

media LAWS

Anticipazioni

Voto elettronico e Costituzione (note sparse su una questione ad oggi controversa)

Alberto Randazzo

Abstract

Lo scritto mira ad indagare, anche alla luce dei non pochi problemi sorti durante la crisi sanitaria (specie in occasione delle elezioni del Presidente della Repubblica), la possibilità di fare uso in determinate circostanze del voto elettronico (a distanza), quale modalità di esercizio della sovranità. Si mettono in risalto le questioni problematiche connesse a tale tipo di voto e si propongono talune strade percorribili, a determinate condizioni, al fine della sua introduzione nel nostro ordinamento. Si dà conto anche degli strumenti predisposti in materia dall'UE e da Paesi diversi dal nostro e si ricordano pure i tentativi di utilizzo del voto elettronico (elettivo) nel nostro ordinamento.

In light of the problems arising during the global health crisis, such as access to voting during the election of the President of the Republic, this paper examines the use of remote electronic voting as a means of exercising political sovereignty, in certain defined circumstances. The paper highlights the thorny questions resulting from such forms of voting and proposes several viable paths, under specific conditions, for introducing remote electronic voting into our legal structure. The paper further explores tools used in the EU and in various other countries to implement remote electronic voting, as well as the efforts made to employ electronic electoral voting within the Italian legal system.

Sommario

1. Definizione dell'oggetto dell'indagine. – 2. Questioni teorico-generalì. – 3. Strada in salita, nel nostro Paese, per il voto elettronico e uno sguardo all'esterno. – 4. Pallidi tentativi di utilizzo del voto elettronico (elettivo) nel nostro ordinamento. – 5. Voto elettronico in Parlamento al tempo del Covid-19. – 6. (Segue) Questioni intorno al voto elettronico e strade percorribili. – 7. Cenni sulla recente elezione del Presidente della Repubblica. – 8. Concludendo.

Keywords

voto elettronico – Internet – democrazia – Costituzione -diritti politici

1. Definizione dell'oggetto dell'indagine

L'elezione del Presidente della Repubblica nel tempo della pandemia ha offerto la stura per tornare a riflettere sulla possibilità di fare uso del voto elettronico, quale opzione da prendere in considerazione al fine di salvaguardare, in momenti cruciali della vita delle istituzioni (e, in ispecie, delle assemblee elettive), la rappresentanza e i rapporti di forza politica. Su tale questione, si rifletterà specificamente più avanti, ritenendo opportuno – piuttosto – trattare intanto profili di natura teorico-generale sul principale oggetto di questo studio, il voto elettronico nelle sue diverse forme.

Volendo allargare lo sguardo, pertanto, la domanda che sta alla base di questo studio è la seguente: è possibile fare uso del voto elettronico (a distanza) in determinate circostanze (ad es., per eleggere persone, specie se non è espressamente previsto)? Si tratta di una valida modalità di esercizio della sovranità e, quindi, di una libertà “pubblica” che permette al soggetto di relazionarsi con i pubblici poteri, esercitando – anche così – i diritti di cittadinanza?¹ Infatti, se il diritto di voto appare la principale modalità concreta di esercizio della sovranità², ben si comprendono le notevoli implicazioni che possono derivare dalla risposta che si dà alle due domande ora illustrate.

Mi preme mettere subito in rilievo che la posizione nella quale mi riconosco, in risposta ai quesiti suddetti, è moderata e intermedia, non esaltando ma neppure escludendo del tutto tale modalità di voto.

Al fine di chiarire le diverse questioni che attengono al tema che ci occupa, è necessario fare alcune distinzioni (tra le tante possibili)³. Intanto giova differenziare due tipi di voto a distanza: quello che si esercita in luogo controllato⁴ e quello che si esplica in luogo non controllato⁵ (come quello per posta, che invero non ha dato risultati par-

¹ Quasi testualmente, A. Poggi, *Diritto a Internet o diritto alla libertà di manifestazione del pensiero?*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta Online*, 17 luglio 2019, 1. A tal proposito, occorre chiedersi in che termini si possa oggi configurare una “cittadinanza elettronica”; sul punto, per tutti, v. P. Costanzo, *Aspetti problematici del regime giuridico di Internet*, in *interlex.it*, 14 ottobre 1996, § 4; S. Rodotà, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari 2004, 200 ss.; F. Amoretti-E. Gargiulo, *Dall'appartenenza materiale all'appartenenza virtuale? La cittadinanza elettronica fra processi di costituzionalizzazione della rete e dinamiche di esclusione*, in *Pol. dir.*, 3, 2010, 353 ss.; L. Ceccarini, *La cittadinanza online*, Bologna 2015.

² Cfr. F. Lanchester, (voce) *Voto (diritto di) (diritto pubbl.)*, XLVI, Roma 1993, 1119 s. L'A. osserva che “la normativa attinente al diritto di voto diviene, dunque, costitutiva e non soltanto strumentale della qualità democratica dell'ordinamento, costituendo la spia dell'inveramento del precetto della sovranità popolare” (1131). In argomento, v. S. Rodotà, *La sovranità nel tempo della tecnopolitica. Democrazia elettronica e democrazia rappresentativa*, in *Pol. dir.*, 1993, 569 ss.

³ Altre distinzioni qui non richiamate, circa le modalità attraverso cui è possibile attuare il voto elettronico, sono operate da A.G. Orofino, *L'espressione elettronica del suffragio*, in *Diritto dell'internet*, 2, 2006, 203.

⁴ Si fa riferimento ai quei casi, sempre più frequenti, in cui il soggetto ha la possibilità di votare “a video” e non più con la scheda cartacea. La migliore riuscita di tale modalità di voto (rispetto a quello da casa) è dovuta al fatto che sia agevole, in queste circostanze, rispettare i caratteri del voto, le postazioni essendo organizzate in modo tale da assicurare sia la personalità che la segretezza del voto, che di quest'ultimo rappresentano i requisiti più fragili ed esposti a rischi, come avremo modo di vedere. Si tratta, infatti, di un voto “presidiato” che difficilmente può incorrere in invalidità (come si avrà modo di ribadire). Per queste considerazioni, v., per tutti, E. Bettinelli, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quad. dell'Osservatorio elettorale*, 46, 1, 2002 (reperibile in *regionetoscana.it*), 18 ss.; T.E. Frosini, *La libertà informatica: brevi note sull'attualità di una teoria giuridica*, in *Informatica e diritto*, 1-2, 2008, 96 s.; Id., *Internet e democrazia*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 4-5, 2017, 664; Id., *Liberté. Egalité. Internet*, Roma-Bari 2019, 45, 160, 222; L. Trucco, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1, 2011, 58; Id., *Il voto elettronico nel quadro della democrazia digitale*, in T.E. Frosini-O. Pollicino-E. Apa-M. Bassini (a cura di), *Diritti e libertà in Internet*, Firenze 2017, 427; T.E. Frosini, *Il costituzionalismo nell'età tecnologica*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta Online*, 25 maggio 2020, 10 s.

⁵ La distinzione è ripresa da molti autori; v., ad es., L. Trucco, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, cit., 54; F. Clementi, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione*, in *Federalismi*, 6, 2020, 216 ss.

Voto elettronico e Costituzione (note sparse su una questione ad oggi controversa)

ticularmente soddisfacenti)⁶. Per dirla in altri termini, si tratta della differenza a tutti nota tra il c.d. “*e-vote semplice*” (il primo) e il c.d. “*home vote*” (il secondo, detto anche “*i-vote*”)⁷; quest’ultimo, poi, potrebbe essere esercitato in una sede comunque stabilita oppure ovunque si trovi il parlamentare⁸.

È necessario poi operare un’altra liminale distinzione sulla quale si tornerà a tempo debito, ma che di fatto orienta tutta la riflessione; occorre infatti differenziare, in particolare, il voto “elettivo”, quello cioè volto a scegliere le persone che andranno a comporre taluni organi (in particolare, per ciò che a noi interessa, il Parlamento, i consigli regionali e comunali, il Parlamento europeo, il Presidente della Repubblica), il voto “deliberativo”, funzionale a prendere una determinata decisione politica e quindi a porre in essere un atto⁹, e quello “referendario” (non mancano altri casi nei quali si esercita il voto e che, però, qui non si prendono in considerazione). Occorre ovviamente operare una diversificazione tra le occasioni in cui occorre votare al fine di eleggere un candidato o apporre una “x” sul “sì” o sul “no” da quelle nelle quali, all’interno di organi collegiali, si deve procedere ad una votazione per adottare una decisione. Nel primo e nel terzo caso la votazione non è preceduta da alcuna discussione. Nel secondo caso, invece, la scelta migliore richiede un precedente confronto tra le diverse visioni, che non si può privare della presenza fisica, salvo che quest’ultima si renda impossibile a causa di forza maggiore. Ecco perché il primo e l’ultimo¹⁰ tipo di voto potrebbero forse avere maggiori *chances* di avvenire in via elettronica, ma solo – come si vedrà – se si creano certe condizioni e si superano taluni ostacoli.

Prima di procedere oltre, però, è necessario distinguere due profili rispetto ai quali il tema richiede di essere indagato: uno di carattere teorico-generale e l’altro di natura tecnica. Evidentemente, un giurista poco (o nulla) può dire sul secondo profilo, l’ingegneria elettronica esulando (di solito) dalle proprie precipue competenze. Pertanto, a questo proposito, ci si può solo affidare al parere degli esperti.

In questa sede, quindi, ci si soffermerà sulle non poche (e non poco complesse) questioni che riguardano il primo aspetto, riflettendo su questo tema – come, d’altra parte, la ricerca scientifica sempre richiede – «senza preclusioni di principio»¹¹.

⁶ L. Trucco, *Le nuove tecnologie salveranno il voto all'estero degli italiani?*, in *Quad. cost.*, 1, 2013, 132.

⁷ Sul punto, v. ancora L. Trucco, *Le nuove tecnologie salveranno il voto all'estero degli italiani?*, cit., 133; Id. *Il voto elettronico nel quadro della democrazia digitale*, cit., 426 ss.

⁸ Cfr. A. Malaschini, *Sulle concrete misure adottate dal Parlamento in occasione dell'emergenza covid-19*, in *Forum di Quad. cost.*, 12 maggio 2020, 279 s.

⁹ Sulla nota distinzione, per tutti, cfr. F. Lanchester, (voce) *Voto (diritto di) (diritto pubbl.)*, cit., spec. 1108 s.; T. Martines, *Sub artt. 56-58*, ora in Id., *Opere*, t. III, Milano 2000, 200 ss.; M. Armanno, *Personale, uguale, libero e segreto. Il diritto di voto nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli 2018, 24 s.; F. Clementi, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico*, cit., 219 ss.; R. Dickmann, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *Federalismi*, 1° aprile 2020, 3.

¹⁰ Cfr. T.E. Frosini, *Il costituzionalismo nell'età tecnologica*, cit., 11.

¹¹ M. Adinolfi, *Voto a distanza e modalità di presenza: una questione di principio*, in *perfondazione.eu*, 5, 2020.

2. Questioni teorico-general

La prima considerazione da fare è che la Carta del '48 se, per un verso, ha introdotto e promosso la democrazia, quale fondamentale conquista della Resistenza, per altro verso, ha riconosciuto rilievo alle nuove tecnologie, espressione tangibile del progresso “materiale” (cfr. art. 4 Cost.) nonché prodotto della ricerca scientifica (cfr. artt. 9 e 33 Cost.). Non sembra necessario insistere su questioni assai note, ma solo si vuole sottolineare come la nostra Repubblica sia ad un tempo democratica (art. 1) e promotrice della ricerca scientifica (art. 9 Cost.); com'è ovvio, quindi, la democrazia non è affatto incompatibile con le nuove tecnologie, a condizione però che le seconde siano al servizio della prima e, quindi, in ultima analisi, della persona umana, fulcro sul quale si regge, come tutti sanno, l'intera impalcatura costituzionale. In altre parole, quindi, con precipuo riferimento alla questione che ci occupa, i prodotti del progresso scientifico – per essere in linea con lo spirito della Carta – sono da utilizzare in modo che siano funzionali e non di ostacolo alla democrazia¹², che può esserne «tutt'al più solo rigenerata dal fattore tecnologico»¹³. In ogni caso, non ci si intratterrà in questa sede sull'uso sempre più invasivo delle nuove tecnologie nei processi democratici.

Partendo dai presupposti ora accennati, non si può fare a meno di rilevare come la democrazia si regga su due “gambe”: la cultura (e quindi la conoscenza, che consente di “leggere” la realtà, in modo da coglierne e “risolverne” la complessità)¹⁴, essendo necessario «conoscere per deliberare»¹⁵, e la partecipazione. Ne deriva che la democrazia si nutre di due fondamentali “alimenti” che, a loro volta, danno vigore a quelle “gambe”: per un verso, il fisiologico tempo che occorre per la discussione, la riflessione, il discernimento (l'immediatezza o, se si preferisce, la fretta, non sembrano invece compatibili con scelte davvero democratiche)¹⁶ e, per altro verso, la presenza fisica, che agevola il confronto e la comprensione reciproca. Non si può fare a meno di concordare con Lupo quando rileva che, peraltro, «è lo stare assieme, nello stesso tempo e nello stesso luogo, che rafforza la capacità decisionale del Parlamento e che costituisce elemento essenziale della sua legittimazione»¹⁷. In estrema sintesi, non v'è dubbio che «la democrazia [sia] discussione, ragionare insieme»¹⁸, per lo meno nell'accezione di

¹² Sul rapporto tra democrazia e internet sia consentito rinviare al mio *Internet e democrazia: prime notazioni su tre possibili svolgimenti di un rapporto complesso*, in *Liber Amicorum* per Pasquale Costanzo, in *Consulta OnLine*, 9 novembre 2020 e bibl. ivi.

Tra i molti AA. che hanno indagato le ricadute delle nuove tecnologie sullo Stato, cfr. P. Costanzo, *Il fattore tecnologico e le sue conseguenze*, in *Rass. parl.*, 4, 2012, spec. 819 ss.

¹³ F. Gallo, *Democrazia 4.0. La Costituzione, i cittadini e la partecipazione*, in *Rivista Aic*, 1, 2020, 492.

¹⁴ Al riguardo, cfr. S. Rodotà, *Tecnopolitica*, cit., 7.

¹⁵ L. Einaudi, *Conoscere per deliberare*, in Id, *Prediche inutili*, Torino 1962, 3 ss. Questo fondamentale principio, tra i tanti, è ricordato da M. Ainis, *Democrazia digitale*, in *Rass. Parl.*, 2, 2013, 264.

¹⁶ Cfr., da ultimo, F. Olivo, *Massimo Luciani: “Il voto a distanza per il Quirinale non è un'opzione”*, in *buffingtonpost.it*, 9 gennaio 2022. Facendo un passo indietro, tra i tanti che hanno messo in evidenza come la rete provochi una “contrazione del tempo”, v. E. Mostacci, *Critica della ragione algoritmica: Internet, partecipazione politica e diritti fondamentali*, in *Costituzionalismo*, 2, 2019, 126, ma *passim*.

¹⁷ N. Lupo, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum di Quad. cost.*, 2, 2020, 124.

¹⁸ G. Zagrebelsky, *Imparare democrazia*, Torino 2005, 21.

Voto elettronico e Costituzione (note sparse su una questione ad oggi controversa)

“democrazia critica”¹⁹.

Sembra chiaro, quindi, che una (pseudo-)democrazia di algoritmi, *followers*, *like*, *echo-chambers* (o *filter-bubble*, che sono a discapito del dissenso)²⁰, *big-data*, *cookies* e di altri portati del *web* (e quindi di internet) rischi di divenire una iper-democrazia²¹ o una olocrazia²², da considerare, comunque, storture rispetto al modello voluto dai Padri costituenti.

Ciò che si intende dire, prendendo a prestito le parole di Franco Gallo, è che «la democrazia elettronica per sua natura non favorisce, anzi tende ad ostacolare, quei processi deliberativi ponderati e quella efficace interazione tra le parti politiche che sono l'essenza e, insieme, la ragione di ogni moderna democrazia parlamentare»²³.

Come tutti sanno, i *Framers* hanno affidato al popolo la sovranità, ma hanno voluto circoscriverne l'esercizio entro le “forme” e i “limiti” di cui all'art. 1 Cost.; che quanto scritto nell'articolo di apertura della Carta possa essere espressione di una mancata fiducia nel popolo sembra una conclusione troppo sbrigativa e semplicistica, rispondendo invece all'esigenza di affermare il principio di costituzionalità all'apice dell'ordinamento, «esigenza dello ‘Stato di diritto’»²⁴. È chiaro che non si potesse lasciare la sovranità al totale arbitrio nonché alla volubilità del popolo; pertanto, «ciò che deve essere condannato non è il popolo ma l'eccesso di aspettative riposto in esso»²⁵. Non si può fare a meno di notare che la “mitizzazione dell'appello al popolo” nasconde «nervature antidemocratiche»²⁶ che si insinuano in modo subdolo nel tessuto sociale, tra cittadini inconsapevoli e adulati²⁷, percorrendo le strade aperte dalle nuove tecnologie. Tuttavia, l'intento di queste poche pagine non è quello – pure di primario rilievo – di vagliare il rapporto tra democrazia rappresentativa e diretta che, a causa dei

¹⁹ G. Zagrebelsky, *Il «Crucifige!» e la democrazia*, ora in Id., *Imparare democrazia*, 128 ss.

²⁰ Sul punto, cfr., tra i tanti, R. Montaldo, *Le dinamiche della rappresentanza tra nuove tecnologie, populismo, e riforme costituzionali*, in *Quad. cost.*, 4, 2019, 790 s.; E. Mostacci, *Critica della ragione algoritmica*, cit., spec. 99.

²¹ Cfr. S. Cassese, *La svolta*, Bologna 2019, 188.

²² Cfr. A. Ruggeri, *Crisi della rappresentanza politica e “Stato giurisdizionale” (nota minima su un'annosa e irrisolta questione)*, in *Federalismi*, 23, 2018, 8, 18; Id., *Le convenzioni costituzionali: regole della politica in via di estinzione?*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2, 2019, 73 ss.; Id., *Rischi di involuzione autoritaria e integrazione sovranazionale come garanzia della democrazia*, in AA.VV., *Crisi dello Stato costituzionale e involuzione dei processi democratici*, a cura di C. Panzera-A. Rauti-C. Salazar-A. Spadaro, Napoli 2020, 22 e ivi v. A. Spadaro, *Cenni sulle pericolose involuzioni dello Stato costituzionale contemporaneo*, 4. Cfr. anche A. Morelli, *Rappresentanza politica e libertà di mandato parlamentare*, Napoli 2018, 12 s.; E. Mostacci, *Critica della ragione algoritmica*, cit., 124, ma *passim*; I. Massa Pinto, *Crisi della rappresentanza e nuove tecnologie tra domanda e offerte politiche*, in *Rivista di Diritto dei Media*, 1, 2020, 185.

Del passaggio “dalla democrazia delle opinioni alla democrazia delle emozioni” discorreva già molti anni addietro S. Rodotà, *Tecnopolitica*, cit., 60. Sulla tendenza degli “aspiranti governanti” ad approfittare, tramite le nuove tecnologie, delle emozioni dei cittadini, cfr. F. Meola, *Tecnologie digitali e neuro-marketing elettorale. A proposito di una possibile regolamentazione delle nuove forme di propaganda politica*, in *Costituzionalismo*, 1, 2020, spec. 89, ma *passim*.

²³ F. Gallo, *Democrazia 4.0*, cit., 491.

²⁴ M. Ruini, *Relazione al Progetto di Costituzione*.

²⁵ G. Zagrebelsky, *Il «Crucifige!» e la democrazia*, cit., 131. Cfr. Y. Mény, *Popolo ma non troppo. Il malinteso democratico*, Bologna 2019.

²⁶ A. Valastro, *Internet e social media prima e dopo il Coronavirus: fraintendimenti e deviazioni che tradiscono la democrazia sociale*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta Online*, 20 aprile 2020, 8.

²⁷ Cfr. G. Zagrebelsky, *Il «Crucifige!» e la democrazia*, cit., 140.

movimenti populistici di questo tempo, appare sempre più conflittuale a motivo di un «virus plebiscitario»²⁸ che si insinua tra le pieghe dell'ordinamento facendolo ammalare e condannando i corpi intermedi – partiti *in primis*, che dovrebbero essere (come lo sono stati in passato) il cuore della democrazia rappresentativa – alla irrilevanza²⁹. È chiaro che tale questione si interseca ineludibilmente con il tema che qui ci occupa, ma si vuole circoscrivere il campo di indagine, dando per assodato che la seconda forma di democrazia non potrà mai soppiantare la prima, l'una e l'altra dovendosi tenere e stare in una continua tensione dalla quale possa derivare alimento reciproco e, in definitiva, nutrimento per la democrazia *tout court*. Peraltro, che la democrazia “digitale” possa favorire la democrazia diretta è solo un'illusione, tra le due sussistendo molte differenze³⁰. *Tranchant*, invero, è quanto affermato da Norberto Bobbio, per il quale «l'ipotesi che la futura computer-crazia [...] consenta l'esercizio della democrazia diretta, cioè dia a ogni cittadino la possibilità di trasmettere il proprio voto a un cervello elettronico, è puerile»³¹.

Sulla base di queste premesse, che non si possono ora approfondire, occorre allora cercare di comprendere quali spazi vi siano per il voto elettronico in una Repubblica democratica³², in particolare in occasione di votazioni che avvengono in sede parlamentare, al fine di preservare un valore tutt'altro che trascurabile: la “continuità dell'organo rappresentativo”³³. Si è dell'idea che non si possa liquidare in modo sbrigativo e semplicistico la questione.

3. Strada in salita, nel nostro Paese, per il voto elettronico e uno sguardo all'esterno

Il primo aspetto da considerare è che il “governo del popolo”, fondato sulla regola della maggioranza con il minore sacrificio della minoranza, si può avere nella misura in cui tutto il popolo³⁴ sia messo in condizione, almeno in astratto, di poter parteci-

²⁸ F. Gallo, *Democrazia 4.0. La Costituzione*, cit., 490.

²⁹ M. Ainis, *Democrazia digitale*, cit., 271 s.

³⁰ Non potendo soffermare l'attenzione su questo punto, si rimanda, per tutti, a A. Simoncini, *Sovranità e potere nell'era digitale*, in AA.VV., *Diritti e libertà in Internet*, cit., 29 ss.

³¹ N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Torino 1995, 14.

³² Com'è intuibile, si tratta di un tema che divide. Tra i tanti, favorevole – almeno da un punto di vista teorico – è B. Caravita, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi*, 6, 2020, VIII. Sfavorevoli M. Mandato, *La partecipazione politica attraverso internet: recenti riflessioni sulla democrazia elettronica. A proposito dei volumi* di G. Gometz, *Democrazia elettronica: teorie e tecniche*, Pisa, 2017, e G. Fioriglio, *Democrazia elettronica: presupposti e strumenti*, Padova, Cedam, 2017, in *Nomos*, 1, 2018, 17.

³³ A. Valastro, *Internet e social media prima e dopo il Coronavirus*, cit., 21. A tal proposito, N. Lupo, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto “a distanza” dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una “re-ingegnerizzazione” dei procedimenti parlamentari*, in *Oss. AIC*, 3, 2020, 32, osserva che “la continuità di funzionamento del Parlamento è elemento indefettibile di ogni ordinamento democratico”.

³⁴ Sebbene la partecipazione non sia da circoscrivere al solo esercizio del diritto di voto, occorre rilevare che in riferimento a quest'ultimo sarebbe da distinguere il concetto di “popolo” da quello di “corpo elettorale”, fermo restando che il voto espresso dal secondo possa comunque essere ricondotto all'esercizio della sovranità da parte del primo. Sul punto, per tutti, v. T. Martines, *Sub artt. 56-58*, cit., 198 ss.

Voto elettronico e Costituzione (note sparse su una questione ad oggi controversa)

pare «all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3 Cost.). Com'è chiaro, la prima forma di partecipazione è quella che si ha con l'esercizio del diritto di voto (art. 48 Cost.), dal quale nessuno deve essere escluso, ferma restando la scelta (anch'essa politica) di autoescludersi³⁵; l'esercizio di tale diritto attraverso strumenti digitali deve mirare ad attuare quella che potremmo definire “partecipazione elettronica”³⁶.

Pensando ad appuntamenti elettorali, e tornando a quanto poco sopra si diceva, il primo ostacolo da rimuovere perché si possa accogliere l'idea del voto elettronico è quello del *digital-divide* (e quindi dell'accesso a internet)³⁷, che mette in crisi il requisito dell'universalità³⁸, ricavabile – com'è noto, dal I comma dell'art. 48 Cost.³⁹. Come sappiamo, tale fenomeno taglia fuori quella parte importante dell'elettorato che non può avvalersi del voto elettronico a causa di almeno tre motivi: abita in una zona non adeguatamente coperta dalla rete internet (si pensi alle molte zone di montagna); è sprovvista dei mezzi tecnologici necessari e non può procurarseli a causa delle condizioni di povertà in cui versa; è priva di una “cultura digitale” (o “informatica”)⁴⁰, necessaria per saper utilizzare tali strumenti (questo, in particolare, accade per gli anziani o per i disabili). A quest'ultimo riguardo, sebbene di dimensioni più ridotte rispetto al passato⁴¹, quello dell’“analfabetismo digitale” appare essere un problema tutt'altro che superato, rendendosi particolarmente necessarie vere e proprie iniziative di “alfabetizzazione”⁴².

³⁵ È da precisare, infatti, che il profilo della “doverosità” rileva in riferimento al voto elettivo e non a quello deliberativo riconducibile all'art. 75 Cost., nel quale la previsione di una maggioranza qualificata consente all'elettore di optare per l'astensione senza alcuna conseguenza [così, quasi testualmente, F. Lanchester, (voce) *Voto*, cit., 1126].

³⁶ Tra i tanti, v. M. Mandato, *La partecipazione politica attraverso internet*, cit., 7

³⁷ In argomento la letteratura è ormai sconfinata; di recente, v., almeno, P. Costanzo, *Il fattore tecnologico e il suo impatto sulle libertà fondamentali*, in AA.VV., *Diritti e libertà in Internet*, cit., 15, ivi v. anche T.E. Frosini, *Il diritto di accesso a Internet*, 41 ss.; C. Bertolino, *Il diritto di accesso alla rete internet nell'«era dell'accesso»*, in Liber Amicorum per Pasquale Costanzo, in *Consulta Online*, 16 marzo 2020; ivi S. Frega, *A quale “generazione” di diritti appartiene l'accesso ad Internet?*, 19 giugno 2020; C. Lotta, *Un nuovo diritto al tempo del Covid-19? Accesso a internet e digital divide*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2, 2020. Nel fascicolo 1, 2021 della *Rivista di Diritto dei Media*, v. G. De Minico, *Fundamental rights, European digital regulation and algorithmic challenge*, 9 ss.; P. Tanzarella, *L'accesso a internet è fondamentale, ma è davvero un diritto (fondamentale)?*, 39 ss.; M.R. Allegri, *Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, 57 ss.; G. d'Ippolito, *Il diritto di accesso ad Internet in Italia: dal 21(-bis) al 34-bis*, 81 ss.; A.M. Gambino-R. Giarda, *L'accesso ad Internet come diritto*, 103 ss.; E. Battelli, *Il contratto di accesso ad Internet*, 129 ss.; S. da Empoli, *Un approccio economico al diritto di accesso a Internet: verso una revisione del servizio universale*, 158 ss.

Non manca chi ritiene che quello del *digital divide* sia un “falso problema”; al riguardo v. S. Scagliarini, *Tecnologie informatiche e procedimento elettorale: un matrimonio che s'ha da fare*, in Liber Amicorum per Pasquale Costanzo, in *Consulta Online*, 17 febbraio 2020, 9.

³⁸ E. Caterina-M. Giannelli, *Il voto ai tempi del blockchain: per una rinnovata valutazione costituzionale del voto elettronico*, in *Rivista Aic*, 4, 2021, 6.

³⁹ ... come, tra i tanti, ricorda M. Armanno, *Personale, uguale, libero e segreto*, cit., 80.

⁴⁰ Il riferimento è a Corte cost. n. 307 del 2004, richiamata anche da A. Ciancio, *Le sfide della rappresentanza politica nell'epoca di internet. Brevi note a mo' di introduzione*, in *Federalismi*, 15, 2021, 51.

⁴¹ Come si può intuire, si tratta di un problema destinato a rimanere tendenzialmente sempre aperto, se si tiene in considerazione che il progresso scientifico fa il suo corso che non si può (ma, soprattutto, non si vuole e non si deve) arrestare. Cfr. A. Ciancio, *Le sfide della rappresentanza politica nell'epoca di internet*, cit., 51.

⁴² Cfr. S. Rodotà, *La sovranità nel tempo della tecnopolitica*, cit., 588; Id., *Tecnopolitica*, cit., 92 ss.; L. Trucco,

Quella appena enunciata, peraltro strettamente connessa al valore della giustizia⁴³, è la prima e imprescindibile condizione perché si possa rendere praticabile la votazione da remoto⁴⁴. Com'è chiaro, in gioco c'è il principio di eguaglianza⁴⁵.

Il secondo aspetto da considerare, oltre a quello già enunciato del *digital-divide*, attiene ai connotati del diritto di voto, riconducibile alla categoria dei diritti inviolabili⁴⁶, come richiesti dall'art. 48⁴⁷; essi, però, non attengono solo alle effettive modalità che devono accompagnare l'esercizio di tale diritto, ma riguardano anche profili di portata più ampia, entrando in gioco la rappresentanza politica (almeno secondo una "rigorosa concezione")⁴⁸ ed il ruolo dei partiti (questi ultimi, non a caso, disciplinati nella previsione costituzionale seguente)⁴⁹, come emerge anche dalla giurisprudenza costituzionale⁵⁰.

Anche il voto elettronico, per essere costituzionalmente legittimo, come tutti sanno, deve preservare le condizioni di personalità, eguaglianza, libertà e segretezza, che chiaramente devono essere contemporaneamente soddisfatte. Tale modalità di espressione del suffragio è ammissibile se (e quando) i quattro connotati sono garantiti⁵¹. A ciò si aggiunga il profilo della sicurezza del voto e della «non manipolabilità del risultato»⁵² ottenuto con la consultazione. Appaiono quindi palesi i rischi, forse «superiori ai vantaggi» (secondo una parte della dottrina)⁵³, che corre (ancora oggi), in generale, la c.d. "e-democracy".

Non è necessario indugiare sul significato, a tutti noto, dei caratteri richiesti dall'art. 48 Cost., all'interno del quale essi appaiono "a coppia", a motivo del nesso che lega

Le nuove tecnologie salveranno il voto all'estero degli italiani?, cit., 133; T.E. Frosini, *Il diritto di accesso a Internet*, cit., 44.

Non si dimentichi che l'art. 8 del codice di amministrazione digitale (d.lgs. n. 82 del 2005) ha previsto che "lo Stato e i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, promuovono iniziative volte a favorire la diffusione della cultura digitale tra i cittadini con particolare riguardo ai minori e alle categorie a rischio di esclusione, anche al fine di favorire lo sviluppo di competenze di informatica giuridica e l'utilizzo dei servizi digitali delle pubbliche amministrazioni con azioni specifiche e concrete, avvalendosi di un insieme di mezzi diversi fra i quali il servizio radiotelevisivo" (questa previsione è anche ricordata da M. Farina, *Il diritto di voto alla fermata del "binario elettronico"*, in *Diritti fondamentali*, 2, 2020, 610).

⁴³ Cfr. P.C. Rivoltella, *Le virtù del digitale. Per un'etica dei media*, Brescia 2015, 26 ss.

⁴⁴ Cfr. P. Costanzo, *La democrazia elettronica (note minime sulla c.d. e-democracy)*, in *Dir. dell'informazione e dell'informatica*, 3, 2003, 482; M. Mandato, *La partecipazione politica attraverso internet*, cit., 15 s.

⁴⁵ Cfr. S. Rodotà, *Tecnopolitica*, cit., 90 ss.

⁴⁶ F. Lanchester, (voce) *Voto*, cit., 1108. L'A. non manca di mettere in luce la doppia "veste" del voto quale diritto soggettivo, ma anche funzione pubblica (1107 ss., 1116 ss.). Sul punto, v. anche M. Armanno, *Personale, uguale, libero e segreto*, cit., 99 s. (sulla inviolabilità del diritto di voto, v. 111).

⁴⁷ Cfr. E. Caterina-M. Giannelli, *Il voto ai tempi del blockchain*, cit., 6 ss.

⁴⁸ M.C. Grisolia, *Il rapporto Governo-Parlamento nell'esercizio della funzione normativa durante l'emergenza Covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale 2020, 601.

⁴⁹ ... come osserva M. Armanno, *Personale, uguale, libero e segreto*, cit., 19, ma *passim* (in part., sul collegamento tra voto e partiti, v. 81 s.).

⁵⁰ M. Armanno, *Personale, uguale, libero e segreto*, cit., 32 s., al riguardo richiama Corte cost. n. 1 del 2014 e 35 del 2017 (v. anche 116).

⁵¹ Cfr. anche E. Caterina-M. Giannelli, *Il voto ai tempi del blockchain*, cit., 6.

⁵² M. Betzu-G. Demuro, *I big data e i rischi per la democrazia rappresentativa*, in *Media Laws*, 1, 2020, 219; M. Mandato, *La partecipazione politica attraverso internet*, cit., 18.

⁵³ P. Costanzo, *Il fattore tecnologico*, cit., 12. Accenna alle "insidie della diffusione tecnologica" anche F. Musella, *Legge, diritti e tecnologie. Approcci a confronto*, in *Pol. dir.*, 3, 2010, 454.

Voto elettronico e Costituzione (note sparse su una questione ad oggi controversa)

per un verso la personalità all'eguaglianza e, per altro verso, la libertà alla segretezza⁵⁴; è allora piuttosto opportuno mettere in luce i profili di problematicità che, rispetto ad essi, presenta il voto a distanza, pur nella consapevolezza che quelle “coppie” devono «essere interpretate in modo *dinamico*, anche con riguardo all'effettiva evoluzione dei *sistemi e contesti politici*»⁵⁵.

Il primo punto debole di tale modalità di voto attiene all'elemento della personalità: occorre essere certi che colui che materialmente, dietro lo schermo, esprime il suffragio sia effettivamente colui che è chiamato a farlo⁵⁶, ma è necessario anche garantire che chi si è identificato sia effettivamente colui che vota⁵⁷. Fermo restando che vi sono ormai idonei meccanismi di identificazione dell'elettore⁵⁸, si è dell'idea che vi sarà sempre un margine ineliminabile di presunzione circa la corrispondenza tra l'identificato (che, evidentemente, deve essere colui che ha il diritto di votare in quella circostanza) e il votante.

Collegato al connotato della personalità è quello dell'eguaglianza⁵⁹, che come si è già detto appare minato, per un verso, dal fenomeno del *digital-divide*⁶⁰ e, per altro verso, dal rischio che un soggetto voti più di una volta, eventualità che evidentemente si deve impedire⁶¹.

A proposito della libertà del voto, non si possono non mettere in luce i gravi rischi che si corrono sia nella fase in cui si esercita il suffragio⁶² e sia nelle fasi precedenti (“a monte”), il singolo potendo subire condizionamenti a causa della gestione dei dati e delle notizie da parte di chi detiene le “chiavi” del *web*, ossia una *élite*⁶³; se a questo

⁵⁴ Sul punto, di recente, v. M. Armanno, *Personale, uguale, libero e segreto*, cit., 80 s.

⁵⁵ E. Bettinelli, *La lunga marcia del voto elettronico*, cit., 12.

⁵⁶ Cfr. E. Caterina-M. Giannelli, *Il voto ai tempi del blockchain*, cit., 6.

⁵⁷ Cfr. S. Rodotà, *Introduzione. Tra passato e futuro: una costituzione per Internet*, in Id., *Tecnopolitica*, cit., XXI; E. Caterina-M. Giannelli, *Il voto ai tempi del blockchain*, cit., 7 s.

⁵⁸ Si pensi alla *ID card*, che quindi richiede il possesso di un lettore di *smart-card* (cfr. E. Caterina-M. Giannelli, *Il voto ai tempi del blockchain*, cit., 5); altri meccanismi potrebbero essere quelli impiegati per il riconoscimento facciale o tramite le impronte digitali, con tutti i problemi sul piano della tutela dei diritti (e della privacy) che ad essi si accompagnano. In argomento, v. L. Trucco, *Il voto elettronico nel quadro della democrazia digitale*, cit., 427; N. Lupo, *L'attività parlamentare*, cit., 132; F. Paolucci, *Riconoscimento facciale e diritti fondamentali: è la sorveglianza un giusto prezzo da pagare?*, in *Media Laws*, 1, 2021, 204 ss.

⁵⁹ F. Lanchester, (voce) *Voto*, cit., 1128. Non è necessario in questa sede indugiare sui significati dell'eguaglianza (nella distinzione tra la “capacità elettorale”, eguaglianza “in entrata” e “in uscita”), per i quali si rimanda, per tutti, a T. Martines, *Sub artt. 56-58*, cit., 207 s., e, da ultimo, a M. Armanno, *Personale, uguale, libero e segreto*, cit., 189 ss.

⁶⁰ Come faceva notare T. Martines, *Sub artt. 56-58*, cit., 208, in un tempo nel quale il voto elettronico non era immaginabile (e quindi chiaramente non riferendosi al fenomeno in discorso), l'eguaglianza del voto risulta compromessa dalla presenza di eventuali ostacoli di carattere economico e sociale che ne limitino l'esercizio, come quelli riconducibili ai motivi qui espressi del *digital divide*. Occorre però rilevare che quest'ultimo prima ancora di essere causa di diseguaglianze è l'effetto delle stesse (v. M. Cuniberti, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2, 2015, 280; F. Meola, *Tecnologie digitali e neuro-marketing elettorale*, cit., 116 s.).

⁶¹ Secondo E. Caterina-M. Giannelli, *Il voto ai tempi del blockchain*, cit., 8, il sistema dovrebbe disattivarsi qualora un soggetto volesse votare più volte.

⁶² Cfr. S. Rodotà, *Introduzione*, cit., XXI.

⁶³ Molto interessante è l'indagine di F. Meola, *Tecnologie digitali e neuro-marketing elettorale*, cit., 83 ss., che mostra le gravi ricadute che sul piano della partecipazione politica e, in particolare, sull'espressione del

si aggiungono i *cookies* e le *fake news* la volontà del cittadino-utente appare facilmente influenzabile⁶⁴. Si è dinanzi ad una “profilazione dell’elettore” che «è funzionale a selezionare e inviare messaggi elettorali mirati»⁶⁵. Tale influenza sulla libera determinazione del singolo elettore aumenta poi in maniera esponenziale nei casi di “analfabetismo digitale” al quale si è già accennato⁶⁶. A proposito di quanto si sta ora dicendo, per Silvestri, «l’entusiasmo per la tecnologia non dovrebbe far diminuire l’entusiasmo per la libertà»⁶⁷.

Un altro aspetto, poi, non può essere trascurato, in quanto mette in luce le possibilità, un tempo inimmaginabili, del “voto elettronico”. Come rilevato da Lanchester, il requisito della libertà attiene anche alla possibilità del soggetto avente diritto al voto di «ragionevole possibilità di accesso ai luoghi dove poter esprimere il suffragio e comporta per l’ordinamento una serie di compiti specifici per facilitare materialmente l’atto di scelta»⁶⁸. Se si condivide quanto da ultimo detto, sembra necessario osservare che l’impossibilità dovuta a cause di forza maggiore (come può essere la malattia e, nel nostro caso, la pandemia causata dal Covid-19) finisce per limitare la libertà di voto. Pertanto, sembra da considerare l’opportunità che l’ordinamento – come appena detto – predisponga i mezzi necessari a rendere effettivo il diritto di voto, nel caso in cui il titolare dello stesso avesse comunque la materiale possibilità di esercitarlo pur non potendo accedere ai luoghi a ciò deputati. In questo senso, emerge con particolare evidenza l’aspetto di libertà non solo “negativa” ma anche “positiva” del diritto di voto⁶⁹ (e, nello

voto possono aversi attraverso l’uso delle nuove tecnologie alla luce delle “indagini neuroscientifiche”. Si ha conferma, infatti, dell’“influenza oramai manifesta dei *social* sulle preferenze di voto” (101 s.); l’A. rileva che le “applicazioni delle neuroscienze” conducono a “forme di pressione elettorale [...] indebite” (110). Cfr. anche E. Mostacci, *Critica della ragione algoritmica*, cit., 119 ss.

⁶⁴ Tra i tanti, sul punto, cfr. L. Califano, *Autodeterminazione vs. eterodeterminazione dell’elettore: voto, privacy e social network*, in *Federalismi*, 16, 2019; E. Rinaldi, *La partecipazione ‘da remoto’ all’adozione delle deliberazioni parlamentari: paradossi di un’ipotesi recentemente formulata per rilanciare la centralità del Parlamento*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta Online*, 29 giugno 2020, 14 s.

⁶⁵ L. Califano, *Autodeterminazione vs. eterodeterminazione dell’elettore*, cit., 4. Cfr. anche M. Cuniberti, *Tecnologie digitali*, cit., 277; R. Montaldo, *Le dinamiche della rappresentanza*, cit., 789 s., ma *passim*.

⁶⁶ A. Ciancio, *Le sfide della rappresentanza politica nell’epoca di internet*, cit., 51.

Ad avviso di M. Armanno, *Personale, uguale, libero e segreto*, cit., 146, il requisito della libertà del voto non è solo da intendere nei termini usuali della libertà da costrizioni fisiche e condizionamenti ma, collegato al carattere della libertà, anche “come genuina e libera consapevolezza di potere incidere sul risultato finale della consultazione elettorale”.

⁶⁷ G. Silvestri, *Covid-19 e Costituzione*, in *unicost.eu*, 4 ottobre 2020, § 4.

⁶⁸ F. Lanchester, (voce) *Voto*, cit., 1127. Con particolare riferimento al voto elettivo, l’A. non manca di rilevare – ed è il caso che ci riguarda da vicino – che «l’ordinamento risulta tenuto a favorire in ogni modo il diritto-dovere ad esprimere il suffragio [...]» ed aggiunge che il t.u. n. 361 del 1957 «individua le facilitazioni opportune perché categorie di aventi diritto al voto – che per ragioni di servizio, lavoro o salute potrebbero essere impedito dall’esercitare il suffragio – possano farlo, sempre nella tutela di libertà e segretezza dello stesso» (1130). Al di là di quanto detto, l’A. mette in luce le non poche perplessità che, a quel tempo, ruotavano intorno al voto per procura (assolutamente escluso, allora come ora) e quello per corrispondenza; il problema, com’è chiaro, si poneva per gli elettori residenti all’estero. A quest’ultimo proposito, mette in luce le “novità” e i “problemi irrisolti” M. Armanno, *Personale, uguale, libero e segreto*, cit., 240 ss.

⁶⁹ Sul profilo anche “positivo” del diritto di voto, “quale manifestazione di autonomia individuale di autodeterminazione destinata a produrre effetti sulla composizione di organi politici”, v., tra gli altri, M. Armanno, *Personale, uguale, libero e segreto*, cit., 39 s., ma *passim*.

Voto elettronico e Costituzione (note sparse su una questione ad oggi controversa)

specifico, di quello di accesso a internet)⁷⁰.

Altro evidente punto debole (difficilmente superabile) è quello della segretezza del voto⁷¹, peraltro strettamente connesso a quello della libertà⁷², che di certo non può essere garantita (specialmente) nel caso dell'*home voting* e comunque se non si predispongono sistemi che mettano al riparo da tentativi di “hackeraggio”. Com'è chiaro, se si ammettesse il voto elettronico solo “in presenza” verrebbe meno l'utilità di tale strumento, che invece dovrebbe favorire una maggiore partecipazione, specialmente quella di coloro che – come detto – si trovino impossibilitati a recarsi fisicamente nei luoghi nei quali si prendono le decisioni (è il caso, sul quale si tornerà, dei parlamentari affetti da Covid-19 che sono stati chiamati ad eleggere il Presidente della Repubblica). Sia consentito aprire una parentesi.

Quello del voto elettronico sarebbe un modo non certo per contrastare il diffuso fenomeno dell'astensione, sul quale adesso non ci si può affermare, ma almeno può giovare a mitigarlo⁷³. Al riguardo, si può solo osservare che, se è vero che l'astensione dovuta ad una concreta impossibilità a recarsi alle urne o alle sedi in cui si delibera è solo di una piccola percentuale dei non votanti tuttavia non trascurabile⁷⁴, è anche vero che – soprattutto in occasione di tornate elettorali – la possibilità di esprimere una preferenza a distanza potrebbe maggiormente invogliare i “pigri” e gli indifferenti alla politica, che purtroppo esistono e che costituiscono un *vulnus* alla democrazia⁷⁵. D'altra parte, a norma dell'art. 9, d.l.vo n. 82/2015 (il codice dell'amministrazione digitale), «lo Stato favorisce ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili sia individuali che collettivi»⁷⁶.

Quello della sicurezza (nel suo versante “privato” e pubblico”), quindi, è un problema

⁷⁰ Tra i tanti, cfr. P. Marsocci, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari e l'emergenza sanitaria Covid 19*, in *Media Laws*, 2, 2020, 69. Sul punto, cfr. quanto osserva P. Costanzo, *Miti e realtà dell'accesso ad internet (una prospettiva costituzionalistica)*, in *Consulta Online*, 17 ottobre 2012, 5 s.

⁷¹ Il tema non riguarda il voto espresso all'interno di collegi, come nel caso delle Camere, dove, in certi casi, viene privilegiata la pubblicità (M. Armanno, *Personale, uguale, libero e segreto*, cit., 236).

⁷² ... come rileva F. Lanchester, (voce) *Voto*, cit., 1127 s.

⁷³ Cfr. A.G. Orofino, *L'espressione elettronica*, cit., 210; T.E. Frosini, *La libertà informatica*, cit., 97; Id., *Internet e democrazia*, cit., 664; Id., *Liberté. Egalité. Internet*, cit., 46, 161, 223; M. Armanno, *Personale, uguale, libero e segreto*, cit., 248. Sul punto, cfr. quanto osserva anche S. Rodotà, *Introduzione*, cit., V.

Invero, non tutti sono dell'idea che il voto elettronico possa favorire la partecipazione. Già molti anni addietro, A. Di Giovine, *Democrazia elettronica: alcune riflessioni*, in *Dir. soc.*, 1, 1996, 411, aveva rilevato che non vi fosse «alcuna prova che la pulsantiera in casa sarebbe in grado di scuotere l'apatia e di aumentare la partecipazione politica», rischiando invece di favorire una “totalitarian democracy”. Da ultimo, cfr. anche S. Scagliarini, *Tecnologie informatiche e procedimento elettorale*, cit., 6. Al riguardo, E. Caterina-M. Giannelli, *Il voto ai tempi del blockchain*, cit., 7, hanno rilevato che è un “assunto del tutto indimostrato” quello per il quale l'*i-voting* favorirebbe la partecipazione maggiormente rispetto del “voto tradizionale”.

⁷⁴ Sul punto, cfr. M. Armanno, *Personale, uguale, libero e segreto*, cit., 226 ss.

⁷⁵ Sul rilievo costituzionale del valore della partecipazione non è necessario indugiare. Dal discorso che si sta facendo sono da escludere coloro che praticano l'astensione quale scelta politica consapevole (con lo scopo di provocare le ricadute che essa comporta) e non per mera ignavia.

⁷⁶ Richiama l'art. 9 anche S. Scagliarini, *Tecnologie informatiche e procedimento elettorale*, cit., 2.

che ancora oggi appare irrisolto⁷⁷ (specie, per il voto in luogo non presidiato)⁷⁸; d'altra parte, come osserva qualcuno allargando lo sguardo a tutti gli ambiti della vita, «la sicurezza è il problema fondamentale della specie umana»⁷⁹. Tuttavia, si concorda con chi osserva che molte attività che richiedono segretezza si svolgono ormai con strumenti tecnologici (come il processo), divenendo difficilmente comprensibile perché il voto elettronico dovrebbe rimanere «sottratto a questa evoluzione»⁸⁰.

Pur non potendo (e non volendo) predire il futuro, è possibile immaginare che il problema che qui si discute sia strettamente legato al grado di avanzamento della scienza; potremmo dire, con Ainis, che oggi, forse, ci troviamo in «un'epoca tecnologica ancora primitiva, una sorta di Paleozoico del web»⁸¹ e che in futuro certe fragilità del sistema digitale possano essere risolte. Ciò che certamente appare indispensabile è la creazione di un tessuto normativo (sia nazionale che sovra- e internazionale)⁸², ancora oggi complessivamente insufficiente (per non dire, quasi inesistente), in grado di offrire idonea regolazione, per mano pubblica, del web. Addirittura, Rodotà discorreva di «una Costituzione per internet»⁸³.

A quest'ultimo proposito, sul piano sovranazionale, non sono mancate indicazioni da parte dell'Unione europea con la Comunicazione COM(2021)118⁸⁴ e, prima, la Racco-

⁷⁷ Cfr. G. Gometz-M.T. Folarin, *Voto elettronico presidiato e blockchain*, in *Ragion pratica*, 2, 2018, 318 s.; M. Farina, *Il diritto di voto*, cit., 616 s., 624; S. Scagliarini, *Tecnologie informatiche e procedimento elettorale*, cit., 7 s.; E. Caterina-M. Giannelli, *Il voto ai tempi del blockchain*, cit., 6.

⁷⁸ Cfr. L. Trucco, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, cit., 57; G. Gometz-M.T. Folarin, *Voto elettronico presidiato*, cit., 320.

⁷⁹ S. Niger, *Internet, democrazia e valori costituzionali*, in *Astrid online*, 4, 2012, 7.

⁸⁰ M. Armanno, *Personale, uguale, libero e segreto*, cit., 246. L'A. osserva che oggi il requisito della segretezza ha perso un po' del suo valore, essendo diversi i mezzi di comunicazione (non più "rudimentali"). In questo tempo, infatti, «il problema della genuinità e della personalità del voto [...] si sposta in una fase assai antecedente rispetto alla espressione dello stesso, e in una dimensione che quasi sempre prescinde da rapporti personali diretti tra elettori, e tra questi e i candidati» (247).

⁸¹ M. Ainis, *Democrazia digitale*, cit., 276. Le parole di questo A., pronunciate nel 2013, appaiono ancora attuali.

⁸² Con riferimento alla "dimensione internazionale", a quella dell'Unione europea e a quella di altri Paesi, cfr. L. Trucco, *Il voto elettronico nel quadro della democrazia digitale*, cit., 427 s.; C. Bertolino, *Il diritto di accesso alla rete internet nell'era dell'accesso*, cit., 2 ss. (ma v. anche 12). Rispetto alla prima, quest'ultima A. non manca di richiamare una serie di atti che però sono espressione di *soft law* e che possono svolgere solo una mera funzione persuasiva, mancando ancora un trattato in grado di vincolare le parti contraenti, gli Stati. Si veda anche T.E. Frosini, *Il costituzionalismo nell'età tecnologica*, cit., 11 ss., che non trascura di richiamare l'iniziativa del Parlamento italiano con la Dichiarazione dei diritti in internet, precisando però che a suo avviso «Internet debba svolgersi come un diritto spontaneo» e manifestando qualche perplessità in merito alla possibilità che lo Stato possa (o debba) legiferare al riguardo.

Sul tema, per tutti, v. F. Musella, *Legge, diritti e tecnologie*, cit., 441 ss. (v. spec., 455); M.S. Righettini, *Regolare e rappresentare i nuovi diritti nell'era del web: il garante per la tutela della privacy*, in *Pol. dir.*, 3, 2010, 457 ss.; M. Betzu, *Regolare Internet. Le libertà di informazione e di comunicazione nell'era digitale*, Torino 2012; A. Simoncini, *Sovranità e potere nell'era digitale*, cit., 34 ss. Da ultimo, v. G. De Minico, *Fundamental rights*, cit.; L. Merla, *Big Data e diritto: una sfida all'effettività*, 218 ss.

⁸³ S. Rodotà, *Una Costituzione per Internet*, in *Pol. dir.*, 3, 2010, 337 ss.; cfr. anche F. Amoretti-E. Gargiulo, *Dall'appartenenza materiale all'appartenenza virtuale?*, cit., 368 ss.

⁸⁴ Al riguardo, v. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale*, Bruxelles, 9.3.2021, COM(2021) 118 final. .

Voto elettronico e Costituzione (note sparse su una questione ad oggi controversa)

mandazione del Consiglio d'Europa, CM/REC(2017)⁵⁸⁵; particolarmente significativa è la Raccomandazione del 14 giugno 2017 del Comitato dei ministri. In tempi meno recenti, inoltre, sono stati elaborati taluni progetti come *E-Poll* e *CyberVote*⁸⁶.

A livello di ordinamenti particolari, il c.d. “voto meccanizzato”⁸⁷ (il più moderno “voto elettronico”) ha visto la luce, con molta probabilità, negli Stati Uniti; a seguire, sono stati diversi i Paesi che, con alterne vicende, lo hanno sperimentato. In Europa, alcuni ordinamenti come quello Estone e Svizzero hanno posto in essere una qualche regolamentazione del voto a distanza (per esercitare il quale è anche previsto «l'accesso alla strumentazione elettronica»)⁸⁸, sebbene l'*home vote* non abbia trovato il successo atteso⁸⁹. In generale, tra i Paesi che consentono il voto elettronico, è più facilmente utilizzato il voto “*in loco*” (quello presidiato) quale alternativa al modo abituale di esprimere il suffragio, ma non mancano esperienze di voto non presidiato. In entrambi i casi, spesso, viene posto in atto un “doppio binario” di votazione (elettronica e, in seconda battuta, tradizionale)⁹⁰; ciò avviene, ad es., in Estonia, ove all'elettore è data la possibilità di «rettificare la propria preferenza liberamente»⁹¹ (a ciò si aggiunga che, grazie ad alcune applicazioni, il cittadino può controllare che il proprio voto sia andato a buon fine e sia stato conteggiato)⁹².

In Spagna, ad es., a partire dal 2011 per la Camera dei deputati e dal 2013 per il Senato, è stato introdotto il voto elettronico per casi specifici e secondo una procedura alquanto articolata⁹³. Con riferimento alle comunità autonome, particolarmente significativo è il caso del Parlamento catalano che, all'art. 95 del Regolamento, prevede la possibilità di ricorrere al voto elettronico⁹⁴ (è anche ammesso il voto “per delega”)⁹⁵.

⁸⁵ ... richiamata da M. Farina, *Il diritto di voto*, cit., 614. Non sono da dimenticare altri due interventi del Consiglio d'Europa volti a mettere in luce le questioni problematiche connesse al voto elettronico: nel 2004 con una Raccomandazione [Rec(2004)11] e nel 2011 con Linee-guida “*on transparency of e-enabled elections*” (di entrambi dà conto A. Gratteri, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, in *forumcostituzionale.it*, 25 marzo 2015, 14).

⁸⁶ Ne dà conto A.G. Orofino, *L'espressione elettronica*, cit., 204 s.

⁸⁷ Una prospettiva comparata è quella adottata da L. Cuocolo, *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1, 2008, 258 ss., e da L. Trucco, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, cit., 47 ss.

⁸⁸ P. Costanzo, *Miti e realtà dell'accesso ad internet*, cit., 14; cfr. anche Id., *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1, 2011, 46. Cfr. anche E. Mostacci, *Critica della ragione algoritmica*, cit., 117 (v. anche nota 155); M. Schirripa, *Il ritorno dell'e-voting alla luce della pandemia da Covid-19. Una riflessione sull'esperienza canadese*, in *Federalismi.it*, 22, 2020, 273 s.; E. Caterina-M. Giannelli, *Il voto ai tempi del blockchain*, cit., 5.

⁸⁹ L. Trucco, *Il voto elettronico nel quadro della democrazia digitale*, cit., 426 s.

⁹⁰ Sul punto, cfr., tra i tanti, L. Trucco, *Il voto elettronico nel quadro della democrazia digitale*, cit., 428; G. Gometz-M.T. Folarin, *Voto elettronico presidiato*, cit., 320.

⁹¹ M. Farina, *Il diritto di voto*, cit., 621. Sul punto, v. anche M. Cuniberti, *Tecnologie digitali*, cit., 298.

⁹² G. Gometz-M.T. Folarin, *Voto elettronico*, cit., 319, nota 6 (ma v. anche 326 s.).

⁹³ S. Curreri-C. Marchese, *Il “voto telematico no presencial” nell'esperienza delle assemblee rappresentative spagnole: le Cortes Generales e i Parlamenti delle Comunità Autonome*, in *Federalismi.it*, 12, 2020, 79 ss.

⁹⁴ Cfr. S. Curreri, *L'attività parlamentare ai tempi del Covid: fiat iustitia et pereat mundus?*, in *laCostituzione.info*, 11 marzo 2020.

⁹⁵ Sul punto, v. S. Curreri-C. Marchese, *Il “voto telematico no presencial” nell'esperienza delle assemblee rappresentative spagnole*, cit., 97, 102.

Non mancano poi Stati nei quali si sta tentando una sperimentazione dell'*e-vote* e altri che, invece, stanno ritornando all'antico⁹⁶. Una particolare diffusione di tale modalità di voto si ha pure fuori del nostro Continente⁹⁷.

Ciò che è certo è che sono molti gli ordinamenti che si sono attrezzati in tal senso, favorendo la partecipazione da remoto dei parlamentari a fini deliberativi pur con taluni distinguo, «a seconda della sede (Commissione/Aula) oppure dell'oggetto (discussione/votazione)»⁹⁸.

4. Pallidi tentativi di utilizzo del voto elettronico (elettivo) nel nostro ordinamento

Prima di procedere oltre, sembra opportuno dare conto del fatto che è in atto una forma di sperimentazione del voto elettronico elettivo anche nel nostro ordinamento e che, dal punto di vista normativo, si registrano taluni interventi ai quali si deve accennare – primi sussulti volti ad offrire una qualche regolazione di tale modalità di suffragio – sebbene lo stato di avanzamento della disciplina appaia ancora solo primordiale. Occorre, infatti, rigettare l'idea che il “cyberspazio”, il “luogo” nel quale si esprime il voto elettronico, possa (o debba) essere esente da forme di regolamentazione⁹⁹.

A prescindere da esperienze di natura “privatistica” che si stanno sperimentando (si pensi alla piattaforma “*Rousseau*”)¹⁰⁰, il voto digitale è stato utilizzato, a partire dal 24 novembre 2021, per l'elezione dei c.d. *Comites*, i Comitati per gli italiani all'estero di undici circoscrizioni consolari¹⁰¹; si è trattato di una sperimentazione senza effetti giuridici, continuando ad essere utilizzata la tradizionale votazione per corrispondenza.

Facendo un passo indietro, degno di particolare nota è il Progetto *ProVotE* che si è avuto nella Provincia autonoma di Trento, con il quale è stato attuato l'art. 84 della legge prov. n. 2 del 2003, al fine di «accelerare e semplificare le operazioni di voto e di scrutinio», attraverso l'introduzione del voto elettronico (elettivo)¹⁰². Si sono poi avute

⁹⁶ Hanno fatto un passo indietro, ad es., Germania e Norvegia, ma non solo; al riguardo, degna di nota è una pronuncia del *Bundesverfassungsgericht* del 2009, sulla quale cfr. A. Gratteri, *Germania: le garanzie minime necessarie per il voto elettronico secondo il Tribunale costituzionale*, in *forumcostituzionale.it*, 11 marzo 2009; Id., *Finalità e problemi del voto elettronico*, cit., 11 ss. (l'A. ricorda anche quali sono i Paesi che hanno abbandonato il voto elettronico). Sul punto, v. G. Gometz-M.T. Folarin, *Voto elettronico*, cit., 318, nota 2; M. Farina, *Il diritto di voto*, cit., 619 (che rileva che una “battuta d'arresto” si è avuta in Belgio). Sull'esperienza di Germania e Belgio v. anche L. Cuocolo, *Voto elettronico e postdemocrazia*, cit., 258 ss. (che richiama anche altre esperienze); T.E. Frosini, *La libertà informatica*, cit., 96.

⁹⁷ L. Trucco, *Il voto elettronico nel quadro della democrazia digitale*, cit., 428; M. Schirripa, *Il ritorno dell'e-voting alla luce della pandemia da Covid-19*, cit., 262 ss.

⁹⁸ S. Curreri, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Oss. AIC*, 3, 2020, 235 s.

⁹⁹ Cfr. P. Costanzo, (voce) *Internet*, in *Dig. disc. pubbl. (diritto pubblico)*, Torino 2000, 369.

¹⁰⁰ Sul funzionamento di tale strumento, di natura plebiscitaria, utilizzato per diversi anni dal Movimento 5 Stelle, nonché sui molti punti oscuri a discapito del diritto di voto (al di là di quanto si vorrebbe fare credere), v. P. Villaschi, *Voto e partecipazione nel sistema “Rousseau”: di quale democrazia stiamo parlando?*, in *Rivista Aic*, 1, 2020, 600 ss.

¹⁰¹ Si veda il comunicato del 25 novembre 2021, reperibile in *esteri.it*.

¹⁰² A norma dell'art. 84 qui richiamato, «al fine di accelerare e semplificare le operazioni di voto e di scrutinio, entro un anno dalla data di entrata in vigore di questa legge, previo parere della competente

Voto elettronico e Costituzione (note sparse su una questione ad oggi controversa)

anche altre iniziative locali¹⁰³.

A livello statale, una sperimentazione si è avuta tra il 2004 e il 2006 in occasione di alcune tornate elettorali, nelle quali il voto elettronico ha “affiancato” le usuali modalità di voto¹⁰⁴; com’è stato fatto notare, però, quell’esperienza si è rivelata alquanto “fallimentare”¹⁰⁵.

Con l’art. 8 della l. n. 90 del 2004, il legislatore ha previsto “Norme transitorie per la sperimentazione di procedure per il conteggio informatizzato del voto”¹⁰⁶.

Il d.l. n. 67/2012, convertito nella l. n. 118/12, per le elezioni dei Comitati degli italiani all’estero aveva rinviato ad un successivo regolamento che poi non fu adottato (erano soprattutto ragioni di natura economica che spingevano ad introdurre il voto elettronico)¹⁰⁷. Il Governo, infatti, presentò uno schema di decreto del Presidente della Repubblica volto ad apportare modifiche al regolamento di cui al d.P.R. n. 395/2003 (di attuazione della l. n. 286/2003, in materia di Comitati degli italiani all’estero).

Non si dimentichi che le richieste di autonomia differenziata da parte di talune Regioni sono state avviate, in Lombardia, nel 2017, anche grazie al voto elettronico¹⁰⁸.

La legge di bilancio 2020, n. 160/2019, all’art. 1, commi 627 e 628, ha istituito il Fondo per il voto elettronico¹⁰⁹ per consentire l’espressione del suffragio in occasione di elezioni europee, politiche e di referendum per gli italiani residenti all’estero e per coloro che si trovino fuori dal comune di residenza per motivi di lavoro, studio o cure mediche; la disciplina è stata estesa anche alle consultazioni elettorali regionali e amministrative dal d.l. n. 77/2021¹¹⁰. Le modalità attuative del Fondo sono state disciplinate dal d.m. 9 luglio 2021 (e dalle Linee guida da quest’ultimo approvate in materia) e dal d.m. 21 ottobre 2021.

commissione del Consiglio provinciale da rilasciare entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta, la Giunta provinciale approva uno specifico progetto di automazione delle procedure connesse con l’elezione del Consiglio provinciale e del Presidente della Provincia nonché con i referendum disciplinati dalle leggi provinciali.

Sulla base del progetto di cui al comma 1, la Giunta provinciale, entro centottanta giorni dall’approvazione del progetto medesimo, presenta al Consiglio provinciale un apposito disegno di legge che disciplina le nuove procedure elettroniche di votazione e di scrutinio».

Una presentazione del Progetto è reperibile in innovazione.provincia.tn.it. Al riguardo, cfr. M. Farina, *Il diritto di voto*, cit., 620.

¹⁰³ M. Farina, *Il diritto di voto*, cit., 622 s.

¹⁰⁴ L. Trucco, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, cit., 63 ss.; Id., *Il voto elettronico nel quadro della democrazia digitale*, cit., 429.

¹⁰⁵ L. Cuocolo, *Voto elettronico e postdemocrazia*, cit., 264.

¹⁰⁶ Accennano a questa legge L. Cuocolo, *Voto elettronico e postdemocrazia*, cit., 263 (che richiama pure la l. n. 40 del 2005 e n. 22 del 2006) e L. Trucco, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, cit., 64.

¹⁰⁷ ... come osserva L. Trucco, *Le nuove tecnologie salveranno il voto all’estero degli italiani?*, cit., 132 ss.

¹⁰⁸ Cfr. M. Siclari, *Votazioni ed emergenza sanitaria*, in *Nomos*, 2, 2020, 6; E. Caterina-M. Giannelli, *Il voto ai tempi del blockchain*, cit., 3.

A livello regionale e provinciale, non erano invero mancati tentativi precedenti di utilizzo del voto elettronico; sul punto, v. A. Gratteri, *Finalità e problemi del voto elettronico*, cit., 3 s., 14 ss., che richiama L.r. Lombardia n. 3 del 2015, L.r. Friuli Venezia Giulia n. 18 del 2007, L. prov. Trento n. 2 del 2003.

¹⁰⁹ Cfr. E. Caterina-M. Giannelli, *Il voto ai tempi del blockchain*, cit., 4.

¹¹⁰ Si dà conto di questi interventi al sito temi.camera.it, ove si può prendere atto anche della disciplina generale in materia di voto degli italiani all’estero.

La legge di bilancio 2021, n. 178/2020, ha stanziato i fondi per le votazioni relative al rinnovo dei suddetti Comitati e del Consiglio generale degli italiani all'estero e per introdurre modalità di voto digitale in tale circostanza¹¹¹.

Più di recente, il 9 luglio 2021, è stato emanato un decreto del Ministro dell'Interno insieme al Ministro per l'Innovazione Tecnologica e la Transizione Digitale con il quale sono state approvate le "Linee guida per la sperimentazione di modalità di espressione del voto in via digitale per le elezioni politiche ed europee e per i referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione limitata a modelli che garantiscano 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 di una regione diversa da quella del comune nelle cui liste elettorali risultano iscritti, di seguito definite 'Linee guida', predisposte in data 25 maggio 2021 dal gruppo di lavoro indicato in premessa e contenenti modalità attuative di utilizzo del Fondo di cui all'articolo 1, comma 627, legge 27 dicembre 2019, n. 160 e della sperimentazione delle modalità di espressione del voto in via digitale per le elezioni politiche ed europee e per i referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione".

Diverse, poi, sono state le proposte di legge per l'introduzione del voto elettronico degli italiani all'estero¹¹².

5. Voto elettronico in Parlamento al tempo del Covid-19

Se fino ad ora ci si è mossi su un piano generale e quanto detto fin qui è da considerare la cornice teorica entro la quale si pone la questione della praticabilità (o meno) del voto elettronico, sembra adesso opportuno soffermarsi brevemente sulla dinamica parlamentare quale campo di particolare applicazione dell'esercizio del diritto inscritto nell'art. 48 Cost.

In Italia e in molti altri Paesi¹¹³, la questione si è posta in tutta la sua evidenza ed in modo inatteso con lo scoppiare della pandemia, che invero – come in tanti altri ambiti della vita – ha solo fatto venire a galla talune problematiche già esistenti¹¹⁴ e/o accelerato taluni processi – anche soltanto sul piano della riflessione e dell'analisi – di

¹¹¹ [V. temi.camera.it](http://V.temi.camera.it).

¹¹² Per riferirci solo alla legislatura in corso, v., ad es., S.1323, S.2340, C.799, C.990, C.1392, C.3389, C.3463 (presentata, da ultimo, il 9 febbraio 2022). Riferimenti al percorso che il voto elettronico (elettivo) ha fatto in Italia e in Europa in tempi meno recenti sono in A.G. Orofino, *L'espressione elettronica*, cit., 204.

¹¹³ Accenna alle varie misure che sono state prese in ordinamenti diversi dal nostro F. Clementi, *La democrazia rappresentativa si difende pure con il voto a distanza*, in *Quad. cost.*, 2, 2020, 379. Con particolare riferimento all'esperienza spagnola, v. S. Curreri-C. Marchese, *Il "voto telematico no presencial" nell'esperienza delle assemblee rappresentative spagnole*, cit., 79, 88 ss.; P. Villaschi, *Seconda ondata Covid-19: è tempo per un Parlamento in smart working? Riflessioni a partire dalla proposta di riforma del regolamento della Camera*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1, 2021, 107 ss.

¹¹⁴ Non è un caso che N. Lupo, *L'attività parlamentare*, cit., 134, abbia osservato che «il coronavirus stia facendo venire al pettine i principali nodi scoperti del nostro sistema istituzionale»; d'altra parte, «l'impatto» (e quindi le conseguenze) della pandemia sul Parlamento e sull'intero ordinamento è proporzionale (o comunque strettamente connesso) allo «stato di salute» delle istituzioni quando queste ultime sono state raggiunte dal virus (123).

Voto elettronico e Costituzione (note sparse su una questione ad oggi controversa)

“adattamento”, sia a livello individuale che collettivo (e anche istituzionale), alla realtà e ai suoi cambiamenti¹¹⁵.

Per inciso, è necessario precisare che se è vero che la Costituzione non disciplina, nello specifico, lo stato di emergenza (come quello iniziato quasi due anni addietro), è anche vero che la Carta del '48 ha in sé una serie di strumenti che possono concorrere a fronteggiare situazioni di improvvisa necessità¹¹⁶, fermo restando che in circostanze simili le garanzie costituzionali non possono andare incontro ad una (seppure eccezionale) sospensione¹¹⁷. Non a caso, pure il giudice delle leggi – che si è anche riunito ed ha votato da remoto¹¹⁸ – ha mostrato un «atteggiamento filotecnologico»¹¹⁹ che si è tradotto in scelte insolite, anche in deroga alle norme integrative, per garantire il regolare svolgimento del processo costituzionale¹²⁰.

Fin dai primi tempi, ci si è chiesti come preservare la centralità e la continuità del Parlamento, in un momento nel quale le fonti regolatrici della confusa situazione che ci siamo trovati a vivere (e che in parte ancora viviamo), erano di natura prettamente amministrativa; dopo un primo decreto-legge (il n. 6 del 2020), i “famosi” d.p.c.m. sono stati i «veri protagonisti di questa lunga fase emergenziale»¹²¹. Come tutti ricorderanno bene, era stato prescritto il *lockdown* e alcune attività lavorative proseguivano a distanza e così, in quella fase, si è dovuto immaginare il modo per non bloccare l'attività parlamentare¹²² (non equiparabile comunque ad uno “smart-working” come gli altri)¹²³, praticando strade insolite rese necessarie dalla pandemia. In prospettiva *de jure condendo*, è stato anche proposto, al fine di fronteggiare future occasioni di emergenza, di revisionare i regolamenti parlamentari immaginando casi straordinari nei quali si potesse adottare il procedimento in via decentrata, assicurando così l'intervento del Parlamento in condizioni di sicurezza¹²⁴.

In questo contesto, com'era inevitabile, è tornato all'attenzione, in maniera dirimpente, il tema del voto a distanza, che per i lavori del Parlamento italiano si è voluto evitare,

¹¹⁵ P. Marsocci, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari*, cit., 52 ss.

¹¹⁶ Lo rammenta anche R. Romboli, *L'incidenza della pandemia da Coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in *Consulta Online*, III, 2020, 518. D'altra parte, come ricorda anche M.C. Grisolia, *Il rapporto Governo-Parlamento*, cit., 596, che la Costituzione abbia in sé gli strumenti necessari per fronteggiare la pandemia lo ha rilevato la Presidente Cartabia, quando – nella Relazione sull'attività della Corte nel 2019 – ha rilevato che essa, «con il suo equilibrato complesso di principi, poteri, limiti e garanzie; diritti, doveri e responsabilità», è in grado di «offrire a tutte le istituzioni e a tutti i cittadini la bussola che consente di navigare ‘per l'alto mare aperto’ dell'emergenza e del dopoemergenza che ci attende».

¹¹⁷ Sul punto, per tutti, v. G. Silvestri, *Covid-19 e Costituzione*, cit., § 2.

¹¹⁸ R. Romboli, *L'incidenza della pandemia*, cit., 527.

¹¹⁹ P. Costanzo, *Con l'emergenza decolla la Corte 2.0*, in *Consulta Online*, 1, 2020, 158.

¹²⁰ Per tutti, v. P. Costanzo, *Con l'emergenza*, cit., 158 ss.; R. Romboli, *L'incidenza della pandemia*, cit., 528 ss.

¹²¹ M.C. Grisolia, *Il rapporto Governo-Parlamento*, cit., 597.

¹²² Quanto accaduto è stato ricostruito, tra gli altri, da P. Marsocci, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari*, cit., 57 ss. (v. anche 68); E. Rinaldi, *La partecipazione ‘da remoto’ all'adozione delle deliberazioni parlamentari*, cit., 5 ss.; S. Curreri, *L'attività parlamentare ai tempi del Covid*, cit.

¹²³ A tal proposito, tra gli altri, v. M. Villone, *La rappresentanza non si pratica a distanza*, in *ilmanifesto.it*, 31 marzo 2020.

¹²⁴ G. Silvestri, *Covid-19 e Costituzione*, cit., § 4.

diversamente da quanto accaduto in altri Paesi (*in primis*, quello inglese)¹²⁵. Bisognerebbe allora chiedersi se questa possa essere una valida modalità di voto alla quale ricorrere solo in casi eccezionali di emergenza (come quella dovuta al Covid)¹²⁶, se possa essere presa in considerazione senza limiti (anche, cioè, in condizioni normali) o se, invece, debba essere esclusa del tutto¹²⁷.

Com'è noto, i regolamenti delle due Camere, mai revisionati sul punto, non fanno riferimento a questa modalità di voto, non immaginabile quando essi furono redatti. I regolamenti, infatti, operano diversi richiami al “dispositivo elettronico di voto” o al “procedimento elettronico”¹²⁸ per indicare il collaudato metodo di votazione in aula; come accennato all'inizio, si tratta delle pulsantiere con le quali solitamente si vota. A tal proposito, ovviamente, si dà per implicita la presenza fisica in aula, sebbene di quest'ultimo aspetto non vi sia traccia, considerandosi scontato. Occorre allora chiedersi se, in prospettiva *de jure condendo*, qualora si volesse, vi siano margini per future modifiche dei regolamenti¹²⁹ (che, nella pratica, appare invero operazione non semplice) nel senso che qui si discute, se siano possibili interpretazioni estensive degli stessi a vantaggio dei lavori delle Camere in situazioni di particolari difficoltà come quelle dovute all'emergenza¹³⁰ o se invece qualcosa osti all'introduzione del voto a distanza. Molto opportunamente, in dottrina¹³¹, è stato fatto notare che il regolamento della Camera prevede la possibilità di revisioni dello stesso, su *input* della Giunta per il regolamento, che siano stimulate dall'“esperienza” (art. 16, III comma, RC)¹³². Quella che stiamo vivendo sembra idonea a giustificare modifiche di questo tipo.

¹²⁵ M.C. Grisolia, *Il rapporto Governo-Parlamento*, cit., 602. Sulle misure adottate nel Regno Unito e in altri Paesi, cfr. R. Calvano, *Brevi note su emergenza COVID e voto dei parlamentari a distanza. Rappresentanza politica, tra effettività e realtà virtuale*, in *Federalismi.it*, 21, 2020, 58 s.; G. Scaccia-A. Carboni, *Funzionalità del Parlamento e modalità di voto nell'emergenza*, in *Forum di Quad. cost.*, 3, 2020, 133 s. (che fanno richiamo anche all'esperienza argentina); M. Schirripa, *Il ritorno dell'e-voting alla luce della pandemia da Covid-19*, cit., 262 ss. (che fa particolare riferimento al Canada, ma non manca di trattare anche esperienze europee ed extraeuropee, come quella argentina e statunitense).

¹²⁶ Cfr. G. Azzariti, *Editoriale. Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo*, 1, 2020, IV, pur essendo favorevole al voto in presenza (che è sempre da preferire), si dichiara dell'idea che qualora si ammettesse il voto a distanza lo si dovrebbe limitare allo stato di necessità.

¹²⁷ Illustra le diverse posizioni che sono emerse al riguardo in occasione della pandemia R. Romboli, *L'incidenza della pandemia*, cit., 527 s.

¹²⁸ Queste espressioni, in qualche caso al plurale, si rintracciano negli artt. 108, 110, 114, 115, 116, 117, 118, 119 (in quest'ultima previsione, anche “votazioni nominali elettroniche”) del Regolamento del Senato e negli artt. 27, 49, 53, 54, 55, 69, 96 (in quest'ultimo articolo, “votazione nominale elettronica”) del Regolamento della Camera.

¹²⁹ Tra i tanti, pare favorevole a questa opzione E. Catelani, *La tecnologia può aiutare a far funzionare il Parlamento*, cit. In argomento, cfr. S. Curreri, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., 230 ss.

Una proposta è stata quella del 1° ottobre 2020, presentata da S. Ceccanti ed altri, volta ad introdurre nel Regolamento della Camera l'art. 48-ter (“Partecipazione ai lavori parlamentari ed esercizio del voto secondo procedure telematiche”), a norma del quale l'Ufficio di Presidenza potrebbe decidere i casi in cui consentire, a certe condizioni, il voto online. Al riguardo, v. P. Villaschi, *Seconda ondata Covid-19*, cit., 104 ss.; I.A. Nicotra, *Stato di necessità e diritti fondamentali*, cit., 150.

¹³⁰ P. Marsocci, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari*, cit., 66 ss.

¹³¹ R. Dickmann, *Alcune questioni di costituzionalità*, cit., 7.

¹³² Immagina una procedura per introdurre, in casi “straordinari di necessità ed urgenza”, il voto elettronico S. Curreri, *Il Parlamento ai tempi del Covid-19: perché è necessario e legittimo il voto a distanza*, in *perfondazione.eu*, 5, 2020.

Voto elettronico e Costituzione (note sparse su una questione ad oggi controversa)

Viene in campo, com'è ovvio, l'art. 64 Cost., a norma del quale «le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale». Come si sa, la questione ruota intorno al significato da dare alla “presenza” in aula (sia in riferimento alla Carta che ai regolamenti parlamentari)¹³³, da interpretare – come osserva Dickmann – anche alla luce delle previsioni costituzionali nelle quali si discorre di “riunione” e di “seduta” e del principio della pubblicità dei lavori delle Camere¹³⁴. Chiaramente, non è necessario indugiare a lungo sui lavori preparatori per intuire che i *Framers* non potessero che discorrere di presenza fisica, non potendo neanche immaginare altre opzioni. Tuttavia, come mi sono trovato a dire in altre occasioni, la circostanza che una certa possibilità non sia stata presa in considerazione non rileva quando quella opzione non era neanche immaginabile; diverso, invece, è il caso in cui una certa scelta sia stata scartata dal Costituente sebbene, almeno in astratto, fosse in quel momento ipotizzabile.

In altre parole, in casi come quello che qui ci occupa, non è certamente di ostacolo il fatto che nella Carta del '48 (ma il discorso vale anche per i regolamenti parlamentari) si faccia riferimento – implicitamente – solo alla presenza in aula, se si pensa alla capacità evolutiva che è da riconoscere alla Costituzione¹³⁵, chiamata – nel suo essere “materiale” e/o, se si preferisce, “processo”¹³⁶ – ad adattarsi ai mutamenti sociali, ad offrire risposte alle istanze che provengono dalla società e a non essere “scollata” dalla realtà. Faccio un esempio che può apparire banale: chi di noi non riconduce nel concetto di

¹³³ Sul punto, v. M. Adinolfi, *Voto a distanza e modalità di presenza*, cit.; M. Bozzaotre, *Alcune considerazioni su voto parlamentare a distanza, corpi del sovrano e metafisica costituzionale della presenza*, in *Forum di Quad. cost.*, 2, 2020, 34 ss.; R. Calvano, *Brevi note su emergenza COVID e voto dei parlamentari a distanza*, cit., 49 ss.; B. Caravita, *L'Italia ai tempi del coronavirus*, cit., VII s.; S. Ceccanti, *Intervista*, in *ildubbio.news*, 17 marzo 2020; F. Clementi, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Oss. AIC*, 3, 2020, 45; S. Curreri, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., 242 ss.; R. Dickmann, *Alcune questioni di costituzionalità*, cit., 5 ss.; C. Fusaro, *Le Camere nell'emergenza della pandemia*, in *perfondazione.eu*, 5, 2020; P. Marsocci, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari*, cit., 62 ss.; E. Rinaldi, *La partecipazione 'da remoto' all'adozione delle deliberazioni parlamentari*, cit., 8 ss.; G. Scaccia-A. Carboni, *Funzionalità del Parlamento*, cit., 124 ss.; A. Valastro, *Internet e social media prima e dopo il Coronavirus: fraintendimenti e deviazioni che tradiscono la democrazia sociale*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta Online*, 20 aprile 2020, 21, per il quale il Parlamento non può ridursi ad un votificio. A quest'ultimo proposito, cfr. anche F. Clementi, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico*, cit., 221; Id., *Virus: in emergenza, la democrazia rappresentativa si difende con il voto a distanza*, in *perfondazione.eu*, 5, 2020; Id., *La democrazia rappresentativa*, cit., 381; M. Villone, *La rappresentanza non si pratica a distanza*, cit.; A. Malaschini, *Sulle concrete misure*, cit., 280; P. Villaschi, *Seconda ondata Covid-19*, cit., spec. 118.

G. Silvestri, *Covid-19 e Costituzione*, cit., § 4, esprime non poche perplessità in merito al “televoto”, a prescindere dal significato da voler attribuire alla “presenza”, ex art. 64 Cost.

¹³⁴ R. Dickmann, *Alcune questioni di costituzionalità*, cit., 5. Di contro, P. Costanzo, *Quale partecipazione*, cit., 43, rileva che la Rete potrebbe favorire la pubblicità dell'attività delle Camere, che possono così essere messe «al centro della scena».

¹³⁵ In questo senso, tra gli altri, v. anche P. Villaschi, *Seconda ondata Covid-19*, cit., 113 s. Come precisa R. Ibrido, *Sul problema della praticabilità del voto da remoto in occasione delle elezioni del Presidente della Repubblica: alcune ipotesi interpretative*, in *Diritti comparati*, 17 gennaio 2022, 3, appaiono impraticabili «letture 'orginaliste' in presenza del superamento delle nozioni tecnologiche richiamate dal dato normativo», come confermato da Corte cost. n. 135 del 2022.

¹³⁶ A. Spadaro, *Dalla Costituzione come «atto» (puntuale nel tempo) alla Costituzione come «processo» (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, 3, 1998, 343 ss.

corrispondenza di cui discorre l'art. 15 Cost. anche la posta elettronica? Lungi dal volere semplificare al massimo, e consapevole che le questioni teoriche (ma anche pratiche) che rilevano per il voto a distanza sono tutt'altro che piane, ciò che si intende dire è che i lemmi "presenti" e "presente" che si leggono nel testo dell'art. 64 potrebbero venire intesi – salvo poi vedere concretamente da chi¹³⁷ – in maniera estensiva¹³⁸ ed, appunto, evolutiva, attribuendo ad essi il significato di effettiva partecipazione, *fisicamente ovvero per via telematica*¹³⁹. In fin dei conti, com'è stato detto, «la mediazione non contraddice la presenza»¹⁴⁰. D'altra parte, come ha osservato il giudice costituzionale riferendosi all'*iter legis*, è possibile rilevare che la Carta «lascia un margine piuttosto ampio all'interpretazione ed attuazione del pensiero del costituente in materia e che l'interpretazione ed attuazione in parola sono di esclusiva spettanza di ciascuna Camera»¹⁴¹.

Alla luce di quanto fin qui detto, l'ostacolo normativo potrebbe essere superato anche senza apportare modifiche, che comunque per maggior chiarezza sarebbero auspicabili, alle fonti di riferimento¹⁴².

6. (Segue) Questioni problematiche intorno al voto elettronico e strade percorribili

Il problema, piuttosto, è di natura teorica e subito rimanda, come detto all'inizio di questa riflessione, al concetto di rappresentanza¹⁴³, peraltro sottoposto a *stress* e a non

¹³⁷ Cfr. E. Rinaldi, *La partecipazione 'da remoto' all'adozione delle deliberazioni parlamentari*, cit., 8.

¹³⁸ Che una interpretazione estensiva dell'art. 64 Cost. non solo sia legittima, ma anche già praticata lo ricorda F. Clementi, *La democrazia rappresentativa*, cit., 380. A quest'ultimo proposito, si pensi, ad es., ai casi di parlamentari in congedo o in missione, ma non solo (sul punto, v. N. Lupo, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari*, cit., 28 s., Id., *L'attività parlamentare*, cit., 130, ma cfr. anche M. Ainis, *Il voto digitale e il Parlamento: meglio distante che latitante*, in *repubblica.it*, 18 marzo 2020; P. Villaschi, *Seconda ondata Covid-19*, cit., 114).

¹³⁹ Che la presenza di cui discorre l'art. 64 Cost. possa anche essere "digitale" lo rilevano diversi studiosi. Significativamente, B. Caravita, *L'Italia ai tempi del coronavirus*, cit., VIII, osserva che l'idea che la presenza della quale parla l'art. 64 Cost. sia da ricondurre necessariamente a quella fisica sia "obsoleta". Sul punto, cfr. anche S. Ceccanti, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in *biodiritto.org*, 17 marzo 2020, 3; S. Curreri, *L'attività parlamentare ai tempi del Covid*, cit. (per il quale questo aspetto sarebbe rimesso all'"autonomia regolamentare"); Id., *Il Parlamento ai tempi del Covid-19*, cit.; A. D'Aloia, *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del Coronavirus*, in *biodiritto.org*, 14 marzo 2020, 5; N. Lupo, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari*, cit., 23 ss. Diversamente, per A. Pertici, *Riunirsi e votare in via telematica?*, cit., 382 ss., non è possibile rinunciare alla presenza fisica dei parlamentari. A quest'ultimo proposito, v. anche. V. Lippolis, *Parlamento a distanza? Meglio di no*, in *ildubbio.news*, 1 aprile 2020.

¹⁴⁰ M. Adinolfi, *Voto a distanza e modalità di presenza*, cit.

¹⁴¹ Corte cost., n. 78 del 1984, n. 4 del *cons. in dir.*, richiamata anche da G. Scaccia-A. Carboni, *Funzionalità del Parlamento*, cit., 127 (i quali accennano anche alla sent. n. 379 del 1996).

¹⁴² Secondo R. Dickmann, *Alcune questioni di costituzionalità*, cit., 6, una interpretazione evolutiva dei regolamenti parlamentari sarebbe "*contra Constitutionem*". Di recente, anche M. Luciani ha escluso che i regolamenti parlamentari («che non sono forzabili») possano consentire il voto a distanza (v. F. Olivo, *Massimo Luciani*, cit.). Cfr. R. Calvano, *Brevi note su emergenza COVID e voto dei parlamentari a distanza*, cit., 49 ss., la quale ritiene preferibile la via della revisione costituzionale rispetto a quella della modifica dei regolamenti parlamentari.

¹⁴³ Cfr. E. Rinaldi, *La partecipazione 'da remoto' all'adozione delle deliberazioni parlamentari*, cit., 9.

Voto elettronico e Costituzione (note sparse su una questione ad oggi controversa)

poche sfide¹⁴⁴, in quanto è chiaro che la «partecipazione fisica alle riunioni è presidio della libertà del mandato e della decisione collegiale autonoma»¹⁴⁵. Lungi dall'essere una questione di secondo piano, quello della fisicità appare un connotato ineliminabile della democrazia (spec., deliberativa e quindi della rappresentanza politica)¹⁴⁶ e del processo di formazione della legge, quale «momento di conciliazione, in forma pubblica e democratica, dei diversi principi e interessi in gioco»¹⁴⁷.

Il Parlamento, infatti, è «luogo di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche, oltre che di votazione dei singoli atti legislativi, e a garanzia dell'ordinamento nel suo insieme, che si regge sul presupposto che vi sia un'ampia possibilità di contribuire, per tutti i rappresentanti, alla formazione della volontà legislativa»¹⁴⁸.

Poiché, come detto, «il Parlamento non può chiudere», non è mancato in dottrina chi ha osservato che sia opportuno un «diritto parlamentare dell'emergenza, fatto di voto telematico a distanza» e di altre misure che si potrebbero prevedere¹⁴⁹ (proprio per evitare che sia costretto a chiudere)¹⁵⁰; tuttavia, non si può fare a meno di rilevare che la mancata previsione di una disciplina dell'emergenza fu una precisa scelta del Costituente, memore dell'esperienza resa possibile dall'art. 48 della Costituzione di Weimar¹⁵¹. Tuttavia alcune misure di novità – come accennato – sono state effettivamente messe in campo nei lavori parlamentari in tempo di pandemia¹⁵² (una forma di «diritto parlamentare dell'emergenza», che quindi si sarebbe già concretizzata)¹⁵³; tra le altre, la possibilità di ricorrere, a determinate condizioni, a riunioni (non deliberative)

¹⁴⁴ In tema, v. N. Lupo, *La rappresentanza politica oggi: sfide esistenziali e snodi concettuali*, in *Percorsi costituzionali*, 1, 2017, 37 ss.

¹⁴⁵ E. Rinaldi, *La partecipazione 'da remoto' all'adozione delle deliberazioni parlamentari*, cit., 11. L'A. osserva che «da partecipazione a distanza priva infatti la rappresentanza della precondizione fondamentale in cui matura il convincimento personale del rappresentante della Nazione, la consultazione ampia e reciproca tra i parlamentari». In argomento, v. anche M. Villone, *La rappresentanza non si pratica a distanza*, cit.

¹⁴⁶ Cfr. P. Marsocci, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari*, cit., 54, ma *passim*; S. Curreri, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., 244.

¹⁴⁷ Il riferimento è tratto dall'ord. della Corte costituzionale n. 17 del 2019, p. 4.3 del *cons. in dir.*

¹⁴⁸ Corte cost., n. 17 del 2019, 4.1 del *cons. in dir.*

¹⁴⁹ A. D'Aloia, *Costituzione ed emergenza*, cit., 6; S. Ceccanti, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento*, cit.; Id., *Intervista*, cit. Che il Parlamento non possa chiudere lo hanno rilevato diversi Autori, tra i quali, B. Caravita, *L'Italia ai tempi del coronavirus*, cit., VII; C. Melzi d'Eril-G.E. Vigevani, *Il Parlamento non sia assente durante la pandemia*, in *perfondazione.eu*, 5, 2020; M. Villone, *Il parlamento nella spirale delle due crisi*, in *manifesto.it*, 15 marzo 2020 (ripreso anche da P. Marsocci, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari*, cit., 60); I.A. Nicotra, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in *Rivista Aic*, 1, 2021, 148 ss.

¹⁵⁰ Cfr. M. Bozzaotre, *Alcune considerazioni su voto parlamentare a distanza*, cit., 33.

¹⁵¹ Tra i molti autori che fanno questa precisazione, v. G. Silvestri, *Covid-19 e Costituzione*, cit., § 1; R. Romboli, *L'incidenza della pandemia*, cit., 514; A. Pertici, *Riunirsi e votare in via telematica? Una soluzione che non convince*, in *Quad. cost.*, 2, 2020, 382.

¹⁵² Sul punto, v. ad es., S. Curreri, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., 214 ss. (in sintesi: 217); Id., *Il Parlamento ai tempi del Covid-19*, cit.; N. Lupo, *L'attività parlamentare*, cit., 121 ss.; A. Malaschini, *Sulle concrete misure*, cit., spec. 272 ss.; R. Romboli, *L'incidenza della pandemia*, cit., 526 s.; G. Scaccia-A. Carboni, *Funzionalità del Parlamento*, cit., 130 ss.; I.A. Nicotra, *Stato di necessità e diritti fondamentali*, cit., 144 ss.; P. Villaschi, *Seconda ondata Covid-19*, cit., 100 ss.

¹⁵³ S. Curreri, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., 217.

in videoconferenza¹⁵⁴.

Se non si vuole che, in situazioni improvvise di emergenza, il Parlamento finisca per essere esautorato, in balia di un Governo che vada avanti “a colpi” di provvedimenti (quali i d.p.c.m.), si potrebbe favorire la presenza anche per via telematica (e non solo fisica) in una serie di circostanze¹⁵⁵ che però andrebbero indicate e disciplinate; ciò garantirebbe quell'essenziale confronto sia all'interno della maggioranza che tra quest'ultima e la minoranza, che è ciò che richiede la democrazia¹⁵⁶. Guardando la situazione dalla prospettiva opposta, non è mancato chi ha fatto notare che un Governo «battuto per una maggioranza casuale dovuta al contagio si dovrebbe senz'altro dimettere»¹⁵⁷; sarebbe una situazione paradossale che però non potrebbe escludersi.

In particolare, non pochi problemi potrebbero insorgere sotto il profilo della gestione della piattaforma sulla quale si vota circa i rischi di manipolazione del suffragio che non si possono *a priori* del tutto eliminare¹⁵⁸ e che, per questo, dovrebbero scoraggiare «modalità sondaggistiche e referendarie»¹⁵⁹ che nulla hanno a che vedere con la democrazia rappresentativa¹⁶⁰.

Al di là del fatto che occorra chiedersi se quella telematica possa dirsi una “riunione” ai sensi dell'art. 17 Cost.¹⁶¹ (e a me pare che al riguardo non vi siano ostacoli di sorta)¹⁶², non v'è dubbio che il voto elettronico sacrifichi il momento della discussione e del dibattito, necessari – come detto – in occasione del voto “deliberativo”; e questo non solo al momento in cui si deve prendere una decisione, ma anche nelle fasi precedenti e successive¹⁶³. In generale, se non si può pensare che la democrazia elettronica consenta

¹⁵⁴ S. Curreri, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., 222. L'A. non manca di ricordare che la «partecipazione telematica» è stata prevista per i lavori di taluni consigli regionali e, in generale, per quelli degli enti locali; a quest'ultimo riguardo, v. l'art. 73 del d.l. n. 18 del 2020, conv. nella l. n. 27 del 2020 (246 s.).

¹⁵⁵ P. Marsocci, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari*, cit., 64. Significativamente, S. Curreri, *Il Parlamento ai tempi del Covid-19*, cit., osserva che «è sempre meglio un Parlamento che discute e vota, anche in modalità telematica, che il Governo al posto del Parlamento» (dello stesso A., v. anche *Voto a distanza in Parlamento: i precedenti non lo impediscono affatto*, in *laCostituzione.info*).

Invero *tranchant* è l'opinione di M. Luciani (espressa in occasione dell'*Intervista* dal titolo “*La pandemia aggredisce anche il diritto?*”, a cura di F. De Stefano, in *Giustizia insieme*, 2 aprile 2020, 6) per il quale è «strampalata [l']idea di ammettere le sedute parlamentari telematiche», che pure ha avuto un «seguito stupefacente» anche tra i costituzionalisti. L'A., peraltro, rileva che tale questione dovrebbe riguardare anche il Governo; non considerare questa possibilità non farebbe altro, a suo avviso, che «portare qualche secchio d'acqua in più al già vorticosamente funzionante mulino dell'antiparlamentarismo» (su quest'ultimo punto, v. anche R. Calvano, *Brevi note su emergenza COVID e voto dei parlamentari a distanza*, cit., 56).

¹⁵⁶ Cfr. E. Catelani, *La tecnologia può aiutare a far funzionare il Parlamento e i prefetti ascoltino le Regioni*, in *ildubbio.news*, 26 marzo 2020.

¹⁵⁷ S. Ceccanti, *Parlamento, proposte per regolare gli stati di emergenza*, in *perfondazione.eu*, 5, 2020.

¹⁵⁸ Cfr. R. Dickmann, *Alcune questioni di costituzionalità*, cit., 13 s.; P. Marsocci, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari*, cit., 72 s.

¹⁵⁹ P. Costanzo, *Quale partecipazione*, cit., 42.

¹⁶⁰ Cfr. A. Di Giovine, *Democrazia elettronica*, cit., 405 s.

¹⁶¹ In argomento, v. M. Cuniberti, *Tecnologie digitali*, cit., 285 s.; P. Marsocci, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari*, cit., 69 ss.; G. Scaccia-A. Carboni, *Funzionalità del Parlamento*, cit., 128.; G. Ragone, *La libertà di riunione in tempi di emergenza sanitaria e distanziamento sociale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2022, 781 ss.

¹⁶² Di questo convincimento è anche I.A. Nicotra, *Stato di necessità e diritti fondamentali*, cit., 149.

¹⁶³ Cfr. P. Marsocci, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari*, cit., 74.

Voto elettronico e Costituzione (note sparse su una questione ad oggi controversa)

di bypassare il momento della discussione¹⁶⁴, al tempo stesso la Carta costituzionale, da interpretare in modo evolutivo, non vieta alle Camere di riunirsi telematicamente¹⁶⁵, il che comunque non impedisce un qualche (seppure limitato) confronto .

Non manca chi prende in considerazione l'ipotesi del voto a distanza solo in casi circoscritti, come in occasione di sedute informali o quando non è richiesto il rispetto del principio di pubblicità e purché non si svolgano “funzioni costituzionali”¹⁶⁶; c'è chi, invece, la circoscrive (e la riconduce) al solo caso di soggetti con impedimenti fisici¹⁶⁷. Quanto fin qui detto, allora, farebbe indurre ad una seria valutazione circa l'uso del voto elettronico quando si tratti di voto elettivo e referendario, non solo in riferimento al c.d. *e-vote* (in occasione del quale, peraltro, si azzera il rischio di invalidare il suffragio), ma anche al c.d. *i-vote*. Nell'uno e nell'altro caso, rimangono da superare gli ostacoli, ai quali si è accennato, dell'accesso a internet oltre quelli che mettono in pericolo i connotati del voto richiesti dall'art. 48 Cost.¹⁶⁸.

Molto più problematico appare l'utilizzo dell'*i-vote* quando il voto debba essere deliberativo; in queste circostanze, appare necessaria la presenza fisica, indispensabile per un proficuo confronto tra soggetti portatori di interessi (anche) contrapposti¹⁶⁹. Fermo restando che già si vota facendo uso di dispositivi elettronici “*in loco*”, l'*e-vote* sembra utilizzabile nell'ambito anche di “procedimenti decisionali/deliberativi”¹⁷⁰; il voto elettronico “deliberativo” da postazione non presidiata, invece, si potrebbe, al massimo, consentire solo nel caso (residuale)¹⁷¹ di emergenza dichiarata dallo stesso Parlamen-

¹⁶⁴ Cfr. P. Costanzo, *La democrazia elettronica*, cit., 479.

¹⁶⁵ C. Fusaro, *Le Camere nell'emergenza*, cit., osserva che «in Costituzione non vi è una parola che possa impedire riunioni telematiche delle Camere».

¹⁶⁶ È di questo avviso R. Dickmann, *Alcune questioni di costituzionalità*, cit., 6. Che l'aspetto della pubblicità dei lavori sia difficilmente compatibile con il voto elettronico viene messo in luce da molti Autori (tra gli altri, v. A. Malaschini, *Sulle concrete misure*, cit., spec. 280), anche se non manca chi rileva che non «paiono insuperabili le difficoltà» al riguardo (S. Curreri, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., 217).

¹⁶⁷ Cfr. L. Trucco, *Il voto elettronico nel quadro della democrazia digitale*, cit., 432.

¹⁶⁸ In merito alle garanzie che possono offrire le nuove tecnologie relativamente alle modalità di voto a distanza, sembra ottimista E. Catelani, *La tecnologia può aiutare a far funzionare il Parlamento*, cit.

¹⁶⁹ Secondo R. Dickmann, *Alcune questioni di costituzionalità*, cit., 5, si aggiunge il «principio della necessaria rappresentanza proporzionale nella composizione degli organi parlamentari», in particolare, quando viene adottato il principio maggioritario.

¹⁷⁰ Che l'*e-vote* possa essere usato nei suddetti procedimenti lo rileva L. Trucco, *Il voto elettronico nel quadro della democrazia digitale*, cit., 432 s. Invece, E. Caterina-M. Giannelli, *Il voto ai tempi del blockchain*, cit., 3 s., osservano che l'esperienza dell'*e-voting* possa dirsi tramontata in Italia.

¹⁷¹ Sul punto, cfr. R. Dickmann, *Alcune questioni di costituzionalità*, cit., 7, e P. Marsocci, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari*, cit., 78.

to¹⁷², specie in quei casi in cui sono richieste maggioranze qualificate¹⁷³.

Si possono considerare salve le ipotesi nelle quali le nuove tecnologie siano impiegate per svolgere riunioni non volte a deliberare¹⁷⁴. Il punto, pure meritevole di attenzione, non può essere qui indagato.

In ogni caso, non v'è dubbio che l'istituzione del voto elettronico richiederebbe non poche cautele ed una adeguata fase di sperimentazione¹⁷⁵, anche dal punto di vista tecnico, in quanto un eventuale malfunzionamento del sistema finirebbe per condizionare gravemente l'atto, e questo sia che si tratti di una elezione che di una deliberazione¹⁷⁶. Tuttavia, si rimane dell'idea che non vi sia alcuna previsione normativa (costituzionale e regolamentare) che ostacoli in modo espresso il suffragio in via elettronica¹⁷⁷, almeno per i limitati casi dei quali si è detto.

Specie in situazioni di emergenza, che purtroppo si potranno ripetere, a me pare allora che si debba trovare il coraggio di percorrere strade, a volte, ancora inesplorate e cariche di novità, ma particolarmente opportune per salvaguardare la tenuta della nostra Carta fondamentale e, quindi, dei valori in essa impressi¹⁷⁸; lungi dal volere correre il rischio di travolgere il dettato costituzionale, bisogna accettare l'idea che, a volte, proprio «per non snaturare si deve innovare»¹⁷⁹, anche procedendo ad un «ammodernamento delle nostre Istituzioni»¹⁸⁰, specie – nel caso che ci riguarda – se si tiene conto che, come osserva Lupo, «negli ultimi trenta anni [...] l'azione dell'istituzione parlamentare è stata ispirata a un atteggiamento troppo spesso miope e conservativo»¹⁸¹.

¹⁷² Al riguardo, è stata avanzata una proposta di legge da S. Ceccanti (C.2452 del 30 marzo 2020), volta ad introdurre, in Costituzione, gli artt. 55-*bis* e 55-*ter*, “concernenti la dichiarazione dello stato di emergenza e l'istituzione di una Commissione parlamentare speciale per l'esercizio delle funzioni delle Camere”. In essa, si prevede pure che «ove necessario, può essere consentita l'espressione del voto a distanza con modalità idonee a garantirne la libertà e la personalità» (questa proposta è stata richiamata anche da A. Malaschini, *Sulle concrete misure*, cit., 278, nota 18). Come ricorda R. Romboli, *L'incidenza della pandemia*, cit., 517, non è mancato chi, come Zagrebelsky, ha precisato la differenza intercorrente tra “stato di emergenza” e “stato di eccezione”. A quest'ultimo proposito, cfr. anche F. Clementi, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza*, cit., 36.

¹⁷³ R. Ibrido, *Sul problema della praticabilità del voto da remoto*, cit., 5.

In generale, non manca chi sembra dell'idea che sia necessario (e possibile) trovare modalità che consentano al parlamentare di poter partecipare, anche a distanza, alla discussione. In questo caso, secondo questa impostazione, si aprirebbe qualche strada (che, a dire il vero, a me pare molto in salita) anche per il voto “deliberativo” (cfr. S. Curreri-C. Marchese, *Il “voto telematico no presencial” nell'esperienza delle assemblee rappresentative spagnole*, cit., 103).

¹⁷⁴ Accenna anche a questo aspetto R. Dickmann, *Alcune questioni di costituzionalità*, cit., 8.

¹⁷⁵ Al riguardo, v. B. Caravita, *L'Italia ai tempi del coronavirus*, cit., VIII.

¹⁷⁶ R. Dickmann, *Alcune questioni di costituzionalità*, cit., 13.

¹⁷⁷ Cfr. S. Curreri, *L'attività parlamentare ai tempi del Covid*, cit., e N. Lupo, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto “a distanza” dei parlamentari*, cit., 24; Id., *L'attività parlamentare*, cit., 130.

¹⁷⁸ Cfr. S. Ceccanti, *Parlamento*, cit. Diverse proposte volte a favorire il funzionamento del Parlamento in situazioni di emergenza sono di F. Clementi, *Virus: in emergenza*, cit.; C. Fusaro, *Le Camere nell'emergenza*, cit.

¹⁷⁹ S. Ceccanti, *Intervista*, cit. Significativamente l'A. mette in guardia dal rischio di incorrere in una «un'eterogeneità dei fini: ci irrigidiamo sugli strumenti per difendere i principi, ma facendo così poi neghiamo forza ai principi perché finiamo nell'impotenza».

¹⁸⁰ F. Clementi, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza*, cit., 47.

¹⁸¹ N. Lupo, *L'attività parlamentare*, cit., 129.

Voto elettronico e Costituzione (note sparse su una questione ad oggi controversa)

Pertanto, siamo chiamati a prendere in considerazione le complesse questioni che la crisi in atto ha posto alla nostra attenzione, al fine di comprendere se e in cosa il nostro sistema ordinamentale (e, in generale, la nostra democrazia) possa trarne beneficio¹⁸². Ciò che è certo è che non pare mai costruttivo porgersi dinanzi ad un tema o ad un problema adottando «pregiudiziali assolute sul se anziché riflettere laicamente sul come»¹⁸³, ciò non favorendo il dialogo e, quindi, spesso, le scelte più adeguate.

7. Cenni sulla recente elezione del Presidente della Repubblica

È adesso il momento di soffermarsi un attimo sulla vicenda che, come già detto, ha riaperto i riflettori sulla opportunità di introdurre il voto elettronico, a fini elettivi, per la scelta di chi dovesse ricoprire la più alta carica dello Stato¹⁸⁴.

Ben si comprende come sarebbe stato un grave vizio, nelle dinamiche democratiche, se non si fosse consentita la partecipazione al voto anche di coloro che, nel lasso di tempo che poi ha portato alla rielezione di Mattarella (dal 24 gennaio al 3 marzo), erano affetti da Covid o, comunque, in quarantena. Come si sa, si è trovata la soluzione organizzando un insolito “seggio” *drive-in*, con le non poche difficoltà pratiche collegate alla sicurezza sanitaria.

In quelle fasi, diversi sono stati gli autori che hanno caldeggiato l'uso del voto elettronico e coloro che, al contrario, ne hanno escluso il ricorso.

Preciso subito che, a mio modesto parere, l'ostacolo maggiore è stato rappresentato dal fattore tempo, essendo assai arduo – sul piano organizzativo – predisporre tale strumento di voto. A questo proposito, non si comprende perché effettivamente non ci si sia mossi in anticipo (... «i ‘compiti’ andavano fatti prima»)¹⁸⁵, visto che l'andamento della pandemia non faceva ben sperare e che la fine del settennato era (ovviamente) a tutti nota. D'altra parte, questa è la medesima critica che si può sollevare a proposito della totale “confusione” nella quale si sono trovati gli elettori presidenziali, che hanno mostrato al Paese di essere arrivati completamente impreparati all'appuntamento; e, se anche si scoprisse che qualcuno aveva già immaginato (o, addirittura, propiziato) un esito come quello che si è avuto, ciò non migliorerebbe la situazione e non affievolirebbe la critica nei riguardi degli elettori presidenziali; infatti, un doppio mandato non era (e non è) auspicabile, non certo per la persona di Mattarella che non finiremo mai di ringraziare sia per il lavoro svolto e sia per il senso dello Stato che ancora una volta ha mostrato rendendosi disponibile, ma per la natura della carica e del modello costituzionale della stessa. Tali questioni, però, esulano da questa riflessione e non si possono qui indagare.

¹⁸² Cfr. A. Malaschini, *Sulle concrete misure*, cit., 283.

¹⁸³ S. Ceccanti, *Parlamento*, cit.

¹⁸⁴ Diversi sono stati gli autori che, su posizioni variegata, si sono espressi sul punto. Tra gli altri, v. R. Ibrido, *Sul problema della praticabilità del voto da remoto*, cit. Da ultimo, accenna a tale questione A. Ruggeri, *Emergenza sociale e tutela dei diritti sociali*, in *Diritti regionali*, 2, 2022, 5.

¹⁸⁵ R. Ibrido, *Sul problema della praticabilità del voto da remoto*, cit., 7.

Tornando, allora, a quanto si diceva poco sopra, la possibilità di eleggere il Capo dello Stato attraverso il voto elettronico, a mio parere, non era da escludere categoricamente, almeno dal punto di vista teorico. I motivi, invero, si possono ricavare dalle osservazioni svolte fin qui.

La prima condizione, com'è ovvio, sarebbe stata quella di usare un sistema in grado di assicurare i caratteri del voto previsti dalla Carta costituzionale. Qualora, dal punto di vista tecnico, ciò fosse stato possibile (e questo lo può dire, come si diceva all'inizio, un ingegnere elettronico e non un giurista), coloro che avessero regolarmente certificato la propria situazione di salute avrebbero potuto più agevolmente votare da casa, senza far correre a sé e agli altri i rischi che comunque si sono corsi (pure) con il *drive-in* e senza creare le difficoltà organizzative che quest'ultima scelta ha necessariamente comportato.

Considerando superabili gli ostacoli (comunque non espliciti) che qualcuno ha intravisto nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari, un'operazione del genere sarebbe stata ammissibile in quanto – com'è noto – il Parlamento in seduta comune (e quindi l'Aula di Montecitorio), in occasione dell'elezione del Presidente della Repubblica, funziona come mero seggio elettorale, la votazione non essendo preceduta da alcuna discussione o intenzione di voto¹⁸⁶. Che queste ultime possano essere opportune non lo si esclude affatto (si può ragionare a proposito), ma ad oggi – come tutti sanno – non sono previste. In futuro, chissà.

Ormai l'elezione si è avuta, il secondo mandato è stato avviato, ma credo che sia ugualmente opportuno riflettere sul tema che qui ci occupa (anche, e non solo, ai fini del rinnovo della più alta carica dello Stato).

Non c'è da meravigliarsi se le situazioni di emergenza, che – come detto – richiederebbero di essere riconosciute formalmente dal Parlamento, possano (o, forse, debbano) essere fronteggiate con strumenti (nuovi ma non improvvisati) che, lungi dal sospendere le garanzie previste dalla Costituzione, siano in grado, al contrario, di preservare lo spirito della stessa. Nella situazione che abbiamo vissuto, ad esempio, il massiccio utilizzo dei d.p.c.m. in tempo di pandemia, che si è reso necessario perché l'ordinamento non prevede (oltre ai decreti-legge) altre fonti in grado di assicurare la speditezza delle decisioni, ha di fatto esautorato – almeno nelle fasi iniziali dell'emergenza – il massimo organo rappresentativo dell'ordinamento¹⁸⁷; fino a che punto questa, in futuro, sia

¹⁸⁶ Il Parlamento in seduta comune, in occasione dell'elezione del Presidente della Repubblica, funzionerebbe come “collegio imperfetto”, sebbene – almeno secondo alcuni studiosi – questa impostazione non sarebbe da considerare in modo troppo stringente (sul punto, cfr. B. Pezzini, *Intervento al Forum “La coda del Capo. Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato”*, in *Nomos*, 3, 2021, 11; ivi M.C. Grisolia *Intervento al Forum “La coda del Capo. Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato”*, 10; E. Cuccodoro-L. Leo, *L'attesa sul Colle*, in *laCostituzione.info*, 8 gennaio 2022, 2).

¹⁸⁷ Sul rapporto tra Governo e Parlamento durante la pandemia hanno scritto molti Autori; tra gli altri, cfr. M.C. Grisolia, *Il rapporto Governo-Parlamento*, cit., 596 ss.; N. Lupo, *L'attività parlamentare*, cit., spec. 134 ss.; V. Lippolis, *Il rapporto Parlamento – Governo nel tempo della pandemia*, in *Rivista Aic*, 1, 2021, 274, mette in luce come vi sia stato un coinvolgimento delle Camere nella gestione dell'emergenza, dalla quale il Parlamento non è stato «escluso completamente», specie a partire da un certo momento in poi (a proposito dell'oggetto di questo studio, l'A. è tra coloro che si sono mostrati contrari al voto a distanza: v. nota 20). Gli Autori ora richiamati non mancano di sottolineare la modifica apportata in sede di conversione dell'art. 2 del d.l. n. 19 del 2020 volta a favorire un maggiore coinvolgimento del Parlamento nell'emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio (Grisolia: 602; Lippolis: 271).

Voto elettronico e Costituzione (note sparse su una questione ad oggi controversa)

da considerare la soluzione ottimale deve essere oggetto di riflessione. Per quanto mi riguarda, esprimo qualche perplessità.

Volgendo lo sguardo all'Unione europea, si può rilevare che il voto elettronico sia stato previsto, da qualche anno, per le elezioni del Parlamento europeo con la decisione (UE, Euratom) 2018/994 del Consiglio del 13 luglio 2018, con la quale è stato modificato «l'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto»¹⁸⁸. Come si legge, «al fine di incoraggiare la partecipazione degli elettori alle elezioni del Parlamento europeo e di sfruttare appieno le possibilità offerte dallo sviluppo tecnologico, gli Stati membri potrebbero prevedere, tra l'altro, la possibilità del voto anticipato, per corrispondenza, elettronico e via Internet garantendo nel contempo, in particolare, l'affidabilità dei risultati, la segretezza del voto e la protezione dei dati personali conformemente al diritto dell'Unione applicabile».

In periodo di pandemia, poi, si sono rese necessarie talune novità che hanno connotato in modo insolito le dinamiche delle istituzioni europee; ad es., il Consiglio europeo si è riunito in videoconferenza¹⁸⁹, ma ciò che qui maggiormente importa è che il Parlamento europeo ha, per la prima volta, sperimentato il voto elettronico (deliberativo), nella sessione plenaria del 26 marzo 2020¹⁹⁰, sebbene tale possibilità non fosse prevista nel regolamento interno¹⁹¹. Significativamente, il compianto David Sassoli ha affermato che, stante la “situazione straordinaria ed inaspettata” nella quale ci si è trovati, si è reso necessario «prendere delle decisioni senza precedenti, [...] con l'obiettivo di proteggere la salute dello staff e dei deputati ed allo stesso tempo garantire la vita democratica della nostra istituzione»¹⁹². Pure dovendo rallentare, il Presidente ha rilevato che il Parlamento europeo non si è fermato, in quanto «la democrazia non può essere sospesa soprattutto nel mezzo di una crisi tanto drammatica».

Con tale modalità di voto (questa volta, elettivo), inoltre, il 18 gennaio 2022, al primo turno e per la prima volta, è stato scelto il nuovo Presidente del Parlamento europeo, nella persona di Roberta Metsola.

Come si può agevolmente notare, in seno ai due Parlamenti (quello nazionale e quello europeo), pure un po' differenti sul piano delle funzioni¹⁹³ e delle situazioni in cui si

¹⁸⁸ Nello specifico, è stato inserito l'art. 4-*bis*, dal seguente tenore: «Gli Stati membri possono prevedere la possibilità del voto anticipato, per corrispondenza, elettronico e via Internet per le elezioni del Parlamento europeo. In tal caso, adottano misure adeguate per garantire, in particolare, l'affidabilità dei risultati, la segretezza del voto e la protezione dei dati personali conformemente al diritto dell'Unione applicabile».

¹⁸⁹ ... come ricorda S. Ceccanti, *Parlamento*, cit. Questa è un'ipotesi che l'A. vedrebbe bene anche per i lavori delle commissioni parlamentari (unitamente al voto a distanza); la Giunta per il regolamento alla Camera ha effettivamente considerato possibile una tale eventualità limitatamente ad alcune attività informali (come accenna A. Malaschini, *Sulle concrete misure*, cit., 273).

¹⁹⁰ Sull'esperienza del Parlamento europeo, v. A. Circolo, *Brevi note sulla votazione a distanza: il Parlamento europeo tra forza maggiore e garanzie procedurali*, in *DPCE online*, 29 marzo 2020; N. Lupo, *L'attività parlamentare*, cit., 130; I.A. Nicotra, *Stato di necessità e diritti fondamentali*, cit., 151; P. Villaschi, *Seconda ondata Covid-19*, cit., 109 ss.

¹⁹¹ P. Villaschi, *Seconda ondata Covid-19*, cit., 109. L'A. non manca di osservare che è stata avanzata una proposta di modifica del regolamento interno al fine di «assicurare il funzionamento del Parlamento in circostanze eccezionali», com'è rubricata la suddetta proposta (110 ss.).

¹⁹² V. *Sassoli: essere al servizio, guida e speranza per i nostri cittadini*, in europarl.europa.eu.

¹⁹³ ... come rileva A. Pertici, *Riunirsi e votare in via telematica?*, cit., 383, per il quale il paragone non è

trovano ad operare (ad es., l'interruzione dei voli internazionali aveva complicato non poco il funzionamento di quello europeo)¹⁹⁴, sono state prese, evidentemente, strade di segno diverso.

8. Concludendo

Ritorniamo alle domande iniziali. Come avevo anticipato, a me pare che l'introduzione del voto elettronico si possa prendere in considerazione, pur entro certi limiti, potendo favorire – nel caso specifico di quello elettivo, come in parte si è accennato – lo «snellimento delle procedure di espressione del suffragio» e, al tempo stesso, «ridurre al minimo eventuali errori nello spoglio» e «porre un freno a tentativi di manipolazione delle preferenze elettorali da parte di scrutatori poco scrupolosi»¹⁹⁵. Una precisazione si rende opportuna: nella riflessione qui proposta non si è presa in considerazione la possibilità di introdurre il voto elettronico (elettivo) solo per taluni “segmenti” del procedimento elettorale (e non altri), opzione che pure è astrattamente prevedibile, come è accaduto in taluni Paesi¹⁹⁶. Tuttavia, in questa sede, si è ritenuto più opportuno fare un ragionamento di carattere generale, volto a vagliare la praticabilità dell'introduzione *tout court* di tale modalità di voto nell'ordinamento italiano.

Sia allora consentito sintetizzare quanto detto.

Fermo restando che l'individuazione del sistema migliore, ovvero quello che consenta di correre minori rischi di lesione dei connotati del voto (*ex art. 48 Cost.*)¹⁹⁷ e al tempo stesso di cattivo funzionamento del sistema¹⁹⁸, spetti in particolare ai tecnici informatici (lo Stato, da parte sua, dovrebbe favorire l'accesso a tutti alle nuove tecnologie), occorre fare talune distinzioni, che invero riprendono quelle già fatte all'inizio.

Il voto presidiato elettivo non pone particolari problemi, facilitando (e velocizzando) le operazioni che precedono il suffragio, ma anche quelle che si svolgono durante e dopo lo stesso, senza mettere in pericolo i connotati previsti dall'art. 48 Cost. (primo

conferente.

¹⁹⁴ Cfr. R. Calvano, *Brevi note su emergenza COVID e voto dei parlamentari a distanza*, cit., 57 s.

¹⁹⁵ A.G. Orofino, *L'espressione elettronica*, cit., 201 (sui benefici del voto elettronico, v. anche 209 s.). Aspetti positivi di tale modalità di voto sono messi in luce da E. Bettinelli, *La lunga marcia del voto elettronico*, cit., 21 ss. Vantaggi e svantaggi del voto elettronico sono espressi anche da A. Gratteri, *Finalità e problemi del voto elettronico*, cit., 4 ss.; S. Scagliarini, *Tecnologie informatiche e procedimento elettorale*, cit., 5 ss.

¹⁹⁶ Cfr. L. Trucco, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, cit., 61.

¹⁹⁷ A questo proposito, sia consentito rilevare che il requisito della segretezza del voto non sembra realisticamente preservabile nel caso di *home vote*, come già detto; questo è un problema che, ovviamente, si pone anche per il voto per corrispondenza (sebbene quest'ultimo abbia un uso limitato, come nota M. Cuniberti, *Tecnologie digitali*, cit., 297). Sarebbe da chiedersi, “sottovoce”, se tale connotato non sia sacrificabile (questo richiederebbe una modifica dell'art. 48 Cost.) o comunque da intendere in una «versione meno rigorosa» (M. Cuniberti, *Tecnologie digitali*, cit., 298), lasciando integro quello della libertà al primo connesso.

Una panoramica dei rischi che si accompagnano al voto elettronico è di R. Montaldo, *Le dinamiche della rappresentanza*, cit., 799 s.

¹⁹⁸ È questo, com'è ovvio, un rischio che sempre si corre, ma su cui solo la scienza può porre riparo (sul punto, tra gli altri, cfr. P. Villaschi, *Seconda ondata Covid-19*, cit., 119).

Voto elettronico e Costituzione (note sparse su una questione ad oggi controversa)

fra tutti, quello della segretezza)¹⁹⁹; non manca, in dottrina, chi ritiene che questa possa essere l'unica forma di voto elettronico che si può consentire nel nostro Paese alla luce del dettato costituzionale²⁰⁰.

L'*home vote*, invece, andrebbe usato con molta più cautela. Come si è detto, forti perplessità si hanno che esso possa essere usato con funzione deliberativa²⁰¹, salvo casi eccezionali (da individuare di volta in volta – ed alcuni di essi sono stati già immaginati in questa sede – in ossequio a taluni parametri generali che dovrebbero essere indicati preliminarmente) e secondo procedure prestabilite²⁰². Non si trascurino gli aspetti procedurali, a motivo dei quali appare assai problematico votare, a distanza, articoli ed emendamenti²⁰³.

Il voto a distanza con finalità elettorali e referendarie potrebbe essere considerato con maggiore facilità (magari, se si preferisce, anche in questo caso, in evidenti circostanze di necessità), fermo restando il superamento di tutti gli ostacoli dettati dalla Costituzione ai quali si è fatto cenno. Altra questione da risolvere è poi quella relativa alla sede, se predefinita oppure no (concedere al parlamentare la possibilità di votare ovunque egli voglia appare una opzione ancora più problematica)²⁰⁴.

Ecco perché, come si diceva e come si è tentato di mostrare, la mia posizione è mediana tra i fautori e i contrari ad oltranza del voto elettronico. Tutto (o, comunque, molto) dipende dagli strumenti tecnici effettivamente disponibili, ciò ancora una volta mostrando le strette implicazioni che vi sono tra scienza e diritto (e, quindi, diritti)²⁰⁵, sebbene l'utilizzo del voto elettronico passi soprattutto da una precisa scelta politica²⁰⁶.

¹⁹⁹ Dell'idea dell'«indispensabilità di *postazioni di voto* (o di trasmissione di voto) *pubbliche e sorvegliate*» è E. Bettinelli, *La lunga marcia del voto elettronico*, cit., 15, ma v. anche 18. Ad avviso di A.G. Orofino, *L'espressione elettronica*, cit., 206, «l'unico requisito al quale non è possibile rinunciare è la cabina elettorale». M. Cuniberti, *Tecnologie digitali*, cit., 296, osserva che non sorgono particolari problemi circa l'uso delle nuove tecnologie nei casi di voto presidiato «all'interno di seggi pubblici» (a differenza dell'*home vote*). Questi ultimi potrebbero trovarsi, ad es., nelle Prefetture, ma ciò non andrebbe incontro all'esigenza del parlamentare, in alcuni casi, di non lasciare la propria abitazione (oltre al fatto che si tratterebbe di una sede «governativa»); a tal proposito, v. P. Villaschi, *Seconda ondata Covid-19*, cit., 117. Sul punto, v. anche S. Scagliarini, *Tecnologie informatiche e procedimento elettorale*, cit., 4 ss.

²⁰⁰ In particolare, v. quanto osserva A. Gratteri, *Finalità e problemi del voto elettronico*, cit., 2 s.

²⁰¹ ... sebbene proprio il voto deliberativo sia quello che «consente alla sovranità popolare [...] di esprimersi [...] nel momento elettivo» (F. Clementi, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico*, cit., 219). Contrario all'*home voting* è M. Mandato, *La partecipazione politica attraverso internet*, cit., 17. Sulla inidoneità del voto deliberativo per via elettronica, v. A. Pertici, *Ritornarsi e votare in via telematica?*, cit., 383.

²⁰² Cfr., ad es., quanto osservano S. Curreri, *Voto a distanza in Parlamento*, cit., e S. Ceccanti, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento*, cit., 2 s.

²⁰³ Sul punto, cfr. A. Malaschini, *Sulle concrete misure*, cit., 279 s.; R. Ibrido, *Sul problema della praticabilità del voto da remoto*, cit., 5.

²⁰⁴ A. Malaschini, *Sulle concrete misure*, cit., 279.

²⁰⁵ Sul punto, v. almeno G. D'Amico, *Scienza e diritto nella prospettiva del giudice delle leggi*, Messina 2008; Id., *Verso il riconoscimento di un diritto alla scienza?*, in *Diritti fondamentali*, 2, 2019, e, da ultimo, A. Ruggeri, *Diritti fondamentali e scienza: un rapporto complesso*, in *Consulta Online*, 1, 2022, 130 ss. e, dello stesso A., *Emergenza sociale*, cit., 13 ss.; G. Fontana, *Tecno-scienza e diritto al tempo della pandemia (considerazioni critiche sulla riserva di scienza)*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1, 2022, 799 ss.; G. Ragone, *Imparare dalla pandemia: saperi scientifici e processi di decisione politica*, in *Quad. cost.*, 1, 2022, 73 ss.

²⁰⁶ Cfr. L. Cuocolo, *Voto elettronico e postdemocrazia*, cit., 275.

Ad es., si discute se già oggi la tecnologia *blockchain* possa offrire le adeguate risposte agli interrogativi che ci si è posti in questo studio e, quindi, anche, alle sfide del voto elettronico (spec., di tipo elettivo), potendo attutirne i rischi paventati (in particolare, essa sembra che possa garantire la non manipolabilità dei risultati da parte di un soggetto)²⁰⁷.

Al di là del rilievo simbolico²⁰⁸ che ha per la democrazia il voto in presenza (elettivo, deliberativo o referendario che sia), è probabile che sia solo questione di tempo perché l'ordinamento possa aprirsi al voto a distanza, magari nella modalità del “doppio binario”²⁰⁹; quest'ultima opzione potrebbe costituire una valida “contromisura” ai rischi che si corrono con il voto elettronico espresso in luogo non presidiato.

In ogni caso, non si può fare a meno di notare che la crisi ancora in atto abbia riportato all'attenzione questioni di particolare importanza per la vita dell'ordinamento repubblicano e, in definitiva, per la democrazia nel nostro Paese. Abbiamo, oggi, l'opportunità (e, forse, il dovere) di avviare una riflessione su aspetti assai rilevanti per la nostra democrazia da prospettive in parte diverse dal passato²¹⁰.

A cosa alludesse Franco Battiato quando cantava che «la ricchezza virtuale sta più in alto di quella reale»²¹¹ non mi è del tutto chiaro, specie se si pensa che oggi il virtuale si mescola con il reale facendo un tutt'uno indistinguibile; certo è che, senza mai cadere nello scientismo, occorre provare a cogliere la “ricchezza” della quale parla il grande Autore, e quindi le opportunità «innegabilmente presenti nelle nuove tecnologie dell'informazione»²¹², che offre il progresso scientifico nella misura in cui grazie ad esso la Carta costituzionale possa trovare un migliore inveroamento nel tempo che viviamo. Ne deriverebbe, in definitiva, una maggiore tutela (ed “effettività”) dei diritti fondamentali dei cittadini (e questo anche con l'introduzione del voto elettronico)²¹³.

Ciò che si intende dire è che non è detto che la democrazia digitale (o, se si preferisce, «la democrazia al tempo del digitale»)²¹⁴ sia un male per la democrazia “tradizionale”

²⁰⁷ Diversi Autori espongono (o fanno richiamo a) questa tecnologia, che viene considerata affidabile per il voto elettivo; tra gli altri, v. G. Gometz-M.T. Folarin, *Voto elettronico presidiato*, cit., 320 ss.; F. Clementi, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico*, cit., 222; S. Scagliarini, *Tecnologie informatiche e procedimento elettorale*, cit., 8; E. Caterina-M. Giannelli, *Il voto ai tempi del blockchain*, cit., 10 ss. Come osservano questi Autori, che richiamano anche recenti proposte di legge volte ad introdurre questa modalità per il voto degli italiani all'estero, con tale mezzo – attraverso il sistema del *peer-to-peer* (“scrutatori” non centralizzati) – è «pressoché impossibile effettuare brogli durante le operazioni di spoglio», fermo restando che non è «pacifico» che la tecnologia in parola assicuri che siano rispettati i connotati del voto richiesti dall'art. 48 Cost. Una distinzione rilevante potrebbe essere quella tra *blockchain* centralizzata e non centralizzata.

Un uso diverso della tecnologia in discorso è quello che potrebbe aversi nel campo della salute, come osserva E. Catelani, *Nuove tecnologie e tutela del diritto alla salute: potenzialità e limiti dell'uso della Blockchain*, in *Federalismi*, 4, 2022, 211 ss.

²⁰⁸ Cfr. E. Caterina-M. Giannelli, *Il voto ai tempi del blockchain*, cit., 14 s.

²⁰⁹ M. Farina, *Il diritto di voto*, cit., 625; M. Schirripa, *Il ritorno dell'e-voting alla luce della pandemia da Covid-19*, cit., 277.

²¹⁰ Di questa idea è anche P. Villaschi, *Seconda ondata Covid-19*, cit., 120.

²¹¹ Il riferimento è al brano *Bist du bei mir* contenuto nell'album *Ferro battuto* (2001).

²¹² P. Costanzo, *La democrazia elettronica*, cit., 478.

²¹³ Cfr. E. Bettinelli, *La lunga marcia del voto elettronico*, cit., 26 (c.vo test.).

²¹⁴ P. Costanzo, *La democrazia digitale (precauzioni per l'uso)*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2019, 85.

Voto elettronico e Costituzione (note sparse su una questione ad oggi controversa)

(direi, spec., per quella rappresentativa), potendo anche integrarla²¹⁵ o rinvigorirla²¹⁶; proprio a questo dovrebbe servire la tecnologia (anche quando viene usata per effettuare un voto elettronico): ad agevolare e non certo a svilire la rappresentanza o prenderne il posto²¹⁷. Non si può negare che internet abbia «modificato la percezione stessa della democrazia»²¹⁸ o pensare di arrestare il corso della storia. Occorre viceversa riconoscere che il portato della scienza può svolgere un ruolo assai importante sul piano delle “precondizioni” democratiche”, al fine di favorire «il dibattito e il controllo democratico sull’esercizio del potere»²¹⁹.

Non c’è dubbio che, perché tutto ciò possa avvenire anche attraverso l’introduzione del voto elettronico, con il quale non si dovrebbero «soppiantare le tradizionali modalità di espressione del voto parlamentare, bensì [offrire] ulteriori possibilità per lo svolgimento della funzione rappresentativa»²²⁰, sia necessario, come detto, garantire talune imprescindibili condizioni²²¹ (non ultima quella che richiederebbe una “re-ingegnerizzazione” dei procedimenti parlamentari)²²², tali che possano ingenerare la fiducia da parte dei cittadini (se si pensa al voto elettivo)²²³ o comunque di chi ricorre ad esso. In chiusura, non si trascuri questo aspetto che appare cruciale per il futuro del voto elettronico e che si traduce nell’“affidamento” che si possa fare su quest’ultimo (che, in molti casi, implica un affidamento anche nelle istituzioni)²²⁴ nonché, quindi, sulla effettiva “verificabilità” dello stesso affinché si possa vagliare la «corrispondenza tra l’autentica volontà dei cittadini e i risultati ufficiali della loro consultazione»²²⁵. Così ragio-

²¹⁵ P. Costanzo, *La democrazia elettronica*, cit., 483, in particolare se si pensa alla capacità che ha la Rete di agevolare (direi, riempire) il «bagaglio informativo dei cittadini» (472).

²¹⁶ M. Ainis, *Democrazia digitale*, cit., 273; è dell’idea che la democrazia possa trarre beneficio, soprattutto per la partecipazione, dalle nuove tecnologie anche T.E. Frosini, *Il costituzionalismo nell’età tecnologica*, cit., 9, 11.

Non mancano Autori di diverso avviso, che rintracciano maggiormente i rischi che la sfera pubblica corre a causa delle nuove tecnologie, il cui «potenziale innovativo» non è in discussione sebbene «non possa dispiegarsi in assenza di radicali trasformazioni della cultura politica, ma soprattutto in assenza di radicali mutamenti delle forme di governo» (C. Formenti, *Sfera pubblica e nuovi media*, in *Pol. dir.*, 3, 2010, 489 ss.). Su internet e sfera pubblica, v. anche S. Nigier, *Internet*, cit., 3 ss.

²¹⁷ Sul punto, cfr. F. Clementi, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico*, cit., 221; Id., *Virus: in emergenza*, cit.; Id., *La democrazia rappresentativa*, cit., 381; P. Villaschi, *Voto e partecipazione nel sistema “Rousseau”*, cit., 614.

²¹⁸ M. Ainis, *Democrazia digitale*, cit., 276.

²¹⁹ P. Costanzo, *La democrazia elettronica*, cit., 484.

²²⁰ S. Curreri-C. Marchese, *Il “voto telematico no presencial” nell’esperienza delle assemblee rappresentative spagnole*, cit., 87.

²²¹ Cfr., ad es., quelle che pone P. Villaschi, *Voto e partecipazione nel sistema “Rousseau”*, cit., 615.

²²² N. Lupo, *Perché non è l’art. 64 Cost. a impedire il voto “a distanza” dei parlamentari*, cit., 31 s.; Id., *L’attività parlamentare*, cit., 123, 131 ss., ma *passim*; P. Villaschi, *Seconda ondata Covid-19*, cit., 117 ss.

²²³ Cfr. M. Farina, *Il diritto di voto*, cit., 618 s.

²²⁴ G. Gometz-M.T. Folarin, *Voto elettronico presidiato*, cit., 327 s.; M. Schirripa, *Il ritorno dell’e-voting alla luce della pandemia da Covid-19*, cit., 277.

²²⁵ G. Gometz-M.T. Folarin, *Voto elettronico*, cit., 319 (c.vo test.), ma *passim*. In generale, i sistemi da usare per esprimere il voto devono essere tali da consentire una verifica dei voti in caso di contestazioni, come osserva A.G. Orofino, *L’espressione elettronica*, cit., 208 (il riferimento è al voto elettivo). Tuttavia, tale verifica – pure necessaria – si accompagna al rischio di “corruzione elettorale” (e quindi commercio di voti), potendo il singolo elettore mostrare il proprio voto a terzi. Sul punto, v. E. Bettinelli, *La lunga*

nando, pertanto, com'è stato rilevato, il voto elettronico potrebbe essere considerato uno «strumento di civiltà giuridica»²²⁶.

In estrema sintesi, guardando al futuro, molto dipenderà quindi dall'utilizzo che faremo della «democrazia digitale»²²⁷. La lezione impartita dalla pandemia – lo si ribadisce – dovrebbe almeno spingerci a ragionare sulla possibilità di intervenire per fare fronte alle fragilità della nostra democrazia, prendendo in considerazione un «aggiornamento tecnologico»²²⁸ che, rispettando lo spirito della Costituzione, allo stesso tempo, adegui quest'ultima all'esigenze del nostro tempo, specie quando si fa drammatico.

marcia del voto elettronico, cit., 18 (ma anche 28).

²²⁶ S. Curreri-C. Marchese, *Il "voto telematico no presencial" nell'esperienza delle assemblee rappresentative spagnole*, cit., 87.

²²⁷ M. Ainis, *Democrazia digitale*, cit., 277.

²²⁸ N. Lupo, *L'attività parlamentare*, cit., 142. G. Ragone, *Imparare dalla pandemia*, cit., 73 ss. Ad avviso di A. Ruggeri, *Emergenza sociale*, cit., 5, non si può escludere che, un domani, si finirà per fare ricorso al voto elettronico «forse anche al di fuori di situazioni di emergenza in senso stretto intese».