voto l'elettore sia da solo, con la conseguenza di una tutela della segretezza più debole rispetto al voto presidiato. Ciò non toglie che i vari ordinamenti, compreso

il nostro, conoscano eccezioni al principio di segretezza nell'accezione di privacy: si pensi al voto assistito e, soprattutto, al voto per corrispondenza.

Il voto remoto, sia nella forma di voto per corrispondenza che in quella di voto elettronico, è comunque ritenuto compatibile con gli standard elettorali internazionali, come espressamente sostenuto dalla Commissione di Venezia<sup>1</sup> e come dimostrano gli innumerevoli rapporti stilati dalle varie organizzazioni che hanno svolto attività di osservazione elettorale internazionale in Paesi in cui sono utilizzati sistemi di voto elettronico.

Il fatto che il voto elettronico sia compatibile con gli standard elettorali internazionali, non significa che esso sia anche in linea con i principi costituzionali dei singoli ordinamenti. Ad esempio, nel presente lavoro è stato preso in considerazione il caso della Germania dove il Tribunale costituzionale tedesco, che pur ha sostenuto che il voto per corrispondenza non viola né la libertà né la segretezza del voto ritenendo prevalente lo scopo di permettere la maggiore partecipazione al voto possibile<sup>2</sup>, ha dichiarato incostituzionale il voto elettronico, almeno nella forma concreta con cui si svolgeva e, cioè, con sistema a registrazione elettronica diretta senza prova cartacea, ritenendolo contrario alla natura pubblica delle elezioni<sup>3</sup>; al contrario, la Suprema Corte Estone ha ritenuto costituzionalmente legittimo il voto elettronico non presidiato, evidenziando come la possibilità di esprimere più volte il voto via Internet, visto che solo l'ultimo voto espresso viene preso in considerazione, è proprio a tutela della segretezza e della libertà del voto<sup>4</sup>.

Nell'ottica di una valutazione sul possibile utilizzo di sistemi di voto elettronico nel nostro ordinamento è, pertanto, necessario analizzare se la nostra Costituzione permette o meno tale tipologia di voto.

---

<sup>1</sup> Commissione di Venezia, *Report on the compatibility of remote voting and electronic voting with the standards of the Council of Europe*, adottato nella 58° sessione (12-13 marzo 2004), CDL-AD(2004)012.

<sup>2</sup> Sentenza del 15 febbraio 1967 del Tribunale costituzionale tedesco (BVerfGE 21, 200, par. 18).

<sup>3</sup> Sentenza del 3 marzo 2009 del Tribunale costituzionale tedesco (BVerfG, 2 BvC 3/07).

<sup>4</sup> Sentenza n. 3-4-1-13-05 del 1 settembre 2005 della Suprema Corte dell'Estonia.

I principi fondamentali regolanti l'esercizio del diritto di voto sono quelli fissati dall'articolo 48 della Costituzione che, oltre a sancire il suffragio universale, stabilisce che il voto debba essere personale e uguale, libero e segreto.

In riferimento al voto elettronico effettuato in luogo presidiato, la dottrina è concorde con il non rilevare alcuna criticità nell'utilizzo di sistemi di voto elettronico che, anzi, presenterebbero tutti quegli innegabili vantaggi già citati.

Differente è invece il giudizio in merito al voto elettronico remoto. In tale caso, mentre non vengono poste difficoltà in ordine al suffragio universale e all'uguaglianza e libertà del voto, alcuni scorgono un'incompatibilità di tutte le forme di voto remoto e, quindi, anche di quello elettronico, in relazione ai principi di personalità e segretezza del voto. Per il requisito della personalità, cioè la garanzia che colui che effettivamente esprime il voto sia il titolare del diritto, è possibile pensare che adeguati espedienti tecnici possano agevolmente assicurarne il rispetto, ma decisamente più complessa e articolata è la questione della compatibilità dell'*home-voting* con il principio di segretezza.

La dottrina ha sempre ritenuto che il principio della segretezza del voto svolga una funzione strumentale rispetto alla garanzia della libertà in quanto ne costituisce la principale modalità di tutela. La segretezza sarebbe, quindi, rivolta a evitare che il singolo possa venire sottoposto a indebite pressioni, a controllo sociale e a disincentivare possibili fenomeni di corruzione elettorale. In tal senso la segretezza pare assumere la veste di una garanzia esterna e oggettiva che deve poter essere imposta al votante anche contro la sua volontà. E' chiaro che una siffatta interpretazione conduce a dover ritenere qualsiasi forma di voto remoto, sia esso elettronico o per corrispondenza, incompatibile con il dettato costituzionale, poiché il permettere al votante di esprimere il proprio voto al di fuori di un luogo presidiato mai potrà garantire in modo assoluto che ciò avvenga senza la presenza di altri. Nonostante ciò e sebbene la Corte costituzionale abbia affermato che la segretezza è una garanzia «assolutamente inderogabile»<sup>5</sup>, il nostro ordinamento conosce alcune

---

<sup>5</sup> Corte cost. 10 luglio 1968, n. 96.

modalità di voto in cui la scelta espressa dall'elettore non lo è o potrebbe non esserlo: si tratta del voto assistito e del voto per corrispondenza.

Nel caso del voto assistito, malgrado sia di tutta evidenza che la presenza all'interno della cabina elettorale di una persona che assiste il votante comporti che la scelta espressa nella scheda sia ovviamente conosciuta da ambedue, tale sacrificio della segretezza non è ritenuto una deroga al principio costituzionale. Si tratta, infatti, di conciliare l'esigenza di garantire la segretezza del voto con l'esigenza di garantire l'elettore fisicamente impedito di esercitare il voto<sup>6</sup>; in altre parole, si deve effettuare un bilanciamento tra principio di segretezza e suffragio universale a favore di quest'ultimo.

Nel voto per corrispondenza vi è invece solo una potenziale violazione della segretezza del voto nella sua accezione di privacy, ma da ciò parte della dottrina ha fatto comunque discendere l'incompatibilità del voto per corrispondenza e delle altre forme non presidiate di espressione del voto con l'articolo 48 della Costituzione. Nonostante tale interpretazione, a seguito della modifica del terzo comma dell'articolo 48 e l'approvazione della legge 27 dicembre 2001, n. 459, è stato introdotto anche nel nostro ordinamento il voto per corrispondenza per i cittadini residenti all'estero.

Nel voto per corrispondenza vi è una differente intensità di tutela della segretezza del voto, passando da una tutela assoluta della segretezza nel voto espresso all'interno di un seggio, a una segretezza lasciata grosso modo alla responsabilità del singolo votante nel caso di voto per corrispondenza. Tale differente intensità deve essere correttamente inquadrata in una complessiva valutazione del bilanciamento tra il valore dell'effettivo esercizio del voto e il valore della sua piena segretezza. In tale valutazione anche la Corte costituzionale sembra propendere per una preminenza della prima esigenza laddove afferma che se dovesse «accogliere i rilievi di costituzionalità relativi alla introduzione del voto per corrispondenza si

---

<sup>6</sup> Consiglio di Stato sez. V 27 settembre 1976, n. 1133, in *Foro it.* 1977, III, 1.



determinerebbe la conseguenza di rendere assai più difficile l'espressione del voto degli italiani residenti stabilmente all'estero»<sup>7</sup>.

Se è costituzionalmente legittimo il voto per corrispondenza per i cittadini residenti all'estero, altrettanto deve ritenersi per il voto elettronico remoto, l'*home-voting* che, anzi, rispetto al primo sarebbe probabilmente in grado di risolvere buona parte di quelle difficoltà e criticità che fin dalle sue prime applicazioni il voto per corrispondenza degli italiani all'estero ha dimostrato: dalle modalità di recapito delle schede elettorali, all'identità di colui che vota e spedisce la scheda, alle scarse garanzie relative alle procedure di spoglio.

Proprio in tale prospettiva pare collocarsi il decreto legge 30 maggio 2012, n. 67, convertito in legge 23 luglio 2012, n. 118, che, nel rinviare al 2014 il rinnovo dei Comitati degli italiani all'estero, ha anche previsto l'attuazione da parte del Governo di un regolamento che stabilisca modalità di votazione e scrutinio «anche mediante l'utilizzo di tecnologia informatica» con l'effetto di agevolare la partecipazione al voto dei cittadini all'estero. Un'attenta lettura della norma porterebbe addirittura ad individuare una duplice modalità di voto, ma solo informatica: si abbandonerebbe il tradizionale doppio binario cartaceo/informatico, lasciando intendere che l'espressione del voto debba avvenire tendenzialmente attraverso il cd. *home voting* o «mediante la disponibilità di postazioni di accesso per gli elettori che non dispongono di un personal computer ovvero che si trovano in Paesi in cui la trasmissione cifrata dei dati è interdetta o impossibile». Purtroppo il relativo regolamento non è stato ancora emanato.

Va infine sottolineato che l'articolo 9 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, "Codice dell'amministrazione digitale", stabilisce che «le pubbliche amministrazioni favoriscono ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili sia individuali che collettivi». Ciò pare indicare chiaramente come il voto elettronico possa ritenersi lo strumento ideale per permettere l'esercizio dei propri diritti e una

---

<sup>7</sup> Corte cost. 4 giugno 2003, n. 195.

effettiva partecipazione democratica a tutti i cittadini e, in particolare, a quelli residenti all'estero.

Resta da porre l'attenzione su un ultimo fattore relativo all'adozione di sistemi elettronici di votazione: la fiducia dell'elettorato. Questa gioca un ruolo fondamentale indifferentemente dal sistema di voto utilizzato, tradizionale o meno, anche se, a volte, il grado di fiducia dei cittadini sembra dipendere più dal complessivo clima politico piuttosto che dallo specifico sistema utilizzato; è un po' quello che pare essere accaduto in Italia in occasione delle sperimentazioni di rilevazione informatizzata dello scrutinio.

Nel programmare l'introduzione del voto elettronico si deve prestare attenzione a tutti quei fattori e a quelle modalità di attuazione in grado di aumentare la fiducia dell'elettorato. Innanzitutto è necessaria la maggiore trasparenza possibile: la trasparenza contribuirà alla conoscenza e alla comprensione da parte dell'elettore del sistema di voto elettronico e, quindi, anche a una sua accettazione. In secondo luogo, è estremamente importante l'osservabilità del sistema: in una elezione con voto elettronico non è possibile che tutti siano in grado di comprendere il sistema e, quindi, gli elettori devono necessariamente affidarsi ad altri che devono essere messi nella posizione di osservare e comprendere i materiali informatici e l'intero procedimento. Infine, una gradualità nell'adozione di nuovi sistemi in un ambito così delicato come quello elettorale permetterà, da una parte, ai cittadini di prendere confidenza e di accettarli più agevolmente, dall'altra di correggere eventuali errori e difetti.

## BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Notizie dal Cineca*, n. 38/39, 2000, consultabile in [http://www.cineca.it/sites/default/files/Monografia\\_evote\\_it.pdf](http://www.cineca.it/sites/default/files/Monografia_evote_it.pdf).

Adviescommissie inrichting verkiezingsproces, *Stemmen met vertrouwen*, 27 settembre 2007, consultabile in inglese in <http://wijvertrouwenstemcomputersniet.nl/images/0/0c/Votingwithconfidence.pdf>.

Agosta A., Lanchester F., Spreafico A., *Elezioni e automazione. Tutela della regolarità del voto e prospettive di innovazione tecnologica*, Milano, Franco Angeli, 1989.

Alvarez R. M., Hall E. T., *Electronic election. The perils and promises of digital democracy*, Princeton, 2008.

Bain H. M. Jr. e Hecock D. S., *Ballot Position and Voter's Choice: The Arrangement of Names on the Ballot and Its Effect on the Voter*, Detroit, 1957.

Baldassarre A., *Diritti inviolabili*, in *Enciclopedia Giuridica*, XI, Roma, 1989.

Barbato G., *Tra novità e tradizione. Le procedure per il conteggio informatizzato del voto*, in *Amministrazione civile*, gennaio 2005, pp. 17-22.

Barbato G., *Un altro step per il conteggio informatizzato del voto*, in *Amministrazione civile*, novembre – dicembre 2005, pp. 22-27.

Barber B., *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 1984.

Barile P., Cheli E., Grassi S., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 2008.

Barrat J., *Observación electoral y voto electrónico*, in *Revista catalane de dret públic*, n. 39, 2009, consultabile in [http://www10.gencat.net/eapc\\_revistadret/revistes/Els\\_\\_guardians\\_\\_de\\_1\\_autonomia](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/revistes/Els__guardians__de_1_autonomia).

Barrat J., *El secreto del voto en el sufragio por Internet*, in *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, vol. 1, n. 2, 2012, pp. 57-71.

Barrat J., *Observing E-enabled Elections: How to Implement Regional Electoral Standards*, Stoccolma, 2012, consultabile in <http://www.idea.int/democracydialog/upload/Observing-e-enabled-elections-how-to-implement-regional-electoral-standards.pdf>.

Barusso E., *L'astensionismo: riconoscerli un ruolo? Un'ipotesi di organi collegiali a composizione variabile*, in "Comuni d'Italia", novembre 2001.

Benaloh J. e Tuinstra D., *Receipt-Free Secret-Ballot Elections*, in *Proceedings of the Twenty-Sixth Annual ACM Symposium on the Theory of Computing*, pp. 544–53, Montreal, ACM, 1994.

Bentivegna S., *Campagne elettorali in rete*. Bari, Laterza, 2006.

Berni A., *E-voting: il punto della situazione*, 2007, in [http://cctld.it/Internetvoting/html/berni\\_01.html](http://cctld.it/Internetvoting/html/berni_01.html).

Bettinelli E., *Diritto di voto*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1990, pp. 217-232.

Bettinelli E., *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, aprile 2002, vol. 46, pp. 5-31.

Blackburn R., *The Electoral System in Britain*, Londra, Macmillan, 1995.

Bobbio N., *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1991 (1984).

Bonetti P., *Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell'integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative*, in *Federalismi.it*, n. 11/2003.

Caarls S., *E-voting handbook. Key steps in the implementations of e-enabled elections*, Strasburgo, Council of Europe publishing, 2010.

Caporilli F., *Il voto per corrispondenza degli italiani all'estero: una conquista per la democrazia?*, in *Foro italiano*, 2003, pp. 2246 ss.

Caporusso L., *Elezioni come procedura: forma, osservazione e automazione del voto*, in *Quaderni dell'Osservazione Elettorale*, giugno 2008, vol. 59.

Caporusso L., *La automatización del voto. Entre el miedo y la pasión: un análisis de cuatro casos europeos*, in *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, vol. 1, n. 2, 2012, pp. 23–55.

Chaum D., *Blind Signatures for Untraceable Payments*, in *Advances in Cryptology, Proceedings of Crypto '82*, pp. 199–203, New York, Plenum, 1982.

Chaum D., *Untracable electronic mail, return addresses, and digital pseudonyms*, in *Communications of the ACM*, vol. 24, febbraio 1982, pp. 84-90.

Chaum D., *Elections with Unconditionally-Secret Ballots and Disruption Equivalent to Breaking RSA*, in *Advances in Cryptology—EUROCRYPT '88. Workshop on the*

*Theory and Application of Cryptographic Techniques. Proceedings*, Berlin, Springer-Verlag, 1988, pp. 177–82.

Cioni E., Marinelli A. (a cura di), *Le reti della comunicazione politica. Tra televisione e social network*, Firenze, Firenze university press, 2010.

Collège d'experts chargés du contrôle du système de vote et de dépouillement automatisés, *Rapport concernant les élections du 8 octobre 2000*, consultabile in <http://www.poueva.be/IMG/pdf/RapportExpert18octobre2000.pdf>.

Collecchio B., *Parlamentarie M5S: le famose 20 domande del web a Grillo e Casaleggio*, in [www.ilfattoquotidiano.it](http://www.ilfattoquotidiano.it), 3 dicembre 2012.

Comitato dei Diritti Umani, *General Comment n. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal acces to public service*, adottato il 12 luglio 1996.

Commissione di Venezia, *Code of good practice in electoral matters: guidelines and explanatory report*, adottato nella 52° sessione (18-19 ottobre 2002), CDL-AD(2002)023, disponibile in [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)023rev.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)023rev.aspx).

Commissione di Venezia, *Report on the compatibility of remote voting and electronic voting with the standards of the Council of Europe*, adottato nella 58° sessione (12-13 marzo 2004), CDL-AD(2004)012, disponibile in [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2004\)012.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2004)012.aspx).

Commissione di Venezia, *Code of Good Practice on Referendums*, adottato nella 70° sessione (16-17 marzo 2007), CDL-AD(2007)008, disponibile in [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2007\)008rev.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2007)008rev.aspx).

Commissione di Venezia, *Report on Out-of-country voting*, adottato nella 87° sessione (17 – 18 giugno 2011) CDL-AD(2011)022, disponibile in [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2004\)012.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2004)012.aspx).

Consiglio d'Europa, *Resolution (62) 2 - Electoral, civil and social rights of prisoners*, adottata dai Vice Ministri del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 1° febbraio 1962.

Consiglio d'Europa, *Recommendation No. (99) 15 on Measures Concerning media Coverage of Election Campaigns*, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 9 settembre 1999.

Consiglio d'Europa, *Legal, operational and technical standards for e-voting. Recommendation Rec(2004)11 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 September 2004 and explanatory memorandum*, Strasbourg Cedex,

2005, consultabile in [http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/GGIS/E-voting/Key\\_Documents/Rec\(2004\)11\\_Eng\\_Evoting\\_and\\_Expl\\_Memo\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/GGIS/E-voting/Key_Documents/Rec(2004)11_Eng_Evoting_and_Expl_Memo_en.pdf).

Consiglio d'Europa, Direzione Generale della Democrazia e Affari Politici, *Compliance of the BeVoting Study with the Recommendation (2004) 11 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on legal, operational and technical standards for e-Voting*, Strasbourg, febbraio 2008, consultabile in [http://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user\\_upload/Elections/fr/presentation/Compliance\\_Belgian\\_BeVoting\\_Rec\\_1\\_0\\_final\\_18\\_02\\_08.pdf](http://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/Elections/fr/presentation/Compliance_Belgian_BeVoting_Rec_1_0_final_18_02_08.pdf).

Consiglio d'Europa, Direzione Generale della Democrazia e Affari Politici, *Certification of e-voting systems. Guidelines for developing process that confirm compliance with prescribed requirements and standards (2011)*, consultabile in [http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Prosjekter/e-valg/vedlegg/Certification\\_evoting\\_system\\_eng.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Prosjekter/e-valg/vedlegg/Certification_evoting_system_eng.pdf).

Consiglio d'Europa, Direzione Generale della Democrazia e Affari Politici, *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Transparency of E-enabled Elections (2011)*, consultabile in [http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/ggis/E-voting/E-voting%202010/Biennial\\_Nov\\_meeting/Guidelines\\_transparency\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/ggis/E-voting/E-voting%202010/Biennial_Nov_meeting/Guidelines_transparency_EN.pdf)

Consiglio federale svizzero, *Rapporto sul voto elettronico: le opportunità, i rischi e la fattibilità dell'esercizio dei diritti politici per via elettronica*, in "Foglio Federale della Confederazione Svizzera" n. 5, 5 febbraio 2002, pp. 567 ss., consultabile in [http://www.admin.ch/ch/i/ff/2002/index0\\_5.html](http://www.admin.ch/ch/i/ff/2002/index0_5.html).

Consiglio federale svizzero, *Rapporto sui progetti pilota in materia di voto elettronico*, 31 maggio 2006, in "Foglio Federale della Confederazione Svizzera" n. 25, 27 giugno 2006, pp. 5015 ss., consultabile in [http://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2006/index\\_25.html](http://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2006/index_25.html).

Consiglio federale svizzero, *Rapporto del Consiglio federale sul voto elettronico. Valutazione dell'introduzione del voto elettronico (2006-2011) e basi per l'ulteriore sviluppo*, 14 giugno 2013, in "Foglio Federale della Confederazione Svizzera" n. 26, 9 luglio 2013, pp. 4335 ss., consultabile in <http://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2013/4335.pdf>.

Costanzo P., *La democrazia elettronica (note minime sulla cd. e-democracy)*, in *Riv. inf. e informatica*, 2003, pp. 465 ss.

Costanzo P., *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia*, in *Riv. inf. e informatica*, 2011, pp. 19 ss.

Costanzo P., *Miti e realtà dell'accesso a Internet (una prospettiva costituzionalistica)*, in *Consultaonline*, 17 ottobre 2012, in <http://www.giurcost.org/>.

Cosulich M., *Il sistema elettorale del Consiglio regionale fra fonti statali e fonti regionali*, Padova, Cedam, 2008.

CSCE (ora OSCE), *Document of the Copenhagen meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, svoltasi a Copenhagen dal 5 al 29 giugno 1990, disponibile in <http://www.osce.org/odihr/19394> e in italiano in <http://www.osce.org/node/14308>.

Cuocolo F., *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2003.

Cuocolo L., *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato in Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, fasc. 1.

Cuzzocrea A., Toniutti T., *M5S, le mani di Grillo e Casaleggio sulla macchina delle primarie*, in [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), 10 dicembre 2012.

Damonte A., *Il rapporto sulle regioni*, Roma, Formez, 2002, disponibile in [http://db.formez.it/storicofontinor.nsf/8804ae899ac04f07c12569f40030aaca/D0604C6B1B27971AC1256C5A002E36D1/\\$file/Rapporto%20Regioni.pdf](http://db.formez.it/storicofontinor.nsf/8804ae899ac04f07c12569f40030aaca/D0604C6B1B27971AC1256C5A002E36D1/$file/Rapporto%20Regioni.pdf).

Davis-Roberts A. e Carrol J. D., *Using international law to assess elections*, in *Democratization*, Volume 17, issue 3, Taylor and Francis online, 2010, pp. 416-441 disponibile in <http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/democracy/des/InternationalLaw-AssessElections-prepub.pdf>.

De Fiores C., *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in *Rappresentanza politica e legge elettorale*, a cura di De Fiores C., Torino, Giappichelli Editore, 2007.

De Giorgi M., *Voto assistito, le istruzioni per l'uso*, in *D&G*, 2004, 13, p. 51.

De Martino, A., *Le esperienze italiane in tema di democrazia elettronica*, in *Instrumenta*, N. 25, Gennaio - Aprile 2005, disponibile in [http://ssai.interno.it/download/allegati1/instrumenta\\_25\\_05\\_-\\_demartino.pdf](http://ssai.interno.it/download/allegati1/instrumenta_25_05_-_demartino.pdf).

De Stefani P., *Le limitazioni del diritto di voto delle persone con disabilità intellettive dovrebbero essere rimosse. In margine alla dichiarazione interpretativa dell'ottobre 2010 della Venice Commission*, in *Pace diritti umani – Peace human rights*, n. 2011.2, Padova, Marsilio editori, 2011, pp. 27 ss.

Driza.Maurer A., Spycher O., Taglioni G., Weber A., *E-Voting for Swiss Abroad: A Joint Project between Confederation and Canton*, in *Proceedings of the 4th International Conference on Electronic Voting 2010*, a cura di Krimmer R., Grimm R., Bonn: GI Lecture Notes in Informatics, pp. 173-187, consultabile in <http://www.e-voting.cc/en/portfolio-item/proceedings-2012>.

Estonian National Electoral Committee, *E-Voting System, General Overview*, Tallin, 2005-2010, consultabile in [http://www.vvk.ee/public/dok/General\\_Description\\_E-Voting\\_2010.pdf](http://www.vvk.ee/public/dok/General_Description_E-Voting_2010.pdf).

European Commission, *Handbook for European Union Election Observation – Second edition*, 2008, consultabile in [http://eeas.europa.eu/human\\_rights/election\\_observation/docs/handbook\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/human_rights/election_observation/docs/handbook_en.pdf).

European Union Election Observation Mission, *Final Report Presidential Elections Venezuela 2006*, consultabile in [http://eeas.europa.eu/eucom/missions/2006/venezuela/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/eucom/missions/2006/venezuela/index_en.htm).

Ferrari G., *Voce: Elezioni (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè Editore.

Fessenden F., *How the consortium of news organizations conducted the ballot review*, in *The New York Times*, 12 novembre 2001, <http://www.nytimes.com/2001/11/12/politics/recount/12METH.html>.

Franklin J., Myers J., *Interpreting Babel: Classifying electronic voting systems*, in *Proceedings of the 5th International Conference on Electronic Voting 2012*, Bonn, 2012, pp. 244-256, consultabile in [http://www.e-voting.cc/wp-content/uploads/downloads/2012/07/243-255\\_Myers-Franklin\\_Classifying-EVS.pdf](http://www.e-voting.cc/wp-content/uploads/downloads/2012/07/243-255_Myers-Franklin_Classifying-EVS.pdf).

Frosini T., *Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (17 maggio 2004), [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

Frosini T., *La libertà informatica: brevi note sull'attualità di una teoria giuridica*, in *Informatica e diritto*, 2008.

Frosini T., *Una nota sull'elettorato (passivo) degli italiani all'estero*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

Frosini T., *Il diritto costituzionale di accesso a Internet*, in *Rivista Associazione italiana dei Costituzionalisti*, n. 1/2011, consultabile in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/articolorivista/il-diritto-costituzionale-di-accesso-Internet>.

Furlan F., *Art. 48*, in Bartole Sergio, Bin Roberto, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, pp. 484-496.

Furlani S., *Elettorato attivo*, in *Novissimo Digesto Italiano*, VI, Torino, 1960.

Fusaro C., *Il voto all'estero: quando i costituzionalisti... non ci stanno*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, pp. 351-354.



Fusaro C., *L'inconciliabilità della legge Calderoli con il bicameralismo indifferenziato. Quando la governabilità rischia di fondarsi sulla negazione del suffragio universale*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (10 gennaio 20012), [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

General Secretariat of the Organization of American States, *Methods for Election Observation: A Manual for OAS Electoral Observation Missions*, Washington, 2006, disponibile in [http://www.oas.org/sap/docs/deco/361247\\_oas%20manual%20ingles.pdf](http://www.oas.org/sap/docs/deco/361247_oas%20manual%20ingles.pdf).

General Secretariat of the Organization of American States, *Observing the Use of Electoral Technologies: A Manual for OAS Electoral Observation Missions*, Washington, 2010, disponibile in <http://www.oas.org/es/sap/docs/Technology%20English-FINAL-4-27-10.pdf>.

George B. e Kimber S., *Development in elections observation*, in *International election observation and assessment of elections*, L'Aja, 2011, pp. 29-71, consultabile in <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/11BD730A-B786-4C45-AC84-6BF4B40EB552/0/2011e17pub.pdf>.

Gharadaghy R., Volkamer M., *Verifiability in electronic voting. Explanations for non security experts*, in *Proceedings of the 4th International Conference on Electronic Voting 2010*, a cura di Krimmer R., Grimm R., Bonn: GI Lecture Notes in Informatics, pp. 151-162, consultabile in <http://www.e-voting.cc/en/portfolio-item/proceedings-2010>.

González C.V., *The New Belgian E-voting System*, in *Proceedings of the 4th International Conference on Electronic Voting 2012*, a cura di Krimmer R., Grimm R., Bonn: GI Lecture Notes in Informatics, pp. 199-211, consultabile in [http://www.e-voting.cc/wp-content/uploads/downloads/2012/07/199-211\\_Vegas\\_Belgian-E-voting.pdf](http://www.e-voting.cc/wp-content/uploads/downloads/2012/07/199-211_Vegas_Belgian-E-voting.pdf).

Goodwin-Gill S. G., *Free and Fair elections. New expanded edition*, Ginevra, Inter-Parliamentary Union, 2006, disponibile in <http://www.ipu.org/PDF/publications/Free&Fair06-e.pdf>.

Gratteri A., *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, Cedam, 2005.

Gratteri A., *Il "pallottoliere elettronico", ovvero la rilevazione informatizzata dello scrutinio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 12 febbraio 2006, <http://www.forumcostituzionale.it>.

Gratteri A., *Elezioni primarie e segretezza del voto: elementi pubblicistici e associazionismo privato*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, giugno 2006, vol. 55, pp. 243 e ss.

Gratteri A., *Germania: le garanzie minime per il voto elettronico secondo il Tribunale costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 11 marzo 2009.

Grosso E., *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2001.

Grosso E., *Il voto all'estero: tra difficoltà applicative e dubbi di costituzionalità*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, pp. 346-348.

Grosso E., Art. 48, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Torino, Utet, 2006, pp. 961-980.

Grosso E., *Legge costituzionale 17 gennaio 2000, n.1*, in Branca Giuseppe (a cura di), *Commentario della Costituzione, Leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1994 -2005*, Bologna-Roma, Zanichelli, 2006, pp. 195-236.

Habermas J., *Morale, Dritto, Politica*, Torino, Einaudi, 1992.

Harris B., *Black Box Voting. Ballot tampering in the 21st century*, Renton, WA, 2004.

Horozco-Henriquez J., *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, Stoccolma, 2010.

Human Rights Committee, General Comment 25 (57), *General Comments under article 25, paragrafo 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights*, Adopted by the Committee at its 1510th meeting, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 7 (1996), disponibile in <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb>.

Iacometti M., *Sull'obbligatorietà del voto nelle consultazioni popolari dell'ordinamento giuridico italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1982, pp. 39-92.

Jellinek G., *Sistema dei diritti pubblici soggettivi*, Milano, 1912.

Jones, W. D., *The European 2004 Draft E-Voting Standard: Some critical comments*, Iowa City, University of Iowa, 2004, § 56, consultabile in <http://homepage.cs.uiowa.edu/~jones/voting/coe2004.shtml>.

Jones W. D., Simons B., *Broken ballots: will your vote count?*, Standford, 2012.

Jones W. D., Simons B., *Internet voting in the US*, in *Communications of the ACM*, vol. 55, New York, ottobre 2012, pp. 68-77.

KU Leuven e altri, *Be Voting. Study on Electronic Voting Systems. Part 1*, 15 aprile 2007, consultabile in [http://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user\\_upload/Elections2011/fr/presentation/bevoting-1\\_gb.pdf](http://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/Elections2011/fr/presentation/bevoting-1_gb.pdf).

KU Leuven e altri, *Be Voting. Study on Electronic Voting Systems. Part 2*, 4 dicembre 2007, consultabile in [http://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user\\_upload/Elections2011/fr/presentation/bevoting-2\\_gb.pdf](http://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/Elections2011/fr/presentation/bevoting-2_gb.pdf).

Lanchester F., *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981.

Lanchester F., *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 1107-1133.

Lanchester F., *La propaganda elettorale (e referendaria) tra continuità sregolata e difficile rinnovamento*, in *Quaderni costituzionali*, 1996, pp. 383-406.

Lanchester F., *L'innovazione costituzionale dilatoria e il voto degli italiani all'estero*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, pp. 123 ss.

Lavagna C., *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1952, pp. 849 ss.

Litan E. R., Niskanen W., *Going Digital: A Guide to Policy in the Digital Age*, Washington DC, Brookings Institution Press, 1998.

Locke J., *Two treaties of Government [1690]*, trad. it., *Due trattati sul governo*, II, Torino, 1948.

Loebere L., *E-Votings in The Netherlands; from general acceptance, to general doubt in two years*, in *Proceedings of the 3th International Conference on Electronic Voting 2008*, a cura di Krimmer R., Grimm R.. Bonn: GI Lecture Notes in Informatics, pp. 21-30, consultabile in <http://www.e-voting.cc/en/portfolio-item/proceedings-2008>.

Luciani M., *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Rivista critica del Diritto privato*, 1992, pp. 203 ss.

Lundin D., *Simple and secure electronic voting with Pret a Voter*, in *Proceedings of the 3th International Conference on Electronic Voting 2008*, a cura di Krimmer R., Grimm R.. Bonn: GI Lecture Notes in Informatics, pp. 153-169, consultabile in <http://www.e-voting.cc/en/portfolio-item/proceedings-2008>.

Madise U., Vinkel P., Maaten E., *Internet Voting at the Elections of Local Government Councils on October 2005 – Report*, consultabile in <http://www.vvk.ee/public/dok/report2006.pdf>.

Madise U. e Vinkel P., *Constitutionality of Remote Internet Voting: The Estonian Perspective*, in *Juridica International*, 2011, vol. XVIII, pp. 4–16, disponibile in [http://www.juridicainternational.eu/public/pdf/ji\\_2011\\_1\\_4.pdf](http://www.juridicainternational.eu/public/pdf/ji_2011_1_4.pdf).

Martines T., *Artt. 56-58*, in Branca Giuseppe (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1984, pp. 84-85.

- Martines T., *Diritto Costituzionale*, Milano, Giuffrè Editore, 2011.
- Mascheroni G., Minucci S., *Le elezioni europee sul web: campaigning 2.0?*, in *Comunicazione politica* 1/2010, pp. 107-114.
- Mazzarolli L., Art. 48, in Crisafulli V., Paladin L., *Commentario Breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990.
- McGaley M., Gibson J. P., *A critical analysis of the council of Europe recommendations on e-voting*, in *EVT'06: Proceedings of the USENIX/Accurate Electronic Voting Technology Workshop*, 2006, disponibile in [http://static.usenix.org/events/evt06/tech/full\\_papers/mcgaley/mcgaley.pdf](http://static.usenix.org/events/evt06/tech/full_papers/mcgaley/mcgaley.pdf).
- Mitchell G., *History and mandate of election observation: the OSCE/ODHIR experience*, in *International election observation and assessment of elections*, L'Aja, 2011, pp. 72-85, consultabile in <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/11BD730A-B786-4C45-AC84-6BF4B40EB552/0/2011e17pub.pdf>.
- Mitrou L., Gritzalis D., Katsikas S., Quirchmayr G., *Electronic voting: Constitutional and legal requirements and their technical implications*, in D. Gritzalis (Ed.), *Secure Electronic Voting*, Boston-Dortrecht-London 2003, Kluwer Academic Publishers, pp. 43-62
- Mosca L., Tarassi S., *Le campagne elettorali on line*, in *Il Mulino*, vol. 6, 2012, pp. 1118-1125.
- Morrone A., *E' legittimo astenersi e invitare a disertare le urne?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1975.
- Newman T., *Tasmania and the secret ballot*, in *The Australian Journal of Politics and History*, 49(1), 2003.
- Nicotra I., *Diritto pubblico e costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2010.
- Nordhaug H. F., Olsen A. K., *Internet elections: unsafe in my home?*, in *Communications of the ACM*, vol. 55, New York, agosto 2012, pp. 36-38.
- Norris P., *Digital Divide, Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- Paladin L., *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 1965.
- Prosperetti U., *L'elettorato politico attivo*, Milano, 1954.

ONU e altri, *Declaration of principles for International Election Observation*, New York, 27 ottobre 2005, disponibile in [http://www.cartercenter.org/peace/democracy/des\\_declaration.html](http://www.cartercenter.org/peace/democracy/des_declaration.html).

Orofino A. G., *L'E-vote*, in *Diritto & diritti*, luglio 2003, <http://www.diritto.it/materiali/tecnologie/orofino.html>.

Orofino A.G., *L'espressione elettronica del suffragio*, in *Diritto dell'Internet*, 2006, 2, pp. 201-210.

OSCE, *Lisbon Document 1996 - Lisbon Summit Declaration*, 2 dicembre 1996, disponibile in <http://www.osce.org/mc/39539>.

OSCE, *Istanbul Document 1999 – Charter for European Security*, 18 novembre 1999, disponibile in <http://www.osce.org/mc/39569>.

OSCE/ODIHR, *Existing commitments for democratic elections in OSCE participating states*, Varsavia, 2003, consultabile in <http://www.osce.org/odihr/elections/13957>.

OSCE/ODIHR, *Election Observation – A decade of monitoring elections: the people and the practice*, Varsavia, 2005, consultabile in <http://www.osce.org/odihr/elections/17165>.

OSCE/ODIHR, *Expert Visit on new Voting technologies. 8 October 2006 Local Elections Kingdom of Belgium*, consultabile in <http://www.osce.org/odihr/elections/22450>.

OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Final Report, The Netherlands, Parliamentary Elections, 22 novembre 2006*, Varsavia, 12 marzo 2007, consultabile in <http://www.osce.org/odihr/elections/netherlands/24322>.

OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Report, Republic of Kazakhstan, Parliamentary Elections, 18 August 2007*, Varsavia, 30 ottobre 2007, consultabile in <http://www.osce.org/odihr/elections/kazakhstan/28438>.

OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Report, Belgium, Federal Elections, 10 June 2007*, Varsavia, 19 ottobre 2007, consultabile in <http://www.osce.org/odihr/elections/belgium/28213>.

OSCE/ODIHR, *OSCE/ODIHR Discussion Paper in Preparation of Guidelines for the Observation of Electronic Voting*. Varsavia, 2008, consultabile in <http://www.osce.org/odihr/elections/34725>.

OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Final Report, Italy, Parliamentary Elections, 13 and 14 April 2008*, Varsavia, 5 settembre 2008, consultabile in <http://www.osce.org/odihr/elections/italy/33279>.

OSCE/ODIHR, *Election Observation Handbook – Sixth edition*, Varsavia, 2010, disponibile in <http://www.osce.org/odihr/elections/68439>.

OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Report, The Netherlands, Early Parliamentary Elections, 9 June 2010*, Varsavia, 9 settembre 2010, consultabile in <http://www.osce.org/odihr/elections/71251>.

OSCE/ODIHR, *Handbook for the observation of voter registration*, Varsavia, 2012, p. 6, disponibile in <http://www.osce.org/odihr/92058>.

OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Report, Swiss Confederation, Federal Assembly Elections, 23 October 2011*, Varsavia, 30 gennaio 2012, consultabile in <http://www.osce.org/odihr/87417>.

OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Kazakhstan, Early Parliamentary Elections, 15 January 2012*, Varsavia, 3 aprile 2012, consultabile in <http://www.osce.org/odihr/elections/89401>.

OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Russian Federation, Presidential Election, 4 March 2012. Final Report*, Varsavia, 11 maggio 2012, consultabile in <http://www.osce.org/odihr/90461>.

OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Final Report, Republic of France, Parliamentary Elections, 10 e 17 giugno 2012*, Varsavia, 10 settembre 2012, consultabile in <http://www.osce.org/odihr/elections/93621>.

OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, United States of America, General Elections, 6 Novembre 2012. Interim Report No. 1*, Varsavia, 19 ottobre 2012, consultabile in <http://www.osce.org/odihr/96574>.

OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, United States of America, General Elections, 6 November 2012. Interim Report No. 2*, Varsavia, 26 ottobre 2012, consultabile in <http://www.osce.org/odihr/96663>.

OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, United States of America, General Elections, 6 November 2012.*, Varsavia, 13 febbraio 2013, consultabile in <http://www.osce.org/odihr/elections/99573>.

OSCE/ODIHR, *Handbook for the Observation of New Voting Technologies*, Warsaw, 2013, consultabile in <http://www.osce.org/odihr/elections/104939>.

Pace A., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, 3° ed., Padova, 2003.

Painigiani O., *Vocabolario etimologico della lingua Italiana*, Roma, Milano, 1907. Consultabile sul sito [www.etimo.it](http://www.etimo.it).

Papa A., *Il principio di uguaglianza (sostanziale) nell'accesso alle tecnologie digitali*, in *Federalismi.it*, 27 aprile 2008.

Peces-Barba G., *Diritti e doveri fondamentali*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, V, 1990, pp. 139 ss.

Pietrangelo M. (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2010.

Pinault T., Courtade P., *E-voting at Expatriates' MPs Elections in France*, in *Proceedings of the 4th International Conference on Electronic Voting 2012*, a cura di Krimmer R., Grimm R., Bonn: GI Lecture Notes in Informatics, pp. 189-195, consultabile in <http://www.e-voting.cc/en/portfolio-item/proceedings-2012>.

Pira F., *La Net comunicazione politica. Partiti, movimenti e cittadini-elettori nell'era dei social network*, Milano, Franco Angeli, 2012.

Pitteri D., *Democrazia elettronica*, Roma - Bari, Laterza, 2007.

PourEVA, *Bilan des élections communales et provinciales du 14 octobre 2012*, 4 febbraio 2013, consultabile in <http://www.poueva.be/spip.php?article767>.

Pran V., Merloe P., *Monitoring Electronic Technologies in Electoral processes*, Washington, D.C, NDI National Democratic Institute for International Affairs., 2007, consultabile in [http://www.ndi.org/files/2267\\_elections\\_manuals\\_monitoringtech\\_0.pdf](http://www.ndi.org/files/2267_elections_manuals_monitoringtech_0.pdf).

Prete L., *Diritto elettorale politico*, Milano, Giuffrè, 1957.

Prevost A. K. e Schaffner B. (2008) *Digital Divide or Just Another Absentee Ballot?: Evaluating Internet Voting in the 2004 Michigan Democratic Primary*, in *American Politics Research*, 36(4), pp. 510-529.

Pucci T., *Il diritto all'accesso nella società dell'informazione e della conoscenza. Il digital divide*, in *Inf. Dir.*, 2002, pp. 119 ss.

Rampini F., *Obama vuole il Super WiFi gratis in tutta l'America*, in "Repubblica.it", 6 febbraio 2013.

Riotta G., *Il web ci rende liberi?*, Torino, Einaudi, 2013.

Rodotà S., *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma, Laterza, 2004.

Rodotà S., *Una costituzione per Internet?*, in *Politica del diritto*, 2010, 337-351.

- Rousseau J., *Du contrat social* [1762], trad. it., *Il contratto sociale*, in *Scritti politici*, Torino, 1970.
- Rubino M., *Grillo, al via le “parlamentarie” online. Ma il sito M5S è già in tilt*, in [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), 3 dicembre 2012.
- Salerno G., *Referendum*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 200-272.
- Salvatori P., *Quirinarie: “l’hackeraggio come uno schiacciasassi”. Lo staff M5S e la Dnv Business Assurance spiegano cosa è successo*, in [www.huffingtonpost.it](http://www.huffingtonpost.it), 12 aprile 2013.
- Sarais A., *Democrazia e tecnologia. Il voto elettronico*, Bologna, Esculapio, 2008.
- Sartori G., *Democrazia. Cosa è*, Milano, Rizzoli, 1993.
- Schepis G., *Elezioni (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, Giuffrè, 1965, pp. 663-672.
- Segretario Generale delle Nazioni Unite, *Rapporto A/46/609 e Corr. 1* (1991).
- Shamos M. I., *Paper v. Electronic voting records – An assessment*, in *Proceedings of the 14th ACM Conference on Computers, Freedom and Privacy*, Berkeley, 2004.
- Sica G., *Campagna elettorale senza regole per gli italiani all’estero*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- Smart M. and Ritter E., *Remote Electronic Voting with Revocable Anonymity*, in *Proceedings of the Fifth International Conference on Information Systems Security (ICISS '09)*, volume 5905 of *Lecture Notes in Computer Science*, pp. 39–54, Kolkata, India, 2009.
- Smith A., *The Internet’s Role in Campaign 2008*, (Pew Internet & American Life Project, 2009) [report online], disponibile in [www.pewInternet.org/Reports/2009/6--The-Internets-Role-in-Campaign-2008.asp](http://www.pewInternet.org/Reports/2009/6--The-Internets-Role-in-Campaign-2008.asp);
- Smith G., *Beyond the ballot. 57 democratic innovations from around the world*, London, 2005.
- Snyder F., *Soft law and Institutional Practice in the European Community*, in Martin Stephen, *The Construction of Europe: Essays in honour of Emile Noël*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1994.
- Sorbi M., *Dalla mina sotto l’unghia al controllo multiplo: le 14 regole contro i brogli*, in [ilGiornale.it](http://ilGiornale.it), 12/04/2008.



Suksi M., *The Electoral Cycle: On the Right to Participate in the Electoral Process*, in Hinz V.U. e Suksi M., *Election Elements: On the International Standards of Electoral Participation*, Turku/Abo: Institute for Human Rights, Abo Akademi University, 2003, pp. 1-42.

Tanasso Ester, *La rilevanza delle schede bianche nel computo elettorale: il valore del dissenso*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2006.

The Carter Center, *Observing the 2006 Presidential Elections in Venezuela, Final Report of the Technical Mission*, 2007, in [http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace\\_publications/democracy/venezuela\\_2006\\_eng.pdf](http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/democracy/venezuela_2006_eng.pdf).

The Carter Center, *The Carter Center Handbook on Observing Electronic Voting*, Atlanta, 2012, disponibile in [http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/democracy/des/Carter-Center-E\\_voting-Handbook.pdf](http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/democracy/des/Carter-Center-E_voting-Handbook.pdf).

The Carter Center, *Carter Center Study Mission Pre-Election Report for the Oct. 7, 2012, Venezuelan Presidential Election*, 5 ottobre 2012, consultabile in [http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace\\_publications/election\\_reports/venezuela-pre-election-rpt-oct-2012.pdf](http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/venezuela-pre-election-rpt-oct-2012.pdf).

The Carter Center, *Study Mission to the October 7, 2012 Presidential Election in Venezuela, Final Report*, Ottobre 2012, consultabile in [http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace\\_publications/election\\_reports/venezuela-2012-election-study-mission-final-rpt.pdf](http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/venezuela-2012-election-study-mission-final-rpt.pdf).

The Carter Center, *Preliminary Report Study Mission of the Carter Center, Presidential Elections in Venezuela, April 14, 2013*, consultabile in [http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace\\_publications/election\\_reports/venezuela-pre-election-rpt-2013.pdf](http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/venezuela-pre-election-rpt-2013.pdf).

Trechsel H., Vassil K., *Report for the Council of Europe – Internet Voting in Estonia – A comparative Analysis for Four Elections since 2005*, gennaio 2010, consultabile in [http://www.vvk.ee/public/dok/Report\\_-\\_E-voting\\_in\\_Estonia\\_2005-2009.pdf](http://www.vvk.ee/public/dok/Report_-_E-voting_in_Estonia_2005-2009.pdf).

Trubek D. M., Cottrel P. and Nance M., “Soft law”, “Hard Law” and European Integration: Toward a Theory of Hybridity, New York, Jean Monnet Working Paper 2/05, 2005.

Trucco L., *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011.

Trucco L., *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Riv. inf. e informatica*, 2011, pp. 47 ss.

Trucco L., *Saccomanni e altri c. Italia: anche per Strasburgo, tutte le strade portano al legislatore*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, pp. 901-904.

Trucco L., *Le nuove tecnologie salveranno il voto all'estero degli italiani?*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, pp. 132-134.

Tuorto D., *Apatia o protesta? L'astensionismo elettorale in Italia*, Bologna, Il mulino, 2006.

Turelli S., *Assemblea di società per azioni e nuove tecnologie*, in *Rivista delle Società*, 2004, pp. 116 ss.

U.S. Election Assistance Commission, in *Voluntary Voting System Guidelines*, 2005, consultabile in [http://www.eac.gov/assets/1/workflow\\_staging/Page/124.PDF](http://www.eac.gov/assets/1/workflow_staging/Page/124.PDF).

U.S. Election Assistance Commission, *A Survey of Internet Voting*, 14 Settembre 2011, Washington D.C., consultabile in <http://www.eac.gov/assets/1/Documents/SIV-FINAL.pdf>

United Nations Center for Human Rights, *Professional Training Series No. 2 – Human Rights and Elections*, New York e Ginevra, 1994, disponibile in <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training2en.pdf>.

Vaccari C., *Nuovi media, strategie elettorali e partecipazione. La campagna presidenziale Usa 2008*, in *Comunicazione politica*, 3/2009, pp. 399-420.

Vigevani G., *Il voto all'estero: interrogativi sulla «riserva indiana» per i candidati*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, pp. 348-351.

Vizioli N., *Nota a Corte cost. 4 giugno 2003 n. 195*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, pp. 1475-1488.

Wellens K. e Borchardt G., *Soft Law in European Community Law*, in *European Law Review*, 1989.

Wolf P. e altri, *Introducing Electronic Voting: Essential Considerations*, Stockholm, International IDEA Publication Office, 2011, disponibile in <http://www.idea.int/publications/introducing-electronic-voting/>.

Zanghì C., *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, Giappichelli Editore, 2006.

Zingarelli N., *Il nuovo Zingarelli. Vocabolario della lingua italiana*, Bologna, 1990.