



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2023 FASC. I

(ESTRATTO)

**CELESTE CHIARIELLO**

**VOTO ELETTRONICO E PRINCIPIO DI SEGRETEZZA TRA  
REGOLA ED ECCEZIONI**

23 GENNAIO 2023

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

## Celeste Chiariello

### Voto elettronico e principio di segretezza tra regola ed eccezioni\*

**ABSTRACT:** *Against a backdrop of democratic deficits highlighted by low community participation in political decision-making, information and communication technologies open up new spaces for participation and democratic life. However, constitutional problems arise with regards to the possible introduction of unsupervised electronic voting mechanisms in political elections. Indeed, despite the fact that the Constitutional Court immediately recognized the inalienability of the requirements set forth in Article 48 of the Constitution to safeguard the exercise of the right to vote, on certain occasions, our legislator has been forced to derogate from the principle of secrecy of the vote in order to guarantee participation on equal terms and the exercise of popular sovereignty. Therefore, in light of past and future experimentation operations conducted in Italy and abroad, as well as jurisprudential interpretations, the question arises as to what margin of tolerance would allow our legislature to use e-voting to foster greater democratic participation.*

SOMMARIO: 1. La trasformazione digitale della democrazia. – 2. Vantaggi e svantaggi delle tecniche applicative del voto elettronico. – 3. Il principio della segretezza del voto in una prospettiva comparata. – 4. Una deroga al principio della segretezza del voto: il voto per corrispondenza. – 5. Prospettive in ordine al c.d. *home vote* alla luce della giurisprudenza costituzionale: una ipotetica apertura. – 6. Riflessioni conclusive: il futuro nella sperimentazione.

#### 1. La trasformazione digitale della democrazia

Non è facile stabilire se sia il diritto a essere entrato nella società tecnologica o se è la tecnologia ad avere invaso lo Stato di diritto. È tuttavia innegabile che da qualche tempo si assiste a un'evoluzione nella pratica del diritto, dovuta allo sviluppo tecnologico, tanto che il noto brocardo è stato attualizzato nella nuova versione *ubi societas technologica, ibi ius*<sup>1</sup>.

In effetti, nel silenzio del legislatore costituzionale, la Carta del 1947 ben si presta a essere interpretata in chiave evolutiva<sup>2</sup>, come messo in luce dalla nostra Corte costituzionale, che – almeno fino a oggi – ha bene affrontato le sfide che le sono state poste, facendo rientrare nei ranghi delle disposizioni costituzionali i “nuovi” diritti emergenti dal mutato contesto sociale<sup>3</sup>. Sebbene infatti i



<sup>1</sup> T.E. FROSINI, *Il Costituzionalismo nella società tecnologica*, in *Dir. dell'informazione e dell'informatica*, 2020, 3, 465 ss. Si parla oggi di un “nuovo costituzionalismo”, che proietta su un piano diverso le forme dei legami tra le persone, che assumono una nuova veste. Così anche S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritto*, Roma-Bari, 2012, 7. Per una prospettiva più perplessa, v., peraltro, P. COSTANZO, *La "democrazia digitale" (precauzioni per l'uso)*, in *Diritto pubblico*, 2019, 71 ss.

<sup>2</sup> F. FAINI, *Regolazione della società e protezione dei diritti nell'era tecnologica*, in G. CASSANO, S. PREVITI, *Il diritto di internet nell'era digitale*, Milano, 2020, 22 ss. Ci si chiede se le Costituzioni debbano essere integrate con nuove disposizioni, ovvero se sia sufficiente l'interpretazione ermeneutica di quelle esistenti. Invero, le Costituzioni più recenti hanno potuto assorbire l'impatto della tecnologia, alludendo o prevedendo nuove forme di libertà (Brasile, Paraguay, Messico); le Costituzioni anteriori alla rivoluzione digitale hanno invece dovuto introdurre nuove norme, ovvero – come nel caso dell'Italia – interpretare in chiave evolutiva il testo esistente. In particolare, nel nostro ordinamento è possibile fondare i nuovi diritti collegati alle tecnologie informatiche sull'art. 2 Cost., che richiama il concetto di «svolgimento della personalità» dell'individuo, e sull'art. 3 Cost., che tutela il pieno sviluppo della persona, la dignità umana e l'uguaglianza formale e sostanziale.

<sup>3</sup> La Corte costituzionale è chiamata a svolgere un ruolo fondamentale nel processo di riconoscimento e affermazione dei nuovi diritti emergenti dal contesto digitale. Del resto, la Corte ha già avuto modo di ricomprendere la tecnologia tra i mezzi attraverso i quali la Repubblica adempie al proprio obbligo costituzionale di promuovere lo sviluppo della cultura. Segnatamente, con [sent. n. 307 del 2004](#), la Consulta ha riconosciuto come la previsione di un contributo finanziario statale per l'acquisto di *personal computer* abilitati alla connessione internet corrisponda a finalità di interesse generale, quale per l'appunto «lo sviluppo della cultura, nella specie attraverso l'uso dello strumento

Padri costituenti non potessero immaginare la velocità e la direzione dello sviluppo tecnologico, economico e sociale del Paese nei decenni a seguire, la Costituzione fu pensata e scritta in modo che potesse adattarsi all'evoluzione dei tempi.

Il processo di innovazione digitale che invade ormai ogni settore della vita pubblica e privata del singolo – inteso sia come individuo, sia come cittadino – è da valutarsi nella sua portata funzionale al raggiungimento degli obiettivi<sup>4</sup>. Segnatamente, il c.d. *e-Government*<sup>5</sup> consiste nell'uso «delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle Pubbliche Amministrazioni, coniugato a modifiche organizzative e all'acquisizione di nuove competenze al fine di migliorare i servizi pubblici e i processi democratici e di rafforzare il sostegno alle politiche pubbliche<sup>6</sup>». Pertanto, l'esigenza di implementare l'uso della tecnologia nel settore pubblico è avvertita dalle istituzioni nazionali e sovranazionali, in quanto strumento potenzialmente idoneo ad assicurare una maggiore accessibilità, efficienza, semplificazione, trasparenza delle funzioni e dei servizi resi dallo Stato<sup>7</sup>.

Nel complesso, i benefici dati dall'ingresso della tecnologia *in primis* nelle maglie della nostra amministrazione – intesa sia come organizzazione, sia come attività – hanno indotto politici e giuristi a domandarsi se gli strumenti informatici possano rivelarsi funzionali a una migliore soddisfazione anche dei diritti e delle libertà dell'individuo, come riconosciuti dalla nostra

---

informatico, il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 della Costituzione)» (par. 3.1 del *Considerato in diritto*). Tale sentenza merita menzione anche in quanto l'Avvocatura dello Stato aveva svolto un interessante ragionamento: oltre a ricondurre la materia dell'alfabetizzazione informatica dei giovani al diritto di istruzione, nell'attuale assetto sociale l'accesso ai mezzi informatici andrebbe considerato alla stregua di «“un vero e proprio diritto sociale”, strumentale all'esercizio di altri diritti fondamentali»<sup>3</sup>, conseguendone che la garanzia di un livello minimo di accesso «dovrebbe qualificarsi come misura diretta ad assicurare un “livello essenziale” di “diritti civili e sociali”».

<sup>4</sup> P. PIRAS, *Itinerari dall'idea di semplificazione al percorso di innovazione tecnologica. L'equivoco di una fusione concettuale*, in *Dir. dell'informazione e dell'informatica*, 2006, 4-5, 537 ss.

<sup>5</sup> Il concetto di *e-Government* evolve in relazione al progresso delle ICT, che infatti costituiscono un settore soggetto a un continuo e rapido cambiamento. F. MARTINES, *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in [MediaLaws](#), 2018, 2, 2. Successivamente, la Commissione ha precisato che «L'e-Government supporta i processi amministrativi, migliora la qualità dei servizi e aumenta l'efficienza interna del settore pubblico. (...) Inoltre, l'utilizzo delle tecnologie digitali come parte integrante delle strategie di modernizzazione della pubblica amministrazione può comportare ulteriori vantaggi economici e sociali per la società nel suo complesso», Comunicazione della Commissione COM (2016)179, *Piano d'azione dell'UE per l'e-government 2016-2020. Accelerare la trasformazione digitale della pubblica amministrazione*. In ogni caso, la dottrina ha cercato di delinearne il significato: l'*e-Government* è stato così identificato nella fornitura telematica di informazioni e servizi da parte del governo, 24 ore al giorno, 7 giorni a settimana (D.F. NORRIS, M.J. MOON, *Advancing the e-government the grassroots: tortoise or hare?* in *Public Administration Review*, 2005, 64); ovvero come una miriade di strumenti e applicazioni, dai fax ai computer, ai social media, alle strategie di *open government*, dando vita a un fenomeno tecnico-sociale. Sostanzialmente due sono le concezioni di *e-government*: da una parte, infatti, può apparire come un concetto rivoluzionario, che si sviluppa nel contesto dell'evoluzione della *governance*; dall'altra parte può invece essere visto solo come la sola etichettatura del vecchio fenomeno dell'uso della tecnologia nell'attività amministrativa, R.J. GIL GARCIA, *Enacting electronic government success: an integrative study of government-wide websites, organizational capabilities, and institutions*, New York, 2012. Sul tema, A.V. ROMAN, *Realizing E-Government: Delineating Implementation Challenges and Defining Success*, in E.F. Halpin, D. Griffin, C. Rankin, L. Dissanayake, N. Mahtab (a cura di), *Digital Public Administration and E-Government in Developing Nations: Policy and Practice*, Hershey, 2013, 112.

<sup>6</sup> Comunicazione della Commissione COM(2003) 567 del 26 settembre 2003, *Il ruolo dell'eGovernment per il futuro dell'Europa*, par. 3.

<sup>7</sup> È stato tuttavia rilevato come l'attuazione dell'amministrazione elettronica non può prescindere dal garantire a tutti i cittadini un accesso concreto alle nuove tecnologie, ma queste ultime possono costituire una "occasione" per accentuare le disparità sostanziali tra i cittadini e favorire l'introduzione di nuove categorie di emarginati. A tal fine, si rivelano necessarie politiche pubbliche coerenti, per garantire ai cittadini l'effettiva accessibilità ai mezzi e ai servizi telematici, e favorire una diretta interazione tra cittadino e pubblica amministrazione. P. PIRAS, *Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti*, in *Dir. dell'informazione e dell'informatica*, 2005, 3, 591 ss. Sulla complessiva problematica, v. P. Costanzo, P. Magarò, L. Trucco (curr.), *Il diritto costituzionale e le sfide dell'innovazione tecnologica*, Napoli, 2022.

Costituzione, ovvero se la tecnologia abbia determinato la nascita di nuove forme di libertà<sup>8</sup>, che erompono in quella che è stata definita «la nuova civiltà digitale»<sup>9</sup>.

Segnatamente, l'avvento degli elaboratori elettronici, unitamente con l'accesso a internet, ha consentito di parlare di diritto alla partecipazione alla società virtuale, in cui ogni individuo è sovrano delle proprie decisioni, è libero di comunicare, diffondere e ricevere opinioni e materiali di ogni sorta. Il risultato di tale processo ha consentito l'accentuazione delle forme partecipative politiche, in quanto la cittadinanza si trova a essere maggiormente coinvolta – seppure, almeno fino a oggi, prevalentemente a scopo consultivo – nelle scelte che direttamente la riguardano.

Pertanto, con l'affermazione di internet e dei nuovi strumenti tecnologici, la stessa configurazione della democrazia appare mutare, influenzata soprattutto dalla libertà con cui circolano le informazioni, indirizzandosi verso una nuova democrazia di massa – che comporta una partecipazione dell'opinione pubblica al *decision making process* – e una trasformazione della democrazia elettorale, in particolare delle tecniche di votazione<sup>10</sup>. Infatti, nella c.d. *e-democracy*<sup>11</sup> le tecnologie sono poste al servizio delle strutture democratiche esistenti, anche solo per rendere la macchina amministrativa più trasparente e costruire spazi di partecipazione attiva alternativi: le piattaforme telematiche accessibili tramite internet sembrano costituire quello spazio pubblico ideale – la c.d. “agorà telematica” – in cui i cittadini si confrontano per assumere decisioni informate e consapevoli, sebbene vada evidenziato come in tale contesto il cittadino corra il rischio

---

<sup>8</sup> T.E. FROSINI, *Il Costituzionalismo nella società tecnologica*, cit., 466 ss. Si è diffusa la dottrina della c.d. “libertà informatica”, che è divenuta una libertà in senso attivo, ossia di valersi degli strumenti informatici per fornire e ottenere informazioni di ogni genere. In particolare, in alcuni Stati si è affermato il diritto di accesso a internet quale nuova declinazione del principio della libertà di espressione (cfr., per gli Stati Uniti, *American Civil Liberties Union v. Reno* [E.D. Pa 1996]; per la Francia, *Conseil constitutionnel* n. 2009-580 DC del 10 giugno 2009); la libertà di manifestazione del pensiero è stata interpretata quale libertà individuale senza mediazioni di sorta; il diritto alla *privacy* si è evoluto nella forma del diritto di disporre dei propri dati (reso più complesso dai c.d. *big data*); il diritto all'oblio si è affermato – in giurisprudenza – a tutela della dignità della persona. Lo stesso Autore, altrove, ha successivamente evidenziato come la diffusione di internet, e soprattutto delle tecnologie, ha rappresentato uno sviluppo delle libertà, che si sono espanse verso nuove frontiere dell'agire umano. T.E. FROSINI, *Internet e democrazia*, in *Dir. dell'informazione e dell'informatica*, 2017, 4-5, 658. La nuova società tecnologica è caratterizzata in particolare da una nuova forma di libertà, che è la libertà informatica, positivizzata in alcune Carte fondamentali, quali la Costituzione spagnola (art. 18.4 della Costituzione del 1978) e quella portoghese (art. 35 della Costituzione del 1976). Riferimenti si trovano anche nelle più recenti Costituzioni del Sudafrica, della Federazione di Russia, nella Costituzione Federale della Confederazione Svizzera e in alcune Costituzionali dell'America latina (Brasile, Paraguay, Repubblica Bolivariana del Venezuela). T.E. FROSINI, *Tecnologie e libertà costituzionali*, in *Dir. dell'informazione e dell'informatica*, 2003, 3, 487 ss.

<sup>9</sup> Sul tema, G. GHIDINI, D. MANCA, A. MASSOLO, *La nuova civiltà digitale. L'anima della doppia tecnologia*, Milano, 2020.

<sup>10</sup> Le nuove forme di democrazia hanno assunto diverse denominazioni: democrazia “elettronica”, che tuttavia si riferisce allo strumento e non all'agente; democrazia “virtuale”, in cui l'indicazione politica risulta indebolita; democrazia “continua”, per il suo carattere di *referendum* perenne; “nuova democrazia di massa”, con riferimento all'antica democrazia diretta. T.E. FROSINI, *Internet e democrazia*, cit., 2017, 4-5, 661.

<sup>11</sup> Tale espressione erediterebbe dal termine “democrazia” le caratteristiche della polisemia e della genericità, ma comunque il suo significato potrebbe essere definito come l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione come mezzo per lo svolgimento delle procedure egualitarie di autogoverno del popolo. G. GOMETZ, *E-democracy. Forme e problemi della democrazia elettronica*, in T. Casadei, S. Pietropaoli (a cura di), *Diritto e tecnologie informatiche*, Milano, 57. L'*e-democracy* consisterebbe in particolare in un sistema volto a rivitalizzare – grazie alle opportunità che le nuove tecnologie offrono e alle modificazioni nei rapporti sociali – la relazione fra istituzioni e cittadini, per far sì che questi ultimi siano inclusi nella vita politica e partecipino con continuità ad essa, condividendo, nel rispetto dei ruoli, la responsabilità delle scelte e della gestione della cosa pubblica. Sul tema, D. PITTEI, *Democrazia elettronica*, Bari, 2007. Secondo una definizione più generale, la democrazia “computerizzata” si identificherebbe con la democrazia diretta, e pertanto all'accesso alle informazioni che riguardano il mondo politico, l'offerta di luoghi di discussione pluralistica e la possibilità dei cittadini di intervenire nei processi decisionali che li riguardano. In altri termini, la democrazia elettronica diverrebbe sinonimo di connettività, garantita a ciascun soggetto che voglia accedere alla rete. A. CENSORIO, *E-democracy, i caratteri innovativi della democrazia in Rete*, in F. Politi (a cura di), *Democrazia deliberativa e Rappresentanza politica. L'esperienza del débat public ed il dibattito sulla democrazia in Europa*, Torino, 2022, 84.

di essere visto più come consumatore che come titolare della sovranità popolare<sup>12</sup>. In altre parole, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione hanno contribuito al rafforzamento di due elementi fondamentali della democrazia, si vuole dire l'informazione e la partecipazione, grazie a una maggiore trasparenza dei processi politici, un efficace scambio di informazioni e una più attiva partecipazione alla vita pubblica.

Il legislatore nazionale ha ormai da tempo avvertito il bisogno di regolamentare il funzionamento della pubblica amministrazione alla luce del processo di digitalizzazione, mediante l'adozione del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, recante il Codice dell'amministrazione digitale. In particolare, di tale testo merita menzione l'art. 9, ove prescrive che le pubbliche amministrazioni e i gestori dei pubblici servizi «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»<sup>13</sup>. Invero, tale disposizione si limita a introdurre un obbligo a carattere programmatico, rimettendo poi alla discrezionalità dell'amministrazione stabilire più che l'*an* – che sembra dovuto – il *quomodo* della trasformazione digitale.

Più in particolare, le tecnologie possono essere utilizzate per rafforzare e aggiornare gli strumenti di partecipazione, controllo e decisione democratici<sup>14</sup>, innovando i consueti percorsi della rappresentanza, della formazione e dell'espressione del consenso<sup>15</sup>. Va però sin da subito posto in luce che, se da una parte i cittadini diventano parte di un processo di *policy making*, dall'altra parte spetta sempre a chi governa la responsabilità ultima della decisione. Pertanto, come già diceva Bobbio, i sistemi della democrazia rappresentativa e della democrazia diretta ben possono integrarsi mediante l'aumento degli spazi in cui il cittadino può esercitare il proprio potere di elettore<sup>16</sup>: più che cambiare i modelli istituzionali, occorrerebbe dunque ricondurre i moduli tipici della democrazia rappresentativa e della democrazia diretta in un circuito in cui la democrazia elettronica assuma un ruolo di primo piano.

Tale forma evolutiva della democrazia dovrebbe permettere agli elettori di agire quali elementi attivi del sistema decisionale, senza al contempo disconoscere la funzione assolta dalle assemblee rappresentative. Così, i nuovi spazi di partecipazione e di vita democratica dovrebbero essere alternativi e integrativi rispetto ai canali di rappresentanza tradizionali, senza sostituirsi a essi, ma idonei eventualmente a correggerli e integrarli, al fine di colmare il *deficit* democratico evidenziato dalla scarsa partecipazione della collettività alle decisioni politiche. In altri termini, in un contesto di crisi della democrazia rappresentativa, in considerazione della richiesta di un maggiore

---

<sup>12</sup> M. CUNIBERTI, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Dir. dell'informazione e dell'informatica*, 2015, 2, 275 ss. Il soggetto è portato a condividere in rete ogni aspetto della propria personalità, conseguendone una sostanziale dissoluzione dei confini tra sfera pubblica e sfera privata. Il cittadino, infatti, è indotto a scegliere all'esito di un costante monitoraggio delle sue attitudini, delle sue inclinazioni e dei suoi bisogni.

<sup>13</sup> Tale norma non appare in contraddizione con l'art. 2, comma 6, dello stesso CAD, ove prescrive che le rispettive norme non si applicano alle consultazioni elettorali, in quanto quest'ultima si limita a non applicare le disposizioni del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, alle materie a esso sottratte, non prevedendo dunque nessun divieto al voto elettronico.

<sup>14</sup> P. COSTANZO, *La democrazia elettronica. (Note minime sulla c.d. e-democracy)*, in *Dir. dell'informazione e dell'informatica*, 2003, 3, 465 ss. Si tratta della c.d. "elettronica nella democrazia", in cui il legislatore – eventualmente anche costituzionale – dovrebbe intervenire sulle modalità di funzionamento della forma di governo e probabilmente anche della forma di Stato; ciò porterebbe alla c.d. "democrazia elettronica in senso pregnante". Tuttavia, la c.d. democrazia elettronica potrebbe essere intesa anche come "elettronica democratica", che consiste nella disponibilità generalizzata delle nuove tecnologie informative e delle reti; ovvero come "democrazia nell'elettronica", ossia come riconoscimento e garanzia delle condizioni di libertà e di uguaglianza nella rete, grazie all'assenza di restrizioni e interventi censori sui contenuti.

<sup>15</sup> Si parla infatti di *participative e-democracy*, *consultative e-democracy*, *deliberative e-democracy*, cui si aggiunge la *administrative e-democracy*, frutto di politiche di riforma dell'amministrazione che istituzionalizzano meccanismi di consultazione elettronica e di *e-networking*, nell'ottica della *good administration*. F. AMORETTI, *La Rivoluzione Digitale e i processi di costituzionalizzazione europei. L'e-democracy tra ideologia e pratiche istituzionali*, in *Comunicazione Politica*, Milano, 2006, 49 ss.

<sup>16</sup> N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1995, 46 ss.



riconoscimento e spazio per la partecipazione democratica, la democrazia elettronica permetterebbe l'esercizio di diritti e libertà, individuali e collettivi, insoddisfatti dall' utilizzo dei soli strumenti partecipativi tradizionali.

In tale ottica, premesso che le tecnologie dell'informazione e della comunicazione possono rivelarsi un importante strumento di incentivazione alla partecipazione in qualsiasi tipo di consultazione, più o meno politica (si pensi, per esempio, alla piattaforma Rousseau<sup>17</sup>), nel presente lavoro si intende concentrare l'attenzione sui benefici e sui limiti di una innovazione delle modalità di esercizio del diritto di voto alle elezioni politiche, che non può essere completamente assecondata per ragioni di compatibilità costituzionale, oltreché per la "naturale" resistenza che ogni forma di cambiamento porta con sé (soprattutto in ambito pubblico)<sup>18</sup>.

Il fine è verificare se il principio della segretezza del voto, in un sistema costituzionale come il nostro, debba essere considerato elemento imprescindibile per la democrazia: o meglio, considerate le deroghe che il nostro ordinamento già prevede per favorire l'obiettivo dell'uguaglianza sostanziale, ci si chiede quanto e in che termini sia ragionevole ritenere che l'utilizzo della tecnologia al fine di promuovere la partecipazione democratica incontri il limite della segretezza del voto.

## 2. Vantaggi e svantaggi delle tecniche applicative del voto elettronico

Dalla democrazia elettronica – o, meglio, dall'elettronica nella democrazia – al voto elettronico il passo sembrerebbe breve. Del resto, se l'*e-government* è democratico se prevede la partecipazione digitalmente mediata dei cittadini alla determinazione delle decisioni relative allo specifico modo in cui realizzare gli scopi stabiliti dalla Costituzione e dalle leggi, la democrazia elettronica muove dall'esigenza di risolvere i problemi di ordine materiale, logistico e temporale che impediscono ai cittadini di manifestare la volontà generale, trasformandola in legge<sup>19</sup>.

Tuttavia, con l'espressione *e-voting* si intendono tecniche di votazione profondamente diverse tra loro, che portano a diverse conseguenze in termini di effettività dell'esercizio del voto. Bisogna infatti guardarsi dalla erronea, ma diffusa credenza che le tecnologie digitali, così come internet, abbiano proprietà e caratteri fissi e immutabili, attribuendo per l'appunto alla rete particolari virtù democratiche, così come all'opposto bisogna evitare di enfatizzare i pericoli di controllo e manipolazione da parte dei gestori della rete. In effetti, ogni tecnologia deve essere esaminata alla luce del contesto economico, sociale e politico in cui può essere utilizzata<sup>20</sup>, per essere messa al servizio delle strutture democratiche esistenti.

---

<sup>17</sup> La digitalizzazione pervade anche l'organizzazione delle formazioni politiche, al punto che oggi si parla anche di "partiti digitali"; lo strumento della rete diventa la dimensione naturale per lo svolgimento dell'azione politica. In particolare, lo Statuto del MoVimento 5 Stelle del 2017 prevedeva che le consultazioni degli iscritti e le votazioni dovessero svolgersi attraverso la "piattaforma Rousseau". In particolare, gli iscritti, tramite la Piattaforma, erano tenuti a eleggere il comitato direttivo e gli altri organi interni, scegliere il candidato alle elezioni, approvare il programma elettorale, approvare le proposte di legge, sfiduciare il comitato direttivo, revocare il garante. Sul tema, e in particolare per un approccio critico all'effettivo trasferimento del potere "alla base", in ragione del paradosso per cui «i partiti digitali permettono un maggior coinvolgimento dei cittadini e al contempo accrescono le possibilità di centralizzazione», cfr. G. DI COSIMO, *In origine venne Rousseau. Le regole dei partiti sull'uso delle tecnologie digitali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2021, 3, 969 ss.

<sup>18</sup> Nel settore privato, già con la Direttiva 2007/36/CE, *on the exercise of certain rights of shareholders in listed companies* (recepita in Italia con d.lgs. 27 gennaio 2010, n. 27) è stata introdotto, per le società per azioni, il diritto alla partecipazione telematica alle assemblee degli azionisti e l'utilizzo del voto elettronico

<sup>19</sup> G. GOMETZ, *E-democracy. Forme e problemi della democrazia elettronica*, in T. Casadei, S. Pietropaoli (a cura di), *Diritto e tecnologie informatiche*, cit., 62.

<sup>20</sup> M. CUNIBERTI, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, cit., 276.

Giova ricordare che storicamente, salvo alcuni limitati casi, il diritto di voto è stato espresso unicamente presso il seggio, mediante una apposita scheda elettorale predisposta dallo Stato in formato cartaceo, in condizioni tali da garantire la segretezza dell'operazione<sup>21</sup>. Tuttavia, in ragione del processo di innovazione tecnologica in atto, è stata avanzata la possibilità di introdurre, mediante il voto elettronico, un meccanismo in grado di velocizzare le operazioni di voto, fino addirittura a raggiungere i cittadini presso le rispettive abitazioni, evitando loro la necessità di recarsi al seggio, con un evidente risparmio di risorse e di tempo.

I modelli di voto elettronico cui oggi si fa solitamente riferimento sono due<sup>22</sup>. Il modello del c.d. voto *in loco* (o voto presidiato) prevede la sostituzione di quanto sinora espresso per il tramite di una matita e di una scheda in formato cartaceo con una tecnologia di *Direct electronic system* (per esempio, con un *touch screen*): segnatamente, vengono adottate procedure informatiche di voto, da svolgersi sempre all'interno dei seggi, in cui le schede elettorali vengono sostituite da elaboratori elettronici dotati di appositi programmi per l'espressione del voto. Tale tecnica di votazione non desta particolari problemi e comporta evidenti vantaggi, in quanto non solo permette di evitare gli errori materiali senza che sia intaccata la segretezza del voto, mitigando – se non azzerando – il rischio di invalidità del voto, ma consente altresì un conteggio delle schede più rapido ed efficiente. Inoltre, non è necessario il collegamento alla rete e i seggi rimangono controllati dal personale addetto a garantire l'identificazione del votante e la segretezza e libertà del voto. Ai fini di un effettivo miglioramento delle tecniche di votazione, è necessaria e sufficiente l'adozione di adeguati accorgimenti tecnici per impedire *a posteriori* l'identificazione del votante, la manipolazione dei voti nella fase della loro trasmissione dal seggio alle sedi in cui vengono assemblati e computati, nonché la correttezza dello scrutinio effettuato con strumenti elettronici. Pertanto, il pericolo che possano verificarsi operazioni tali da violare la libertà e segretezza del voto non appare diverso, ma piuttosto inferiore rispetto a quello che si corre nel caso di votazione secondo il tradizionale metodo della scheda elettorale cartacea.

Tali considerazioni hanno portato molti Stati ad adottare l'automazione del voto, sia in Europa (come, per esempio, in Belgio<sup>23</sup> o in Germania<sup>24</sup>), sia negli Stati extra-europei a maggiore capacità demografica. Oltre a India e Brasile, negli Stati Uniti (ove ciascuno Stato può stabilire le modalità di votazione) nel 2002 il Congresso ha approvato l'*Help America Vote Act*, per apportare riforme radicali al processo di voto della nazione. Con l'*HAVA* il voto elettronico è stato reso

---

<sup>21</sup> La normativa preposta al funzionamento del meccanismo elettorale si rinviene in particolare del d.p.r. 30 marzo 1957, n. 361, *Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati*.

<sup>22</sup> M. MANCARELLA, *Il voto elettronico*, in G. CASSANO, S. PREVITI, *Il diritto di internet nell'era digitale*, cit., 35. I meccanismi di *e-voting* sarebbero invero quattro, caratterizzati da diverse modalità di registrazione e trasmissione del voto: a) il voto elettronico semplice (o voto *in loco*), espresso tramite un elaboratore elettronico al seggio, privo di connessione alla rete internet; b) il voto *online* (*Internet Voting* o *i-Voting*), espresso attraverso la rete, a prescindere dal luogo in cui ci si collega; c) il voto tramite dispositivi mobili (*mobile Voting* o *m-Voting*), espresso tramite telefono cellulare; d) il voto tramite telecomando, espresso mediante l'utilizzo di una televisione interattiva o digitale. Gli ultimi tre sistemi di voto rappresentano forme di voto non presidiato, in quanto la preferenza viene espressa dall'elettore a distanza, in assenza di un pubblico ufficiale o funzionario elettorale.

<sup>23</sup> In Belgio, le macchine per il voto elettronico sono state introdotte per le elezioni legislative e provinciali del novembre 1991 in due dei 208 distretti elettorali del Paese. La legge dell'11 aprile 1994 sull'organizzazione del voto automatizzato, che si applica a tutte le elezioni, ha permesso la graduale estensione del voto elettronico. Dalle elezioni legislative del giugno 1999, il 44% degli elettori ha votato con questo dispositivo, ma non vi sono stati ulteriori sviluppi. La *Loi organisant le vote électronique avec preuve papier* del 7 febbraio 2014 prevede la possibilità di utilizzare un sistema di voto elettronico con prova cartacea durante le elezioni legislative, durante le elezioni per il rinnovo dei parlamenti comunitari e regionali e durante le elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo.

<sup>24</sup> In Germania il voto elettronico *in loco*, così come il voto per corrispondenza, ha conosciuto ben presto ampia diffusione, sebbene il Tribunale costituzionale tedesco abbia stabilito che l'apertura al voto automatizzato deve comunque consentire all'elettore di stabilire se il suo voto venga conteggiato in modo genuino e incluso nel risultato finale al pari di tutti gli altri voti espressi (cfr. Tribunale costituzionale tedesco BVerfG, 2 BvC 3/07, sent. del 3 marzo 2009). In senso critico, A. GRATTERI, *Germania: Le garanzie minime necessarie per il voto elettronico secondo il Tribunale costituzionale*, [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2009.

apparentemente obbligatorio e sono stati introdotti nuovi standard minimi che gli Stati sono tenuti a rispettare in diverse aree chiave dell'amministrazione elettorale<sup>25</sup>.

Anche in Italia, soprattutto a livello regionale, sono state introdotte previsioni, a carattere per lo più sperimentale, volte a valutare l'impiego di tali tecniche per le votazioni di tipo elettivo. Si ricorda, a titolo esemplificativo, la legge regionale della Valle d'Aosta 24 ottobre 1997, n. 34, che prevede che, per i turni di elezione diretta del Sindaco, del Vicesindaco e del Consiglio comunale, le operazioni di votazione e scrutinio negli uffici elettorali di sezione debbano svolgersi mediante l'uso di apparecchiature elettroniche, presso l'"urna elettronica". È stata invece abrogata la l.r. Lombardia 23 febbraio 2015, n. 3, *Introduzione del voto elettronico per il referendum consultivo. Modifiche alla legge regionale 28 aprile 1983, n. 34 (Nuove norme sul referendum abrogativo della Regione Lombardia – Abrogazione L.R. 31 luglio 1973, n. 26 e successive modificazioni)*, che in particolare prevedeva, *inter alia*, al fine della verifica da parte dell'elettore del voto espresso, la possibilità di stamparne una copia cartacea, da riporre all'interno dell'urna al momento della conclusione dell'operazione di voto. Ancora, in Friuli-Venezia Giulia, con legge regionale 27 luglio 2007, n. 18, *Norme sullo svolgimento dei referendum consultivi in materia di circoscrizioni comunali. Voto e scrutinio elettronico*, è stata disciplinata l'introduzione di sistemi elettronici di procedure automatiche nell'espressione del voto e nello scrutinio per lo svolgimento dei referendum consultivi in materia di circoscrizioni comunali, mediante l'inserimento, in ogni seggio elettorale, di almeno una macchina elettronica collocata in modo da garantire i requisiti della segretezza e personalità del voto.

Più problematico dal punto di vista costituzionale è il secondo modello di voto elettronico, la formula cioè del voto a domicilio, ossia il c.d. *home vote* (anche "voto non presidiato"), per il rischio di brogli e di controllo del voto. In particolare, un'adeguata strumentazione in rete permetterebbe agli aventi diritto di esprimere il proprio voto a distanza attraverso un personale *device*, ma appare evidente come tale tecnica al contempo esponga al rischio di una violazione dei principi inderogabili stabiliti per l'esercizio del diritto di voto ai sensi dell'art. 48 Cost.

Infatti, la nostra Costituzione prevede alcuni requisiti irrinunciabili a garanzia del suffragio universale, quali la personalità, l'uguaglianza, la segretezza, l'unicità e il dovere civico del voto. In particolare, il voto deve essere esercitato personalmente (e, quindi, non per procura<sup>26</sup>) salvo nei casi in cui l'elettore sia fisicamente impedito; il voto espresso deve avere lo stesso "peso elettorale" per tutti i votanti; l'elettore non deve subire alcuna forma di pressione affinché sia votato un particolare partito e candidato.

Ebbene, il meccanismo del voto non presidiato non riesce a garantire la libera espressione della volontà dell'elettore in merito al proprio orientamento politico, ossia non sembra sufficientemente assicurare il rispetto dei requisiti della personalità, libertà e della segretezza del voto.

Più in particolare, il voto elettronico allargherebbe certamente lo spettro degli ambiti di partecipazione democratica alla vita politica, consentendo ai governanti di acquisire le opinioni dei governati sulle più disparate proposte: questi ultimi, infatti, si troverebbero nelle condizioni di esprimere il proprio giudizio in qualsiasi momento, da qualsiasi luogo<sup>27</sup> e su qualsiasi argomento. Con specifico riferimento alle elezioni politiche, il voto elettronico si rivelerebbe dunque funzionale

---

<sup>25</sup> *Help America Voting Act*, Washington, 23 gennaio 2002, H.R. 3295. Gli standard previsti per i sistemi di voto devono applicarsi anche ai sistemi di voto a scansione ottica o di voto elettronico a registrazione diretta. Il sistema di voto deve usare, per ogni seggio elettorale, almeno un sistema di voto elettronico a registrazione diretta o altro sistema di voto attrezzato per le persone con disabilità (H.R. 3295-40, *Title III, Uniform and nondiscriminatory election technology and administration requirements, Subtitle A, Requirements, Sec. 301. Voting systems standards*, 1-3).

<sup>26</sup> Non sono mancate posizioni che hanno ritenuto il voto per procura astrattamente compatibile con la nostra Costituzione, in quanto non si tratterebbe della cessione di un diritto a un soggetto terzo, ma di un esercizio di quel diritto per il tramite di una persona di fiducia. S. FURLANI, *Elettorato attivo*, in *Noviss. Dig. it.*, Torino, 1960, 449.

<sup>27</sup> S. D'ANCONA, P. PROVENZANO, *Gli strumenti della Carta della cittadinanza digitale*, in R. Cavallo Perin, D.U. Galetta (a cura di), *Il diritto dell'Amministrazione pubblica digitale: con le novità del D.L. Semplificazioni (D.L. n. 76/2020 come convertito in legge)*, Torino, 2020, 242.



a una maggiore partecipazione attiva dei votanti, agevolando l'esercizio di un diritto costituzionale soprattutto in un contesto di sempre minore affluenza alle urne. Si pensi, per esempio, al problema – di estrema attualità – del diritto di voto per gli studenti e i lavoratori fuori sede: la difficoltà (anche di carattere economico) di rientrare nel luogo di residenza per recarsi fisicamente alle urne preclude di fatto l'esercizio del diritto di voto, che è anche un dovere civico, in quanto permette al singolo di partecipare alla funzione pubblica elettiva<sup>28</sup>.

Sul punto, giova ricordare che il dibattito circa la natura del voto risale a ben prima dell'entrata in vigore della Costituzione, considerato che già in epoca pre-repubblicana si riteneva che lo stesso potesse essere considerato ora come diritto, ora come funzione, come competenza o facoltà<sup>29</sup>. In Assemblea Costituente l'obbligatorietà del voto fu uno dei temi più dibattuti<sup>30</sup>: alla tesi che vedeva il voto quale preciso dovere del cittadino si contrapponeva quella di coloro che in esso vedevano nient'altro che un dovere morale. Si cercò dunque di conciliare le divergenze attribuendo all'esercizio del voto la formula di “dovere pubblico”, poi mutata – su suggerimento dell'On. Moro – in “dovere civico”<sup>31</sup>, al cui mancato adempimento la Costituzione non accompagna alcuna sanzione<sup>32</sup>. Stante l'assenza di una normativa primaria a carattere sanzionatorio, ciascun soggetto appartenente al corpo elettorale è libero, dunque, di scegliere se partecipare al voto o meno. Del

---

<sup>28</sup> M. OLIVETTI, *I diritti fondamentali. Lezioni*, Bari, 2015, 511. Anche Grabenwater, con riferimento al diritto di voto di cui all'art. 3 del Protocollo addizionale alla Cedu, rubricato *Right to free elections*, rileva come non si tratti di un diritto individuale del singolo, bensì di una «*obligation of the Member States*», C. GRABENWARTER, *European Convention on Human Rights. Commentary*, 403.

<sup>29</sup> Sulla natura giuridica del voto, cfr. A. CASERTANO, *Il diritto di voto. Storia, dottrina, funzione*, Napoli, 1911, 282 ss. Il diritto di voto, qualunque sia l'interpretazione che a esso venga riconosciuta (e specificamente diritto, funzione, competenza o facoltà), è comunque un diritto politico e non un diritto naturale, in quanto formato con la storia e con la graduale evoluzione dello Stato. Diversamente, per Santi Romano diritto e funzione non si confondono, in quanto il primo presuppone la seconda, ma la seconda non presuppone il primo. Il voto viene considerato dunque un diritto subbiiettivo, ben lungi dal concetto di voto come diritto naturale. S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici subbiettivi*, in *Primo trattato completo di Diritto amministrativo italiano*, diretto da V.E. Orlando, I, Milano, 1900. Secondo Laband (la cui teoria viene confutata da Casertano nel richiamato scritto) il diritto di voto non è un diritto politico, ma un riflesso del diritto costituzionale, dal quale origina la possibilità per i cittadini di cooperare alla formazione dell'organo statale (P. LABAND, *Das staatsrecht des deutschen reiches*, Tubingen, 1911).

<sup>30</sup> Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 10 settembre 1946. Si discuteva della stessa rilevanza costituzionale dell'obbligatorietà del voto. L'On. Fabbri sottolineò come fosse «opportuno stabilire o escludere che il voto sia obbligatorio»; l'On. Mortati invece rilevava come «stabilire o il negare il voto obbligatorio» fossero «elementi che definiscono la fisionomia di un ordinamento politico e non possono perciò essere rimandati alla legge ordinaria»; dello stesso avviso era l'On. Bozzi, mentre l'On. Lami Starnuti ne escludeva la rilevanza costituzionale.

<sup>31</sup> Prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 15 novembre 1946. Le due tesi riflettevano due opposte strategie politico-istituzionali: coloro che insistevano per riconoscere la configurazione del voto come dovere giuridico erano i partiti meno organizzati e con un elettorato meno mobilitati – ossia i partiti di destra (Democrazia cristiana e Partito liberale) -, sperando così di portare al voto il ceto medio e i conservatori. Il Partito socialista italiano di Unità popolare e il Partito comunista italiano, invece, potendo contare su una larga partecipazione elettorale di massa, ritenevano sufficiente il generico riferimento a un obbligo morale. M. RUBECHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, 2016, 128 ss. A ogni modo, inizialmente, su proposta dell'On. Mancini, la formula fu modificata nel senso che l'esercizio del voto rappresentava «un dovere civico e morale». Successivamente, in Assemblea Costituente, l'On. Rodi per primo propose la soppressione della ridetta formula, in quanto al cittadino doveva essere lasciata la libertà di voto, sicché il popolo potesse abituarsi all'esercizio del libero voto (seduta del 19 maggio 1947). Infine, contestazioni furono avanzate circa la possibilità per il legislatore di introdurre obblighi “moralì”; l'aggettivo morale fu dunque espunto per evitare ambiguità di sorta, lasciando soltanto la formula di “dovere civico”, demandando poi al legislatore l'eventualità di prevedere sanzioni in caso di mancato esercizio del diritto di voto da parte degli elettori.

<sup>32</sup> Inizialmente, con d.p.r. 30 marzo 1957, n. 361, veniva stabilita l'esposizione per la durata di un mese nell'albo comunale dell'elenco degli astenuti, senza giustificato motivo, alle elezioni per la Camera dei deputati e, per il periodo di cinque anni, la menzione «non ha votato» veniva iscritta nei certificati di buona condotta (art. 115). L'articolo fu abrogato ai sensi dell'art. 3, d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 534.

resto, oggi si è propensi a ritenere che il riconoscimento del diritto di esprimere liberamente il proprio voto comprenda anche la tutela del c.d. “*right not to vote*”<sup>33</sup>.

Forse anche in ragione della natura obbligatoria ma non sanzionabile del voto, il rispetto dei principi costituzionali tutelati dallo stesso art. 48 Cost., sino a oggi sembra prevalere nel bilanciamento con il diritto alla partecipazione democratica dei cittadini<sup>34</sup>. Infatti, nonostante alcune forme di sperimentazione a livello locale<sup>35</sup>, il c.d. *home vote* non ha avuto (ancora) una concreta applicazione nel nostro Paese, proprio per la intrinseca impossibilità di garantire il rispetto della personalità e della segretezza del voto. In altre parole, per un voto segreto, libero e genuino rilevano condizioni non solo giuridiche, ma anche ambientali, affinché il cittadino abbia fiducia in un sistema trasparente, affidabile ed efficiente<sup>36</sup>.

Innanzitutto, per quanto concerne il requisito della personalità del voto, non si è ancora in grado di assicurare che il soggetto che effettivamente esprime il voto sia l’avente diritto. Invero, tale ostacolo potrebbe essere superabile in un futuro non lontano, qualora si riescano a sviluppare tecnologie che garantiscono un sufficiente grado di certezza sulla identità del votante (per esempio, attraverso avanzati lettori di impronte digitali o la lettura dei dati biometrici).

Privo del tutto di tutela appare invece il principio della segretezza del voto – che si colloca tra i principi su cui si fonda il costituzionalismo moderno –, rivelandosi necessario al corretto funzionamento dei sistemi di democrazia rappresentativa, oltreché baluardo della libertà e dell’uguaglianza dei cittadini<sup>37</sup>. Non si riesce infatti a immaginare come anche i più raffinati strumenti tecnologici possano scongiurare la possibilità per l’elettore di essere esposto allo sguardo altrui e subirne pertanto (quantomeno) il condizionamento; a ciò poi si aggiunga il rischio che il voto possa essere successivamente riconosciuto in rete, con irreparabile danno in termini di sicurezza e affidabilità nei confronti del sistema elettorale.

### 3. Il principio della segretezza del voto in una prospettiva comparata

Al di là delle previsioni dei singoli ordinamenti nazionali, il principio della segretezza del voto è espressamente riconosciuto anche dalle Carte sovranazionali<sup>38</sup>, quale strumento garante della

---

<sup>33</sup> M. ROSPI, *Segretezza del voto e democrazia. Le diverse declinazioni di un rapporto complesso*, Napoli, 2020, 29. In particolare, si fa riferimento all’art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia del diritto dell’uomo e delle libertà fondamentali, ai sensi del quale «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».

<sup>34</sup> Per quanto riguarda il requisito della personalità, in caso di *home vote*, non sarebbe agevole l’individuazione di strumenti tecnici, alla portata di tutti, in grado di assicurare che chi concretamente partecipa al voto sia l’avente diritto. Con riferimento ai requisiti minimi della libertà e segretezza, non si potrebbe invece assicurare che l’avente diritto esprima il suo voto in solitudine e libero da condizionamenti; inoltre, il voto potrebbe essere successivamente riconosciuto dalla rete. M. RUBECHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, cit., 134.

<sup>35</sup> È stata la città di Avellino ad avviare per prima, a livello europeo, la sperimentazione del voto elettronico a distanza in occasione del referendum costituzionale del 7 ottobre 2001. In particolare, tale iniziativa si inseriva nell’ambito di un vasto progetto europeo di ricerca e sviluppo denominato *E-POLL (Electronic Poll)*, cofinanziato dalla Commissione europea, in cui tutti i votanti di una intera sezione elettorale, su base volontaria, potevano esprimere il proprio voto presso il “seggio elettronico”. Pertanto, i cittadini hanno avuto modo di votare sia in maniera tradizionale, sia con le nuove tecniche elettroniche (sebbene l’unica votazione valida fosse ancora quella espressa sulla scheda elettorale). Inoltre, un secondo punto elettorale veniva installato presso i locali del Comune, consentendo così all’elettore di votare senza recarsi presso un seggio prestabilito.

<sup>36</sup> M. SCHIRIPPA, *Il voto elettronico: strumento di partecipazione ed efficienza o pericoloso marchingegno da evitare*, in *Rassegna parlamentare*, Roma, 2019, 42.

<sup>37</sup> M. ROSPI, *Segretezza del voto e democrazia*, cit., 30.

<sup>38</sup> Cfr. art. 21, par. 3, Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo; art. 3, par. 1, Prot. add. alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo; art. 25 Patto internazionale sui diritti civili e politici; art. 1, Convenzione sui diritti politici della donna.

“genuinità” del voto, cui particolare rilievo è attribuito dall’art. 21, par. 3 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo<sup>39</sup>. L’art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo impone poi alle Alte Parti contraenti di 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».

A livello europeo il pieno riconoscimento del principio della segretezza del voto si è avuto con il Trattato di Lisbona e con la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea che, ai sensi dell’art. 6, par. 1, TUE, ha assunto lo stesso valore giuridico dei Trattati. Segnatamente, l’art. 39, par. 2, della Carta prevede che «I membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto». Tale principio, al di là della positivizzazione in una specifica disposizione costituzionale, non può essere sovvertito da parte degli Stati membri in quanto rappresenta uno standard minimo di tutela delle democrazie rappresentative, posto a fondamento sia del funzionamento dell’Unione europea sia delle tradizioni costituzionali democratiche degli Stati europei.

Nel nostro ordinamento, l’affermazione del principio della segretezza del voto ha radici lontane e si lega al tema della graduale estensione del suffragio, quale volano del principio di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, garantita per l’appunto dall’esercizio del voto al sicuro da pressioni esterne<sup>40</sup>. Sinteticamente, dopo essere stato dato per presupposto quale elemento essenziale per garantire le libere elezioni nella prima legge elettorale della Camera dei deputati<sup>41</sup>, il voto segreto ha avuto formale riconoscimento con la legge 22 gennaio 1882, n. 593<sup>42</sup>. Con la riforma elettorale avviata nel 1910 e l’estensione del suffragio agli analfabeti, divenne poi forte l’esigenza di una riforma che garantisse la segretezza – e dunque la libertà – del voto, culminata nell’approvazione del testo unico di cui al r.d. 26 giugno 1913, n. 821<sup>43</sup>, come più volte modificato. Il meccanismo elettorale prevedeva la votazione mediante apposite buste, all’interno delle quali veniva riposta la scheda elettorale con il relativo bollo (busta, scheda e bollo dovevano corrispondere al tipo unico specificamente indicato dalla legge).

Tuttavia, con l’avvento del regime fascista questa rincorsa verso la democrazia subì una forte battuta d’arresto anche sotto il profilo della segretezza del voto. Infatti, con l’approvazione della legge 18 novembre 1923, n. 2444 – meglio nota come legge Acerbo – fu introdotta la scheda di Stato e abolita la busta, sicché lo Stato medesimo (e non più i partiti) si preoccupava di predisporre le schede elettorali, di modo che gli elettori potessero comprendere la primarietà del Partito nazionale fascista e delle liste a esso collegate.

Successivamente, con la Costituzione del 1947 e la consacrazione della sovranità popolare mediante il suffragio universale, il riconoscimento del diritto di voto personale, libero e segreto ha dato attuazione al principio di uguaglianza, di talché potesse essere assicurata «la par condicio dei cittadini nel momento in cui, con l’espressione del loro voto, in sostanza, danno concreto contenuto alla sovranità popolare<sup>44</sup>». Non vi furono remore in Assemblea costituente per l’approvazione delle

---

<sup>39</sup> Art. 21, par. 3, Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo: «The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures». Il concetto della genuinità del voto è stato ripreso anche dalla nostra Corte costituzionale: *ex multis*, [Corte cost., sent. n. 43 del 1961](#).

<sup>40</sup> S. SONNINO, *Il suffragio universale in Italia*, Firenze, 1870, in ID., *Scritti e discorsi extra-parlamentari 1870-1902*, (a cura di B. Brown), 1972, 30. A differenza di quanto ritenuto precedentemente da Mill, per Sonnino il diritto di ogni cittadino a essere rappresentato nel governo non poteva essere condizionato alla capacità di leggere e scrivere.

<sup>41</sup> Regio editto elettorale del 17 marzo 1848, n. 680.

<sup>42</sup> Artt. 65 e 66, l. 22 gennaio 1882, n. 593, *Legge elettorale politica*. L’elettore, recatosi alle urne, dopo aver compilato la scheda elettorale, «la consegna piegata al presidente che la depone in una seconda urna di vetro trasparente (...)».

<sup>43</sup> R.d. 26 giugno 1913, n. 821, *Che approva l’annesso testo unico della legge elettorale politica in sostituzione di quello approvato con la legge 30 giugno 1912, n. 66*.

<sup>44</sup> [Corte cost., sent. n. 39 del 1973](#), par. 2 del *Considerato in diritto*.

caratteristiche del voto, in quanto fu pacificamente recepito l'invito della Commissione di Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (c.d. Commissione Forti<sup>45</sup>) di introdurre una disposizione costituzionale che prevedesse l'esercizio del voto uguale, libero, segreto e personale.

Se però l'art. 48 della Costituzione italiana riconosce in via generale il principio della segretezza del voto, in altre Costituzioni la tutela del voto segreto è garantita espressamente soltanto per le elezioni parlamentari (per esempio, in Germania o in Danimarca)<sup>46</sup>. Altrove, invece, una apposita previsione costituzionale manca e la relativa statuizione è dunque rimessa alla legislazione in materia elettorale: è, per esempio, il caso del Regno Unito che, com'è noto, non possiede una Costituzione in senso formale e dove il voto segreto per le elezioni parlamentari è stato introdotto per la prima volta dal *Ballot Act* del 1872.

In altri termini, il principio della segretezza non è applicato allo stesso modo, e con la medesima rigidità, in tutte le democrazie contemporanee, posto che gli Stati membri godono di un ampio margine di discrezionalità nella scelta del sistema elettorale e delle condizioni per assicurare il suffragio universale<sup>47</sup> (purché comunque legittime e proporzionate<sup>48</sup>). È comunque vero che il Consiglio europeo già nel 2004 ha emanato apposite Raccomandazioni affinché il meccanismo dell'*e-voting* sia compatibile con i principi democratici<sup>49</sup>. Inoltre, soprattutto laddove previsto nei testi costituzionali, il principio della segretezza del voto viene considerato una pietra miliare della

---

<sup>45</sup> La Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato fu istituita quale Commissione di studio e d'inchiesta il 21 novembre 1945 per l'esecuzione di uno dei compiti affidati al Ministro per la Costituente, ossia di «predisporre gli elementi per lo studio della nuova Costituzione che dovrà determinare l'assetto politico dello Stato» (d.lgs. 31 luglio 1945, n. 435, artt. 2 e 5). Sempre sotto la presidenza di Ugo Forti, docente di diritto amministrativo presso l'Università di Napoli, questa Commissione si differenziava dalla precedente Commissione per la riforma dell'amministrazione innanzitutto per il fatto di avvalersi non soltanto di tecnici, ma anche di esperti designati dai partiti; si divideva poi in cinque Sottocommissioni (problemi costituzionali; organizzazione dello Stato; autonomie locali; enti pubblici non territoriali e organizzazione sanitaria). All'inizio dei lavori si pose il quesito sulla possibilità di redigere una bozza di Costituzione, alla quale tuttavia il Ministro Nenni rispose negativamente, in ragione della natura esclusivamente tecnica della Commissione: la scelta del modello istituzionale avrebbe infatti presupposto una discussione su questioni politiche sottratte alla competenza della Commissione e del Ministero medesimo, in quanto riservate esclusivamente all'Assemblea Costituente. La Commissione non fece comunque in tempo a giungere a una sintesi del proprio lavoro, sicché la Relazione presentata all'Assemblea costituente, datata 30 maggio 1946, si presentò come la raccolta delle relazioni elaborate dalle Sottocommissioni e dalle rispettive conclusioni. Sui lavori della c.d. Commissione Forti, G. D'Alessio (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana: i lavori preparatori della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (1945-1946)*, Bologna, 1979; M.S. GIANNINI, *Nenni al Ministero per la Costituente*, in *Nenni dieci anni dopo*, Roma, 1990; G. ZAGREBELSKY, *La commissione Forti e i suoi giuristi*, in AA.VV., *Il Parlamento italiano 1861-1988, XIII, 1943-1945. Dalla Resistenza alla democrazia. Da Badoglio a De Gasperi*, Milano, 1989, 159 ss.

<sup>46</sup> A titolo esemplificativo, si richiamano: art. 38 della Legge fondamentale tedesca, ai sensi del quale «I deputati della Dieta federale germanica sono eletti con elezione generale libera, eguale e segreta. Essi sono rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da mandato od istruzioni e sono soggetti soltanto alla loro coscienza»; art. 53 della Costituzione dei Paesi Bassi, secondo il quale le elezioni per i membri delle due Camere «si svolgono a scrutinio segreto»; art. 31 della Costituzione della Danimarca, che prevede che «I membri del Parlamento sono eletti a suffragio universale, diretto e segreto»; art. 1 del Cap. III della Costituzione svedese, ai sensi del quale «Il Riksdag è eletto con votazioni libere a suffragio diretto e segreto».

<sup>47</sup> EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), *Report on the compatibility of remote voting and electronic voting with the standards of the Council of Europe*, Venezia, 12-13 marzo 2004.

<sup>48</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, sent. 2 marzo 1987, *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, par. 52. Gli Stati membri possono imporre condizioni per l'esercizio del diritto di voto, nonché del diritto di candidarsi, purché non siano vietate dall'art. 3 del Protocollo n. 1 alla Cedu, il cui rispetto spetta alla Corte giudicare. In particolare, tali condizioni non possono limitare i diritti in questione in misura tale da pregiudicarne l'essenza e da privarli della loro effettività; devono perseguire un fine legittimo; i mezzi impiegati non sono sproporzionati.

<sup>49</sup> Raccomandazione Rec(2004)11, *Legal, operational and technical standards for e-voting*, adottate il 30 settembre 2004 dal Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa. In particolare, le tecniche di *e-voting* devono garantire lo stesso livello di affidabilità e sicurezza che caratterizza le elezioni che non fanno uso di strumenti elettronici. Segnatamente, il suffragio deve essere universale, uguale, libero, segreto; le procedure devono essere trasparenti, verificabili, affidabili e sicure. Tale Raccomandazione è stata aggiornata a opera della Raccomandazione CM/Rec(2017)5.



democrazia, al punto che nella pratica molti Paesi europei che inizialmente avevano dimostrato una apertura per le forme di votazione elettronica, alla fine hanno optato però per il loro abbandono e il ritorno al sistema di votazione cartacea<sup>50</sup>.

Esempio emblematico di un sistema all'avanguardia sotto il profilo della digitalizzazione è quello dell'Estonia, ove la legge elettorale, in alternativa al voto espresso al seggio, ammette l'esercizio del voto a distanza, garantito peraltro dalla possibilità per lo stesso elettore di modificare il proprio voto fino al giorno stesso delle elezioni, sia dal seggio che da remoto, proprio a garanzia della segretezza e sicurezza del voto<sup>51</sup>. Pertanto, in attuazione sia del principio della massima agevolazione del voto, sia di quello della massima libertà di scelta da parte dell'elettore, all'elettore estone è rimessa la facoltà di scegliere se esprimere la propria preferenza in via digitale o mediante il tradizionale metodo di votazione cartacea. Invero, preme in questa sede avanzare talune perplessità in ordine al funzionamento di tale meccanismo – considerato l'esempio di un sistema che valorizza la partecipazione elettorale<sup>52</sup> –, in quanto i principi della segretezza e sicurezza del voto potrebbero essere sovvertiti dall'intervento di un soggetto terzo che, fino al momento delle elezioni, ben potrebbe condizionare la correzione di un voto liberamente espresso in prima istanza.

Infine, merita menzione la Svizzera ove, dopo una fase sperimentale durata circa quindici anni, con oltre trecento prove eseguite in un totale di quindici Cantoni, il voto elettronico non è più disponibile. Tuttavia, il 26 giugno 2019 il Consiglio federale ha incaricato la Cancelleria federale di provvedere a riorganizzare la fase sperimentale del voto elettronico in collaborazione con i Cantoni, al fine di raggiungere un'operatività stabile con sistemi di ultima generazione interamente verificabili<sup>53</sup>.

#### 4. Una deroga al principio della segretezza del voto: il voto per corrispondenza

Alla luce di quanto sin qui esposto, è indubbio che il principio della segretezza del voto rappresenti un punto fermo nella interpretazione costituzionale della legislazione elettorale, posto che, come riconosciuto dalla Corte costituzionale, «la garanzia di segretezza del voto (..) si risolve anche in garanzia di libertà ed è perciò assolutamente inderogabile<sup>54</sup>»; si pone a tutela della libertà del voto, e dunque condizione necessaria per la sua effettiva garanzia, posto che, ove l'opzione dell'elettore fosse conoscibile, questi potrebbe essere indirizzato nella sua scelta. Segretezza e

---

<sup>50</sup> Così è stato in Irlanda nel 2004, in ragione dell'incapacità di garantire l'affidabilità del voto; nei Paesi Bassi nel 2008, in ragione dell'alto rischio di frodi su larga scala; nel Regno Unito nel 2008, per la scarsa fiducia dell'elettorato nella nuova procedura di votazione e per le difficoltà tecniche emerse durante le operazioni elettorali; in Norvegia nel 2014, oltre che per la scarsa fiducia dell'elettorato, anche perché le sperimentazioni non avevano dimostrato una variazione in positivo della partecipazione alle urne. Per un approfondimento, *Le nuove frontiere del diritto di voto. Uno studio di diritto comparato*, Milano, 2021, 63 ss.

<sup>51</sup> Nel 2005, l'Estonia è stato il primo Paese a prevedere la votazione su internet per le elezioni nazionali. Il sistema *i-Voting* consente agli elettori di votare da qualsiasi computer collegato a internet in qualsiasi parte del mondo. Durante un determinato periodo di pre-votazione, l'elettore si collega al sistema utilizzando la propria e-ID rilasciata dal governo ed esprime il proprio voto. L'identità dell'elettore viene rimossa dalla scheda prima che questa raggiunga la Commissione elettorale nazionale per il conteggio, garantendo così l'anonimato. A metà 2019, il voto via internet era già stato utilizzato in undici occasioni e già oltre il 40% degli elettori preferisce questo metodo (*i-Voting*).

<sup>52</sup> M. SCHIRIPA, *Le nuove frontiere del diritto di voto. Uno studio di diritto comparato*, cit., 42 ss.

<sup>53</sup> Il progetto *Vote électronique*, avviato circa quindi anni orsono, è parte integrante della strategia di *e-Government* della Svizzera, secondo la quale gli elettori devono poter votare avvalendosi di sistemi accessibili, mobili e tracciabili, nel rispetto di severi requisiti di sicurezza previsti dal diritto federale. Nella prima tappa della riorganizzazione avviata nel 2019 sono state rivedute le basi legali del voto elettronico. Segnatamente, la revisione parziale dell'ordinanza sui diritti politici (ODP) e la revisione totale dell'ordinanza della Cancelleria federale concernente il voto elettronico (OVE) sono entrate in vigore il 1° luglio 2022; su questa base i Cantoni possono chiedere nuovamente al Consiglio federale di autorizzarli, nell'ambito della fase sperimentale, a proporre il voto elettronico (*Vote électronique*).

<sup>54</sup> *Corte cost., sent. n. 96 del 1968*, par. 4 del *Considerato in diritto*.



libertà costituiscono dunque due garanzie consolidate nei sistemi elettorali contemporanei, al punto da essere considerati prerequisiti della democraticità stessa dell'ordinamento<sup>55</sup>, i quali garantiscono altresì l'attendibilità del risultato elettorale e, dunque, la composizione degli organi rappresentativi. Da qui discende anche l'indisponibilità del voto, come dimostrato dal fatto che è sanzionata con la nullità la votazione che avviene al di fuori della cabina elettorale<sup>56</sup>, ovvero espressa su una scheda elettorale che presenti un segno di riconoscimento del votante<sup>57</sup>.

Tuttavia, è altrettanto vero che, prima ancora del voto elettronico, il nostro ordinamento ha previsto forme di "agevolazione" del voto applicabili a particolari porzioni di elettorato, ai quali è consentito di votare a distanza, con buona pace del principio della segretezza: è quanto avviene infatti per gli elettori che si trovano in difficili situazioni fisiche o lavorative, e siano residenti all'estero<sup>58</sup>. In particolare, in tali circostanze, sono ammesse tecniche di votazione alternative a quelle della presenza fisica al seggio elettorale, che pongono un problema di certezza in ordine all'identificazione dell'elettore, alla libera espressione della sua preferenza elettorale, alla riservatezza del voto (posto che la scheda viene trasmessa per mezzo del servizio postale e potrebbe essere intercettata). Il legislatore ha dunque operato un bilanciamento tra i valori costituzionali, trovando un nuovo equilibrio tra l'effettività del voto (ossia, l'adempimento al dovere civico del voto e dunque al diritto al voto) e l'uguaglianza sostanziale tra i cittadini nella partecipazione alla vita politica del Paese, da un lato, e la tutela della sicurezza del voto nel suo libero esercizio, dall'altro.

Invero, già a partire dalla fine del XIX secolo, in tutte le principali democrazie elettorali si andava ad affermare il voto "a distanza", anche mediante servizio postale, previsto in via esclusiva ovvero alternativa al voto al seggio<sup>59</sup>. Come noto, con specifico riferimento al nostro Paese, attualmente è la legge n. 459 del 27 dicembre 2001 (e il suo regolamento di attuazione di cui al d.P.R. 2 aprile 2003, n. 104) a prevedere la disciplina per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero<sup>60</sup>, che consente loro di votare per corrispondenza, in alternativa al voto in Italia nella circoscrizione del territorio nazionale relativa alla sezione elettorale in cui sono iscritti.

Tale meccanismo di voto - esteso ai cittadini italiani che, per motivi di lavoro, studio o cure mediche (e i loro conviventi), si trovano, per un periodo di almeno tre mesi nel quale ricade la data di svolgimento della medesima consultazione elettorale, in un Paese estero in cui non sono anagraficamente residenti - viene adottato nel perseguimento dell'obiettivo dell'uguaglianza sostanziale, per rimuovere gli ostacoli che limitano il libero espletamento del diritto di voto, e dunque del suffragio. Infatti, l'elettore che si trova all'estero stabilmente potrebbe essere impossibilitato a recarsi alle urne nel territorio italiano, considerato peraltro che dovrebbe sostenere anche le spese di viaggio.

---

<sup>55</sup> M. RUBECCHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, cit., 91.

<sup>56</sup> Art. 62, d.p.r. 30 marzo 1957, n. 361.

<sup>57</sup> Art. 70, d.p.r. 30 marzo 1957, n. 361.

<sup>58</sup> Le origini del voto non in presenza sono piuttosto antiche, in quanto già alla fine dell'Ottocento, con la progressiva estensione del suffragio universale, le grandi nazioni, al fine di garantire l'effettività del diritto di voto, sperimentarono forme di voto a distanza per coloro che non potevano votare nel proprio distretto elettorale di residenza (per esempio, i militari). F. CLEMENTI, *Il voto "elettronico" tra deliberazione ed elezione al tempo del coronavirus*, in G. CARVALE, S. CECCANTI, L. FROSINA, P. PICIACCHIA, A. ZEI, *Scritti in onore di Fulco Lanchester*, Napoli, 2022, 392.

<sup>59</sup> L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Dir. dell'informazione e dell'informatica*, 2011, 1, 48. Il voto per corrispondenza sarebbe apparso per la prima volta nei collegi elettorali delle Università inglesi nel 1865, per poi trovare compiuta attuazione in Australia e negli Stati Uniti (in quest'ultimo caso, soprattutto per agevolare la votazione dei militari impegnati nella guerra civile). Infine, nel XX secolo, ha iniziato ad apparire anche in alcuni Stati europei.

<sup>60</sup> Ai sensi dell'art. 4-bis, l. n. 27 dicembre 2001, n. 459, possono votare per corrispondenza nella sezione Estero i cittadini italiani che, per motivi di lavoro, studio o cure mediche (e i loro conviventi), si trovano, per un periodo di almeno tre mesi nel quale ricade la data di svolgimento della medesima consultazione elettorale, in un Paese estero in cui non sono anagraficamente residenti ai sensi della legge n. 470 del 1988.

È intuitivo come tale meccanismo non tuteli sufficientemente la segretezza del voto, atteso che la normativa non prevede pressoché alcun accorgimento né per accertare l'identità del votante, né per verificare che quest'ultimo abbia liberamente espresso la sua preferenza: infatti, non vi è possibilità per gli elettori di recarsi a un seggio nello Stato di residenza, sicché questi sono tenuti a esprimere il proprio voto sulla scheda elettorale trasmessa dagli uffici elettorali competenti, che dovrà essere inserita nella busta sigillata (da introdurre a sua volta nella busta affrancata, unitamente al tagliando staccato dal certificato elettorale comprovante l'esercizio del diritto di voto<sup>61</sup>).

Ma vi è di più. A partire dal 2012, ai cittadini italiani residenti all'estero è stata riconosciuta la possibilità di votare non soltanto a distanza, ma anche mediante l'utilizzo della tecnologia informatica, specificamente per le elezioni per il rinnovo dei Comitati degli italiani all'estero (COMITES) e del Consiglio generale degli italiani all'estero (CGIE), sempreché ciò avvenga «nel rispetto dei principi di personalità e segretezza del voto» e premunendosi dai rischi del c.d. *digital divide*<sup>62</sup>. Per tali procedure elettorali, pertanto, il bilanciamento operato dal legislatore sembra essersi concluso in favore del principio dell'effettività del voto, “superando” dunque il problema della segretezza. Pertanto, il legislatore ha considerato il problema della segretezza del voto recessivo nel caso in cui l'elettore si trovi a una oggettiva lontananza dal seggio<sup>63</sup>: pur nella consapevolezza del potenziale *vulnus* che il voto a distanza – sia esso elettronico o cartaceo – intrinsecamente comporta al principio della segretezza del voto, tale sacrificio deve essere stato inteso alla stregua di una contropartita “tollerabile” per garantire l'esercizio di un diritto che altrimenti incontrerebbe ostacoli di ordine materiale difficilmente superabili. In altri termini, la strada del voto per corrispondenza è stata considerata quasi obbligata per realizzare quella partecipazione in condizioni di uguaglianza che realizza la sovranità popolare alla base del nostro ordinamento costituzionale, date le difficoltà pressoché insormontabili derivanti dall'unica alternativa astrattamente possibile ma impraticabile, quale appunto la istituzione di appositi seggi in territorio straniero per consentire l'esercizio del c.d. *voto in loco*.

La medesima considerazione non sarebbe valida in caso di applicazione generalizzata dell'*home vote*<sup>64</sup>, nonostante le analogie tra le due situazioni in termini di ipotetica violazione dei principi di segretezza, libertà e personalità del voto. Invero, la differenza tra le due situazioni sarebbe “quantitativa”, dipendendo dal numero limitato di elettori cui viene consentito il ricorso al voto a distanza; e “qualitativa”, poiché nel caso degli elettori all'estero sarebbe oggettivamente difficile organizzare una votazione in presenza presso un seggio elettorale da istituire in altro Stato.

---

<sup>61</sup> Art. 12, l. 27 dicembre 2001, n. 459.

<sup>62</sup> Segnatamente, ai sensi dell'art. 1, comma 1, d.l. 30 maggio 2012, n. 67, *Disposizioni urgenti per il rinnovo dei Comitati e del Consiglio generale degli italiani all'estero*, conv., con modif., nella l. 23 luglio 2012, n. 118: «Con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, su proposta del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delegato all'innovazione tecnologica e allo sviluppo della società dell'informazione, sono stabilite le modalità di votazione e scrutinio nei seggi costituiti presso la sede dell'ufficio consolare o, ove possibile, anche in altri locali predisposti dal comitato elettorale, tenuto conto del numero degli elettori, della loro dislocazione e della disponibilità di personale, anche mediante l'utilizzo di tecnologia informatica, nel rispetto dei principi di personalità e segretezza del voto, in modo da garantire che il relativo onere non superi il tetto di spesa indicato al comma 3 del presente articolo, che il sistema di voto con tecnologia informatica sia sicuro da attacchi deliberati o comunque non autorizzati, garantisca il funzionamento del voto da qualunque inefficienza del materiale o del programma tecnologico e consenta all'elettore di poter ottenere conferma del suo voto. Con il medesimo regolamento è stabilita la disciplina delle operazioni di scrutinio nel rispetto del principio di segretezza del voto, adeguate all'adozione del sistema di votazione mediante l'utilizzo di tecnologia informatica, nonché la modalità di partecipazione al voto con tecnologia informatica 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>63</sup> M. MANCARELLA, *Il voto elettronico*, in G. CASSANO, S. PREVITI, *Il diritto di internet nell'era digitale*, cit., 40.

<sup>64</sup> M. CUNIBERTI, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, cit., 275 ss.

Pertanto, per gli elettori all'estero, il ricorso al voto elettronico consentirebbe oltre che l'effettività del diritto, anche una maggiore speditezza, economicità e sicurezza nel calcolo dei risultati.

Infine, altra forma di cedevolezza *in toto* della segretezza del voto, sempre finalizzata a garantirne l'esercizio, è data dalla possibilità, per determinate categorie di elettori, di ricorrere al voto assistito. Questi sono i soggetti affetti da una disabilità fisica tale da rendere impossibile l'esercizio del voto in autonomia, sebbene il legislatore abbia previsto taluni accorgimenti e cautele per assicurare – per quanto possibile – la genuinità dell'elettore<sup>65</sup>. In tali casi, infatti, come precisato dalla giurisprudenza amministrativa, «il diritto alla riservatezza sarebbe recessivo rispetto all'interesse pubblico, inderogabile, che sia pubblicamente dichiarata la ragione per cui si deroga alla personalità e segretezza del voto<sup>66</sup>». Invero, va osservato come in tali casi la tecnologia potrebbe intervenire proprio per garantire la segretezza del voto, fornendo una strumentazione alternativa: oltre al linguaggio *braille* per gli ipovedenti, si potrebbero prevedere meccanismi di robotica – già utilizzati per soggetti disabili per la comunicazione in diversi contesti – che consentono, per esempio, la lettura della volontà dell'infermo mediante il movimento degli occhi.

### 5. Prospettive in ordine al c.d. *home vote* alla luce della giurisprudenza costituzionale: una ipotetica apertura

Alla luce di quanto fin qui esposto, sembrerebbe agevole concludere che una eventuale apertura generalizzata del nostro sistema al c.d. *home vote* per le elezioni politiche debba ritenersi effettivamente incostituzionale. Tuttavia, la giurisprudenza costituzionale in materia elettorale – pur non intervenendo nel merito sulla legittimità di leggi che potessero avere effettivamente violato il principio della segretezza del voto – offre spunti di riflessione che consentono di mettere quantomeno in dubbio questa affermazione, al netto di ulteriori potenziali criticità date dai rischi connessi alle procedure informatiche, i quali potrebbero comportare un sentimento di sfiducia nei cittadini (per esempio, i rischi di *blackout*, di attacchi di *hackers*, di furto o dirottamento di voti).

In particolare, la Corte costituzionale, chiamata a intervenire sulla legittimità costituzionale delle previsioni di cui alla legge n. 459 del 2001 che permettono il voto per corrispondenza, proprio in relazione all'art. 48, commi 2 e 3 Cost., sia nella fase della sua manifestazione, sia in quella successiva della sua comunicazione, con [ordinanza n. 63 del 2018](#), sebbene non sia intervenuta nel merito della questione (avente a oggetto un mero accertamento giudiziale della concreta volontà della legge), non ha mancato di sottolineare le «oggettive criticità della normativa denunciata quanto al bilanciamento della “effettività” del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero con gli imprescindibili requisiti di personalità, libertà e segretezza del voto stesso, con riferimento ai parametri di cui, rispettivamente, ai commi terzo e secondo dell'art. 48 della Costituzione<sup>67</sup>».

---

<sup>65</sup> Art. 55, d.p.r. 30 marzo 1957, n. 361: «I ciechi, gli amputati delle mani, gli affetti da paralisi o da altro impedimento di analoga gravità esercitano il diritto elettorale con l'aiuto di un elettore della propria famiglia o, in mancanza, di un altro elettore, che sia stato volontariamente scelto come accompagnatore, purché l'uno o l'altro sia iscritto in qualsiasi Comune della Repubblica».

<sup>66</sup> *Ex multis*, Consiglio di Stato, V, sent. 19 aprile 2007, n. 1812: «l'impedimento, che consente il voto con accompagnatore (c.d. voto assistito) è soltanto quello che riguarda l'uso delle mani o della vista, e che esso deve risultare dal verbale o dal certificato medico "eventualmente" esibito. Appare ovvio che l'indicazione di simili impedimenti non ha nulla che possa confliggere con il diritto alla riservatezza, perché non si vede come possa essere circondato dal segreto il fatto che una persona è priva delle mani o della vista; ma in ogni caso il diritto alla riservatezza sarebbe recessivo rispetto all'interesse pubblico, inderogabile, che sia pubblicamente dichiarata la ragione per cui si deroga alla personalità e segretezza del voto. Diversamente, come il caso in esame mostra all'evidenza, si cade nell'abuso dell'istituto del voto assistito, che da mezzo per consentire il voto alle persone fisicamente impedito si trasforma in una deplorabile umiliazione delle persone anziane, prese a pretesto per votare due volte».

<sup>67</sup> [Corte cost., ord. n. 63 del 2018](#). La questione è stata dichiarata inammissibile in quanto appariva insufficientemente motivato il riferimento all'accertamento della pienezza del diritto di voto dei cittadini residenti

Invero, la Corte sembra affermare che, in linea teorica, ove la questione non avesse tratto origine da questioni di carattere referendario, sarebbe stata ipoteticamente ammissibile un'azione di accertamento del diritto di voto, onde evitare che le leggi elettorali possano essere altrimenti sottratte al controllo di costituzionalità<sup>68</sup>. La Consulta, dunque, non esclude che vi sia un profilo di incostituzionalità per irragionevole bilanciamento tra i valori costituzionali in conflitto, ma non arriva a pronunciarsi sulla questione e la normativa è ormai vigente da oltre venti anni.

Merita altresì menzione il richiamo ad un'altra decisione della Corte costituzionale, che pure è intervenuta in materia elettorale concludendo con una dichiarazione di inammissibilità della questione, lasciando tuttavia taluni dubbi interpretativi pendenti. Si tratta della [sentenza n. 193 del 2015](#), in cui la Corte era stata chiamata a pronunciarsi in merito alla legittimità costituzionale della disciplina della legge regionale Lombardia<sup>69</sup> che prevedeva l'assegnazione del premio di maggioranza per l'elezione del Consiglio regionale, in particolare riconoscendo valore determinante al risultato conseguito dal candidato eletto alla carica di Presidente. Al di là del merito, ciò che qui rileva è che la Corte ha motivato la dichiarata inammissibilità della questione sul presupposto che la disposizione censurata, nella sua applicazione al caso concreto, non aveva prodotto alcuno degli effetti incostituzionali paventati dal rimettente: la maggioranza assoluta dei seggi non era stata attribuita a una coalizione votata da una frazione minima dell'elettorato; il Presidente a cui le liste erano collegate non era stato eletto con un numero esiguo di voti; il voto disgiunto aveva comportato voti per le liste collegate inferiori a quelli del Presidente. Tale conclusione non permette però di comprendere se la normativa oggetto di scrutinio sia astrattamente illegittima, in quanto ai fini della declaratoria di una sua eventuale incostituzionalità rileverebbero gli effetti concretamente prodotti.

Gli assunti della Corte nelle sentenze sopra richiamate presentano talune forme di analogia con la tematica che ci occupa. Al pari del voto per corrispondenza, in astratto anche una eventuale normativa che preveda la possibilità del voto elettronico in assenza di presidio presenterebbe oggettive criticità in termini di bilanciamento del principio di effettività del diritto di voto con i requisiti costituzionali del voto stesso, come positivizzati nell'art. 48 Cost. Ma la disciplina contrasterebbe con la Costituzione soltanto ove in concreto si verificassero i temuti brogli? In altre parole, a voler attenersi a quanto la Corte ha sin qui affermato in materia elettorale, non appare agevole individuare i contorni di una eventuale questione di costituzionalità (ove ammissibile<sup>70</sup>), in

---

all'estero; in secondo luogo l'incertezza sulla pienezza del diritto di voto in una procedura referendaria non può essere ritenuta costituzionalmente insuperabile «nel senso di non poter essere risolta, sul piano costituzionale, se non ammettendo un'azione del tipo di quella proposta nel giudizio a quo» (nel caso del referendum costituzionale, infatti, è espressamente prevista la reclamabilità delle operazioni di voto all'Ufficio centrale per la circoscrizione Estero). Merita menzione ai fini della presente indagine che l'Avvocatura dello Stato, in difesa della Presidenza del Consiglio, ha rilevato nel merito che quella del voto per corrispondenza «è stata, in realtà, una scelta "obbligata" dato che il voto per procura è oggettivamente contrario al principio di personalità, mentre il voto in loco, mediante la predisposizione di sezioni elettorali sul territorio degli Stati ospitanti, avrebbe creato problemi irrisolvibili di organizzazione e, in molti casi, sarebbe stato vietato dagli Stati stessi per il rischio di veder lesa la propria sovranità».

<sup>68</sup> M. ROSPI, *Segretezza del voto e democrazia*, cit., 234.

<sup>69</sup> In particolare, la questione aveva a oggetto, tra l'altro, la legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 24, della legge della Regione Lombardia 31 ottobre 2012, n. 17, *Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione*.

<sup>70</sup> Con [sentenza n. 35 del 2017](#) la Corte costituzionale, nel richiamare la pronuncia n. 1 del 2014, ha precisato che la rilevanza delle questioni sollevate nell'ambito di giudizi introdotti da azioni di accertamento aventi a oggetto la «pienezza» ([sentenza n. 110 del 2015](#)) – ossia la conformità ai principi costituzionali – delle condizioni di esercizio del diritto fondamentale di voto nelle elezioni politiche, richiede: la presenza nell'ordinanza di rimessione di una motivazione sufficiente, e non implausibile, in ordine alla sussistenza dell'interesse ad agire dei ricorrenti nel giudizio principale; il positivo riscontro della pregiudizialità; la peculiarità e il rilievo costituzionale del diritto oggetto di accertamento nel giudizio *a quo* (nella specie, il diritto fondamentale di voto); l'esigenza che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi, quali quelle concernenti le elezioni della Camera e del Senato, che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo.

quanto non si comprende se una normativa favorevole al voto elettronico “a distanza” per le elezioni politiche possa essere considerata in astratto incostituzionale, ovvero se ai fini della incostituzionalità rilevino gli effetti più o meno concretamente prodotti (ossia, se nel caso specifico il voto sia stato coartato da pressioni esterne).

In ordine alla ammissibilità della questione, la Corte stessa ha chiarito che, differentemente da quanto avviene in altri casi (quali per esempio per le elezioni del Parlamento europeo), in relazione alle elezioni politiche nazionali «il diritto di voto non potrebbe altrimenti trovare tutela giurisdizionale in virtù di quanto disposto dall’art. 66 Cost. e dall’art. 87 del d.P.R. n. 361 del 1957<sup>71</sup>». Pertanto, un incidente di costituzionalità in merito a una normativa elettorale illegittima per le elezioni politiche è teoricamente ammissibile, ma potrebbe incontrare il limite della implausibilità delle ragioni addotte dal giudice *a quo* in ordine al concreto interesse ad agire nella soluzione della questione e «della situazione soggettiva e/o oggettiva che risulterebbe, nel caso concreto, potenzialmente impeditiva della segretezza del voto<sup>72</sup>».

Infine, giova ricordare che la Corte costituzionale ha sempre riconosciuto al legislatore un’ampia discrezionalità nella scelta del sistema elettorale «che ritiene più idoneo al contesto storico-politico in cui tale sistema è destinato ad operare», riservandosi una possibilità di intervento limitata ai casi in cui la disciplina introdotta sia manifestamente irragionevole<sup>73</sup>. Il volto della società attuale è indubbiamente mutato in ragione della rivoluzione digitale e sarebbe irrealistico per il legislatore – e, in seconda battuta, per il Giudice costituzionale – ignorare l’avvento delle tecnologie, del *web* e dei benefici che questi comportano.

D’altro canto, compito dello Stato è quello di garantire ai cittadini la possibilità di partecipare alle decisioni collettive, in quanto titolari della sovranità, esercitata attraverso i rappresentanti che, per l’appunto, devono essere espressione del corpo elettorale. La circostanza che attualmente l’affluenza alle urne sia in netto calo di elezione in elezione rende attuale l’esigenza di promuovere la partecipazione dei cittadini al processo democratico, facilitando l’esercizio dei diritti politici e civili.

## 6. Riflessioni conclusive: il futuro nella sperimentazione

Con il presente lavoro, senza la pretesa di avanzare soluzioni al problema del calo di partecipazione democratica alle competizioni elettorali che designano i rappresentanti della collettività, si è inteso avanzare alcuni spunti di riflessione sui possibili risvolti che l’adozione di una tecnica di voto elettronico a distanza possa comportare.

Alla luce dei (pochi) precedenti giurisprudenziali, della normativa nazionale sul voto a distanza già in parte derogatoria al principio della segretezza, e del contesto attuale caratterizzato dall’inarrestabile progresso tecnologico, ulteriormente accelerato dalla diffusione della pandemia da Covid-19, ci si chiede quanto concreti siano – e quanto incidano sul risultato elettorale – i rischi di coartazione del voto espresso telematicamente, ossia dove si collochi per il voto elettronico quel margine di tolleranza che consentirebbe di sacrificare il principio della segretezza sull’altare della partecipazione democratica. Del resto, la democrazia funziona soltanto se i cittadini partecipano al processo decisionale, e ciò è possibile unicamente attraverso l’uso dello strumento del voto.

In assenza di altri rimedi in grado di risolvere il *trend* decrescente della partecipazione attiva della popolazione, l’interrogativo che si pone è se il non voto sia effettivamente meglio del voto a

---

<sup>71</sup> Corte cost., sentt. n. 35 del 2017, par. 3.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>72</sup> In questi termini, Corte cost., ord. n. 63 del 2018.

<sup>73</sup> *Ex multis*, Corte cost., sentt. n. 35 del 2017; n. 1 del 2014; n. 242 del 2012; n. 271 del 2010; n. 107 del 1996; n. 438 del 1993; ord. n. 260 del 2002.



distanza<sup>74</sup>. Infatti, non va trascurato che la questione concerne l'esercizio di un diritto riconosciuto come inviolabile, che è anche una funzione pubblica<sup>75</sup>. Dall'altro lato, tuttavia, si pone un principio – quello della segretezza – che, almeno fino ai tempi correnti, è considerato uno dei prerequisiti fondamentali della democraticità di una nazione, posto a presidio del suffragio universale e dell'effettiva garanzia delle libertà civili e politiche, in maniera uguale per tutti.

In tale ottica, nonostante i forti limiti – apparentemente inderogabili – evidenziati, non si può quantomeno non provare a cogliere le opportunità intrinseche delle nuove tecnologie dell'informazione. L'auspicio è quello di innovare i meccanismi di tutela dei diritti per renderli efficaci al mutato contesto sociale, mediante un'opera di bilanciamento che garantisca il funzionamento democratico della società contemporanea. In altri termini, la tecnologia non deve servire ad arrecare un pregiudizio alla rappresentanza, quanto piuttosto ad agevolarla.

Se l'eccezione non potrà sostituirsi alla regola, è altrettanto vero che gli strumenti tecnologici possono rivelarsi comunque utili al fine della rimozione di quegli ostacoli che impediscono la partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Forme di discriminazione, infatti, possono derivare dal genere, dal ceto sociale, da condizioni personali: la mancata previsione di sistemi elettorali in grado di garantire l'effettiva e maggiore partecipazione anche di questi soggetti può infatti rappresentare una forma di disuguaglianza sostanziale con riferimento ai cittadini italiani residenti all'estero. È il caso, per esempio, di un lavoratore che si trova sul territorio italiano ma distante dal proprio comune di residenza, impossibilitato a farvi rientro per esprimere il proprio voto (sebbene va ricordato come siano già previste alcune forme di voto itinerante, in particolare per i soggetti malati, ovvero anticipato).

A tal fine, a Costituzione invariata, si rivela strategica un'opera di sperimentazione empirica, che dovrebbe portare all'adozione di misure legislative in grado di garantire l'uso migliore degli strumenti tecnologici a vantaggio dei cittadini, conciliandone i benefici con il rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo<sup>76</sup>. In particolare, negli ultimi anni il legislatore ha inteso muoversi in maniera sempre più incisiva verso questa direzione: con legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio 2020), è stato avviato un più compiuto processo di sperimentazione del voto elettronico, a livello nazionale, per gli elettori italiani residenti all'estero e di coloro che, per motivi di lavoro, studio o cure mediche, si trovano in un comune o una regione diversa da quella del comune nelle cui liste elettorali risultano iscritti. Pertanto, è stata stanziata la somma di un milione di euro per l'istituzione di un Fondo per il voto elettronico per le elezioni politiche ed europee, nonché per i referendum di cui agli artt. 75 e 138 Cost., demandando a un decreto ministeriale la

---

<sup>74</sup> In un ambito parzialmente diverso, Clementi dà una risposta netta: «il voto a distanza è meglio del non voto». Invero, l'Autore si riferisce alle soluzioni adottate in epoca pandemica dagli Stati europei per permettere, con modalità informatiche, lo svolgimento a distanza dei lavori e delle votazioni parlamentari, consentendo così, al contempo, la difesa del ruolo del Parlamento, di controllore dell'azione del governo e di decisore delle spese da autorizzare, e la protezione della salute dei parlamentari. Tale soluzione tuttavia non è stata adottata dal nostro Paese, forse per mancanza, in seno al Parlamento, della forza politica di affrontare un problema così innovativo, preferendosi piuttosto convocazioni nelle forme tradizionali, con un numero ridotto di parlamentari. Tuttavia, la sostanziale rinuncia al voto in ragione delle oggettive difficoltà a lavorare ha comportato una rottura della democrazia rappresentativa più grave di quella che sarebbe derivata da un dibattito e da un voto a distanza. F. CLEMENTI, *La democrazia rappresentativa si difende pure con il voto a distanza*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, 381. In senso sostanzialmente contrario Pertici sottolinea invece come la riunione e votazione in via telematica delle Camere non convince, in quanto una interpretazione evolutiva in tal senso dell'art. 64 Cost. sarebbe destinata a valere anche oltre l'emergenza, svuotando pertanto il concetto di rappresentanza. Come infatti chiarito dai regolamenti parlamentari, la presenza dei componenti del Parlamento deve intendersi come fisica, considerato peraltro che il momento del voto del parlamentare rappresenta soltanto il punto terminale di un'ampia discussione che necessita la condivisione di uno spazio. A. PERTICI, *Riunirsi e votare in via telematica? Una soluzione che non convince*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, 383.

<sup>75</sup> M. RUBECCHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, cit., 81. Si tratta dunque di un diritto funzionale.

<sup>76</sup> P. COSTANZO, *La democrazia elettronica. (Note minime sulla c.d. e-democracy)*, in *Dir. dell'informazione e dell'informatica*, 2003, 3, 465 ss.

definizione delle modalità attuative di utilizzo del Fondo<sup>77</sup>. A tal proposito, si rivelerà opportuno analizzare l'impatto del voto elettronico sulle operazioni elettorali, anche al fine di ipotizzarne la replicabilità a livello nazionale. Conseguentemente, con decreto interministeriale del 25 maggio 2021, sono state approvate apposite Linee guida, nonché è stato previsto l'avvio, dopo la chiusura di una prima fase di simulazione, di una fase di sperimentazione del voto elettronico a distanza in un evento elettorale ufficiale, alternativo al sistema di voto tradizionale, da effettuare per il tramite di una *web application* che permette di identificare gli elettori mediante la rispettiva identità digitale. Inoltre, con d.l. 31 maggio 2021, n. 77, la sperimentazione di cui alla legge n. 160/2019, inizialmente prevista per le elezioni europee, politiche e per i *referendum*, è stata estesa anche alle elezioni regionali e amministrative, previo il necessario adeguamento per consentire la sua attuazione per il turno elettorale del 2022<sup>78</sup>. Tuttavia, in considerazione della situazione internazionale e dei correlati rischi legati alla *cybersicurezza*, la sperimentazione è stata rinviata alle elezioni politiche del 2023, prevedendosi contestualmente un nuovo finanziamento del Fondo per il voto elettronico, pari a un milione di euro per l'anno 2023<sup>79</sup>.

Come detto, la sperimentazione è limitata ai modelli che garantiscono il concreto esercizio del diritto di voto degli italiani all'estero e degli elettori che, per motivi di lavoro, studio o cure mediche, si trovino in un comune o una regione diversa da quella del comune nelle cui liste elettorali risultano iscritti. Pertanto, con tali forme di sperimentazione, si intende verificare se la partecipazione attiva alla competizione elettorale sia maggiormente garantita nei confronti di quelle categorie che subirebbero una discriminazione dall'applicazione del solo sistema di voto tradizionale. Ove l'impatto della votazione elettronica sia positivo, si potrebbe pensare a un allargamento della categoria degli elettori cui è riconosciuta la possibilità del c.d. *home vote* in favore di quei soli soggetti che altrimenti sarebbero impossibilitati al voto. Si vuole dire che i limiti costituzionali a un'applicazione generalizzata al voto a distanza appaiono insuperabili, ma la regola può conoscere più di un'eccezione.

Giova sottolineare infine che il processo di sperimentazione del voto elettronico si inserisce oggi tra gli obiettivi dell'Unione europea per la trasformazione digitale dell'Europa, presentati con la Comunicazione 2030 *Digital Compass: the Europea way for the Digital Decade* del 9 marzo 2021. In particolare, viene perseguito il fine di garantire, entro il 2030, che la vita democratica e i servizi pubblici *online* siano completamente accessibili a tutti, anche attraverso il voto elettronico, funzionale a una maggiore partecipazione dei cittadini alla vita democratica.

La nostra società sta dunque vivendo una nuova stagione della democrazia, che sembra volersi indirizzare verso una maggiore partecipazione attiva dei cittadini. Tramite queste forme di sperimentazione, sempre più frequenti e su scala sempre maggiore, e alla luce delle esperienze straniere, il legislatore sta imboccando la giusta strada, cercando di individuare i confini dello spazio di manovra concessogli per l'introduzione delle nuove tecnologie, al fine di evitare di sovvertire in maniera irragionevole proprio quei principi posti a presidio della nostra democrazia. D'altronde, come scrivevano gli stessi Padri Costituenti, «Tutti i mezzi di facilitazione sono utilizzati, perché la universalità del suffragio sia non soltanto dichiarata formalmente ma concretamente attuata nei limiti estremi delle possibilità»<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> Art. 1, commi 627 e 628, l. 27 dicembre 2019, n. 160, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*.

<sup>78</sup> Art.-38 bis, comma 10, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, conv., con modif., nella l. 29 luglio 2021, n. 108.

<sup>79</sup> Art. 6, d.l. maggio 2022, n. 41, *Disposizioni urgenti per lo svolgimento contestuale delle elezioni amministrative e dei referendum previsti dall'articolo 75 della Costituzione da tenersi nell'anno 2022, nonché per l'applicazione di modalità operative, precauzionali e di sicurezza ai fini della raccolta del voto*, conv., con modif., nella l. 30 giugno 2022, n. 84.

<sup>80</sup> Ministero per la Costituente, *Atti della Commissione per la elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea Costituente, Relazione della Commissione*, Roma, 1945, 7.