



18 MARZO 2020

Il voto elettronico nell'esperienza europea tra pregi e criticità

di Marco Schirripa

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato
Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria

Il voto elettronico nell'esperienza europea tra pregi e criticità *

di Marco Schirripa

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato
Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria

Abstract [It]: Il contributo intende illustrare il percorso del voto elettronico in alcuni Paesi europei, partendo dalla fortunata esperienza dell'Estonia, sino a realtà più complesse come Francia e Germania. Insieme all'analisi dei rispettivi casi giuridici, si evidenziano i pregi e le criticità del voto elettronico, strumento affascinante che rappresenta uno dei punti di incontro di un binomio sempre più attuale: diritto e tecnologia.

Abstract [En]: This paper aims at explaining the evolution of e-voting in some European countries, starting from the successful experience of Estonia, up to more complex realities such as France and Germany. The paper also offers an analysis of the case-law, and highlights pros and cons of e-voting, a fascinating tool that represents one of the most important topics within the horizon of current legal research: law and technology.

Sommario: 1. Note introduttive. 2. Il virtuoso esempio estone. 3. Il caso elvetico. 4. L'esperienza belga. 5. Il voto elettronico in Francia: tra resistenze psicologiche e scrupoli di sicurezza. 6. Il voto elettronico in Germania e la sentenza del *Bundesverfassungsgericht*. 7. Considerazioni conclusive.

1. Note introduttive

In un mondo in cui lo sviluppo dell'informatica e della rete è sempre più imponente e dove le migrazioni sono sempre crescenti, il voto “*anytime, anywhere*” diventa una richiesta sempre più frequente anche in paesi di antica tradizione democratica.

Utilizzare carta e matita non è più l'unico modo con cui i cittadini possono esprimere il proprio voto. A dire il vero non lo è mai stato e il voto elettronico sta conquistando uno spazio sempre maggiore con le sue numerose varianti, tra le principali: *e-vote* per mezzo di macchine elettroniche ubicate all'interno dei seggi, *e-vote* via Internet, voto elettronico presidiato e voto elettronico non presidiato (anche detto *home vote*)¹. Tutti casi molto più diffusi di quel che si pensi e tutti portatori di propri vantaggi e criticità. Ovviamente, come per il voto cartaceo, anche il voto elettronico per potersi ritenere democratico ha bisogno che vengano rispettati determinati principi e standard internazionali.

Oggi, nella cd. era digitale, occorre analizzare sotto una nuova lente le ragioni per le quali si è chiamati a partecipare all'atto elettivo e, in particolare, sul come e sul dove esprimere il voto.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Per una analisi approfondita sulle modalità di espressione del voto ed il suo imprescindibile valore all'interno di una democrazia, v. A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, Cedam, 2005.

Il tema relativo alla modernizzazione dei sistemi in uso per l'esercizio del voto e per lo scrutinio delle schede nelle consultazioni elettorali è presente da anni nel dibattito pubblico ma è sempre stato sottoposto ad un atteggiamento di sospettoso conservatorismo istituzionale² che, in Europa e, soprattutto, in Italia, ha spesso paralizzato significative riforme istituzionali e finanche procedimenti applicativi meno rilevanti, mantenendo, di fatto, uno *status quo* risalente al periodo postbellico.

Le tradizionali modalità di esercizio del voto quali la matita copiativa, la scheda cartacea da compilare e piegare a mano così come i copiosi verbali di centinaia di pagine non assicurano, peraltro, alcuna certezza e affidabilità dei risultati, come è evidente dal nutrito contenzioso e dalle innumerevoli contestazioni che spesso e volentieri nascono all'indomani dello spoglio delle schede o, addirittura, dai plurimi casi di brogli elettorali denunciati negli anni e consumati, a volte, col consenso – tacito o espresso – di scrutatori e rappresentanti di lista.

Nell'indagine che segue si proverà a comparare le diverse e più significative esperienze europee³ in tema di *e-voting*, scoprendone pregi e criticità. Nella consapevolezza che la tecnologia eserciterà un ruolo sempre più ingombrante nella vita del cittadino e che un sistema perfetto non esiste in questo mondo, soprattutto in tema di votazioni che, essendo un grande fatto umano, non possono che incorrere in imperfezioni.

2. Il virtuoso esempio estone

Se c'è un Paese europeo che può essere considerato all'avanguardia dal punto di vista tecnologico, è certamente l'Estonia. La nazione baltica è diventata la più tecnologica d'Europa grazie all'informatizzazione dei servizi, le agevolazioni per le *start up* e l'affermarsi di una vera e propria cittadinanza digitale. Lanciato nel 2015, il progetto *E-Residency*⁴ consente a chiunque di divenire cittadino estone e poter aprire un'impresa in poco tempo, senza neanche dover necessariamente mettere piede nel Paese. E per chi ha scelto di prendere la residenza virtuale, potrebbe essere presto disponibile anche una criptovaluta per effettuare transazioni.

² G. CIAURRO, *Prospettive di ammodernamento dei procedimenti elettorali*, in A. AGOSTA, F. LANCHESTER, A. SPREAFICO (a cura di), *Elezioni e automazione. Tutela della regolarità del voto e prospettive di innovazione tecnologica*, Milano, Franco Angeli, 1989, p. 68.

³ Per maggiori approfondimenti sullo stato del voto elettronico in Europa v. L. CUOCOLO, *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, fasc. 1, p. 255-275; L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, fasc.1, 2011, p.47 ss.; A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, in www.forumcostituzionale.it, 2015; P. CARLOTTO, *Il voto elettronico nelle democrazie contemporanee*, Padova, Cleup, 2015; A. DRIZA MAURER – J. BARRAT, *E-Voting Case Law. A Comparative Analysis*, London, 2015.

⁴ Consultabile online al link: https://e-resident.gov.ee/become-an-e-resident/?gclid=Cj0KCQIAs67yBRC7ARIsAF49CdVcTnStmwm_zWOvfl6JyVQCmo06Da3kica4KKTNwteCrZnxI7Nfj04aAlmgEALw_wcB.

In una cornice di tal genere non è difficile immaginare come il seme dell' *e-vote* abbia potuto agevolmente germogliare. Quel che è certo, infatti, è che l'adozione del voto elettronico in qualsivoglia paese democratico richiede un propedeutico ed adeguato investimento iniziale, non solo in termini economici ma anche culturali, in modo tale che l'elettore non subisca il cambiamento come un'imposizione, bensì come un passaggio naturale.

L'esperienza estone affonda le radici del suo successo in tema di voto elettronico proprio sulla gradualità e sull'attenzione dei passaggi svolti, tra cui si ricordano sinteticamente: l'adozione della legge elettorale per il Parlamento estone (il *Riigikogu*) nel 2002⁵, l'istituzione di un Comitato Nazionale Elettorale⁶ che sovrintendesse alla creazione di un sistema di *e-voting*, un progetto pilota nel 2003 effettuato a Tallin⁷, il primo utilizzo del voto elettronico alle elezioni amministrative del 2005 e la piena legittimazione del sistema di *e-voting* nelle elezioni politiche del 2007. Tali precondizioni hanno reso possibile che uno dei paesi più piccoli d'Europa sia diventato la nazione d'avanguardia in tema di *e-government*⁸, al punto da venir ironicamente appellata "E-Stonia".

Un ruolo centrale per l'affermazione dell'*e-vote* è stato svolto dal sapiente utilizzo della carta d'identità digitale, introdotta nel 1997 e divenuta obbligatoria nel 2002. Impiegata per un numero elevatissimo di servizi, la carta di identità elettronica ha funto da volano per l'affermazione di una cultura digitale in Estonia e per un approccio spontaneo al sistema di *e-voting* che è stato al centro dell'attenzione della stampa internazionale.

Le elezioni del 2007 hanno rappresentato, infatti, una vera e propria cassa di risonanza per la repubblica estone, portando all'attenzione del grande pubblico una realtà poco conosciuta, divenuta *leader* internazionale in materia di *e-democracy*.

Altro elemento rilevante del caso estone consiste nell'aver adottato un sistema cd. a «doppio binario»: l'elettore può cioè mantenere la possibilità di esercitare il proprio voto col sistema tradizionale cartaceo anche dopo aver votato per via elettronica⁹, in tal caso il voto elettronico verrebbe annullato e solo il secondo voto verrebbe conteggiato.

⁵ V. *Riigikogu Election Act* consultabile su www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/510032014001/consolide.

⁶ Il *National Election Committee*, che nei documenti prodotti sottolinea come il principio cardine dell'*e-voting* sia quello di renderlo più simile possibile al voto tradizionale, tanto in termini di sicurezza che di affidabilità.

⁷ V. in proposito U. MADISE, T. MARTENS, *E-voting in Estonia. The first practise of counrty-wide binding Internet voting in the world*, in Atti della Conferenza *Electronic Voting 2006 – 2nd International Workshop, Co-organized by Council of Europe*, 2-4 Agosto 2006 presso Bregenz (Austria).

⁸ V. U. MADISE, P. VINKEL, *A Judicial Approach to Internet Voting in Estonia*, in *E-Voting Case Law: A Comparative Analysis*, Farnham, Ashgate, 2015, pp.105-128.

⁹ L'Estonia ha tenuto due elezioni nel 2019, le elezioni generali del 3 marzo e le elezioni Europee il 26 maggio. In entrambi i casi, gli elettori hanno avuto una serie di opzioni su come e quando votare. Chi ha optato per il voto elettronico ha potuto votare in anticipo rispetto alla stessa giornata elettorale (per esempio nel caso delle elezioni Europee, dal 16 al 22 maggio).

Col passare degli anni il voto elettronico in Estonia si è affermato in maniera sempre più evidente, come è dimostrato dalla esponenziale crescita della percentuale degli elettori che utilizzano l'*e-vote*, che dal 1,9% conseguito alle elezioni locali del 2005 è arrivata ben al 46,7% alle elezioni Europee del 2019¹⁰.

L'Estonia è dunque arrivata prima in Europa alla meta dell'*e-voting*, il rischio è che ci rimanga da sola, anche perché, ai fini di una corretta disamina, vanno sottolineati due ulteriori aspetti del caso estone che potrebbero relegare il successo del voto elettronico ai suoi confini nazionali: *in primis* l'Estonia è un paese con una popolazione poco al di sopra del milione di abitanti, in secondo luogo, pur avendo riscontrato il successo di cui sopra, non sembra che il voto elettronico sia riuscito ad aumentare significativamente il dato dell'affluenza se non lievemente.

L'esperienza estone rimane comunque di estrema rilevanza nel mondo dell'*e-voting* e della *e-democracy*, essendone divenuta, a pieno titolo, *leading case* in Europa e oltreoceano.

3. Il caso elvetico

Dopo l'Estonia, il Paese europeo in cui l'impiego della modalità di voto elettronica ha più attecchito – pur non riscuotendo lo stesso successo – è la Svizzera. Anche qui, come nel paese baltico, l'approccio all'*e-voting* è stato estremamente graduale e anche qui si è mantenuto il metodo del «doppio binario», dando la possibilità agli elettori di votare anche tradizionalmente presso il seggio elettorale. Il Paese elvetico ha una robusta tradizione di partecipazione dei cittadini che vengono chiamati alle urne circa 4 volte l'anno, in ragione dell'impostazione semi-diretta¹¹ della democrazia svizzera. Questo dato ha certamente facilitato l'introduzione dell'*e-voting*, tanto che, per rendere più snelle le procedure elettorali, nel 2000 venne affidato al Consiglio federale il compito di predisporre uno studio di fattibilità in merito all'introduzione del voto elettronico; tale studio si tradusse in un rapporto¹² che nel 2002 caldeggiò l'entrata in vigore dell'*e-vote* tramite una riforma¹³ della Legge federale sui diritti politici, che all'epoca non prevedeva l'utilizzo di strumenti tecnici durante le elezioni se non nell'ambito del conteggio dei voti. Il passo successivo

¹⁰ V. D. DUEÑAS-CID, R. KRIMMER, *Efecto contagio en el uso del voto electrónico en Estonia: de las elecciones a otros niveles de la administración pública y la sociedad*, in *La digitalización de los partidos políticos y el uso del voto electrónico*, Aranzadi, 2019, p.250.

¹¹ Sul punto v., almeno, M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Uno strumento insostituibile per la democrazia semidiretta elvetica: il referendum*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, fasc. 3, pp. 1367-1382 e P. MACCHIA, *La democrazia semidiretta: il caso della Svizzera*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2014, fasc. 4, pp. 1654-1675.

¹² Cfr. *Rapporto sul voto elettronico: le opportunità, i rischi e la fattibilità dell'esercizio dei diritti politici per via elettronica* del 9 gennaio 2002, consultabile *online* su www.bk.admin.ch.

¹³ Il voto elettronico in Svizzera è stato introdotto con la riforma della legge federale del 21 giugno 2002, entrata in vigore l'1 gennaio 2003. La legge federale svizzera sui diritti politici contenente l'articolo sul voto elettronico è consultabile su <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19760323/index.html>.

consistette nella nascita del progetto *Vote électronique*¹⁴, che tra il 2004 e il 2005 pose le basi per le prime sperimentazioni di voto elettronico via Internet.

In Svizzera, dunque, Confederazione e Cantoni sperimentano il voto elettronico da oltre 15 anni¹⁵ e, finora, si sono svolte più di 300 prove con buoni risultati dovuti sia a speciali procedure crittografiche, che hanno consentito di individuare con certezza ogni tentativo riuscito di manipolazione, che al meccanismo cd. di «verificabilità individuale»¹⁶, il quale offre all'elettore trasparenza sul corretto svolgimento di tutto lo scrutinio nel rispetto del segreto del voto.

Si ricordi, inoltre, che in Svizzera è già fortemente radicato il voto per corrispondenza (quindi un voto esercitato al di fuori di ambienti controllati dalle autorità), fattore che rende di gran lunga più accettabile l'applicazione del voto elettronico rispetto a Paesi in cui anche lo stesso voto dei residenti all'estero viene visto con sospetto.

I vantaggi registrati dagli elvetici con l'applicazione della votazione elettronica sono essenzialmente i seguenti: «impossibilità di espressione di un voto nullo; i risultati delle votazioni si ottengono più rapidamente; si evitano i ritardi come nel voto per corrispondenza; gli elettori con esigenze particolari, come per esempio gli aventi diritto di voto con disabilità, possono esercitare in modo autonomo i loro diritti politici¹⁷».

Tuttavia, recentemente, l'applicazione dell'*e-voting* ha subito una netta battuta d'arresto nel Paese elvetico dovuta alla scoperta, da parte di tre ricercatori¹⁸, di una grossa falla nel sistema di voto elettronico sviluppato dalla Posta Svizzera. La falla, pur non consentendo di penetrare il sistema sviluppato dalla Posta svizzera, impedisce la piena attuazione della cd. «verificabilità universale», che consente alla commissione elettorale di stabilire eventuali manipolazioni dei voti grazie a prove matematiche. In

¹⁴ Si tratta di un progetto congiunto di Confederazione e Cantoni che recepisce la cultura e le tradizioni svizzere in materia di diritti politici e le adegua alle tecnologie del XXI secolo consultabile *online* su <https://www.bk.admin.ch/bk/it/home/diritti-politici/e-voting.html>.

¹⁵ Per un approfondimento cfr. A. DRIZA MAURER, *Internet voting and federalism: The Swiss case*, in *Revista General de Derecho Público Comparado*, n.13, 2013 e B. KUONI, *E-Voting Case Law: a Swiss Perspectives*, in *E-Voting Case Law: A Comparative Analysis*, Farnham, Ashgate, 2015, pp.197-214.

¹⁶ Per «verificabilità individuale» si intende che ciascun elettore può accertarsi che il suo voto sia pervenuto nell'urna elettronica senza subire alterazioni. Il tutto è possibile grazie all'utilizzo di differenti codici cd. di «inizializzazione», di «conferma», di «verifica» e di «finalizzazione» che, una volta incrociati, consentono di appurare la correttezza del voto.

¹⁷V. la scheda informativa sul *Vote électronique suisse* consultabile *online* su: https://www.bk.admin.ch/dam/bk/it/dokumente/pore/Faktenblatt_IT.pdf.download.pdf/Faktenblatt_IT.pdf.

¹⁸ Il 12 marzo 2019 Sarah Jamie Lewis, Vanessa Teague dell'Università di Melbourne e Olivier Pereira hanno individuato una falla crittografica - nel codice sorgente del programma di voto commissionato dalla Posta svizzera alla società spagnola ScytL - che permette la manipolazione del voto elettronico. I ricercatori hanno potuto evidenziare che non è possibile accertare matematicamente se eventuali manipolazioni possano colpire il sistema della Posta, facendo così venir meno i requisiti legali stabiliti nell'ordinanza della Cancelleria federale concernente il voto elettronico (v. Ordinanza della CaF concernente il voto elettronico così come modificata il 30 maggio 2018).

occasione della sua seduta del 26 giugno 2019, il Consiglio federale ha deciso di riorganizzare la fase sperimentale del voto elettronico e rinunciare, per ora, a dichiararlo una modalità di voto ordinaria. Tuttavia non si tratta di un addio, l'obiettivo è piuttosto quello di affidarsi a sistemi di ultima generazione e di investire maggiormente su piattaforme che assicurino trasparenza e fiducia nelle operazioni elettorali.

4. L'esperienza belga

Un'altra esperienza da menzionare nel panorama europeo è senz'altro quella del Belgio.

Qui, dove il voto è per altro obbligatorio¹⁹, la tecnologia elettronica è da lungo tempo adoperata per le consultazioni elettorali. Il Belgio è stato infatti uno dei primi Paesi ad aver applicato un sistema di voto elettronico di tipo presidiato²⁰, tanto che la prima legge di riferimento prodotta dal Parlamento belga risale al 19 luglio 1991.

A seguito di varie sperimentazioni venne adottato un sistema peculiare consistente nell'utilizzo di una carta magnetica anonima che, consegnata all'elettore all'interno del seggio, veniva adoperata *in primis* per l'espressione della preferenza e, in un secondo momento, inserendola all'interno di un *computer* (che fungeva, dunque, da urna elettronica), per lo scrutinio elettronico. L'utilizzo del supporto esterno (la carta magnetica) rendeva così possibile l'eventuale riconteggio dei voti, poiché i dati non venivano memorizzati all'interno dell'urna elettronica ma solo sulla scheda magnetica.

Pur essendo tra gli Stati europei all'avanguardia in tema di *e-voting*, anche in Belgio l'utilizzo del voto elettronico si è imbattuto in più di un ostacolo: il più eclatante è passato alle cronache nazionali come «l'incidente di Schaerbeek»²¹. Più recentemente si ricorda il disguido delle Europee del 2014, in quell'occasione si dovette interrompere il conteggio dei voti a causa di un *bug* in un *software* utilizzato sui sistemi di voto elettronico presenti in 20 dei 209 distretti del paese. Il problema venne poi risolto ma evidenziò la necessità di compiere gli opportuni accorgimenti. L'esperienza di *e-voting* belga rimane, comunque, ancora valida tant'è che alle Europee del 2019 il voto elettronico è stato utilizzato in un terzo dei comuni.

¹⁹ L'art. 62 della Costituzione belga recita al terzo comma: «Il voto è obbligatorio e segreto».

²⁰ V., tra gli altri, A. SARAIS, *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, Bologna, Esculapio, 2008, p.80.

²¹ In occasione delle elezioni politiche del 2003, un candidato ottenne parecchi voti in più della sua stessa lista di appartenenza, evidenziando un palese errore di funzionamento del sistema di voto elettronico.

5. Il voto elettronico in Francia: tra resistenze psicologiche e scrupoli di sicurezza

L'applicazione del voto elettronico attraversa una fase travagliata anche in Francia²². Qui l'utilizzo di macchine – seppur non elettroniche²³ – durante le elezioni si è avuto sin dagli anni Sessanta del secolo scorso con l'obiettivo di limitare brogli elettorali rilevati in particolari distretti elettorali – come la Corsica – e di sperimentare il voto automatizzato in alcuni comuni popolosi al fine di velocizzarne le operazioni elettorali. Tuttavia, l'utilizzo di queste apparecchiature (che altro non erano se non semplici calcolatori, cd. *machines à voter*) venne meno in poco tempo a causa dei continui guasti tecnici.

Negli anni a seguire si sono affermate due tipologie di *e-voting*: l'utilizzo di macchine elettroniche il giorno stesso delle elezioni e il voto *online* concesso ai francesi residenti all'estero. La distinzione è rilevante non solo dal punto di vista prettamente procedurale, ma soprattutto legislativo.

Gli apparecchi elettronici devono infatti soddisfare un lungo elenco di requisiti stabiliti nel 2003 da un apposito regolamento tecnico²⁴ ed esiste una procedura di certificazione per valutare se tali requisiti vengano soddisfatti. Il voto su Internet, invece, è sottoposto a verifiche e condizioni stabilite dalla *Commission nationale de l'informatique et des libertés* (CNIL).

Nonostante il tiepido entusiasmo iniziale per le esperienze del voto automatizzato, nel 2002 si è proceduto a sperimentazioni di voto via Internet e negli anni a seguire è stato finanche applicato il voto *online* per i residenti all'estero, in occasione delle elezioni parlamentari del 2012 e sotto la supervisione dell'*Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information*.

Tuttavia, vale la pena di ricordare che, nel 2007 il voto elettronico subì una brusca frenata in Francia, causata da una pronuncia del *Conseil Constitutionnel*²⁵ particolarmente interessante anche per i profili psicologici sui quali si sofferma: i membri del Consiglio francese intuirono che l'innovazione di cui l'*e-vote* è volano, si scontra con alcune sfide sociologiche oltre che giuridiche e che, insieme alle garanzie essenziali di affidabilità tecnica e riservatezza, il voto elettronico deve anche essere accettato psicologicamente dagli elettori. L'introduzione di nuove tecnologie nelle procedure democratiche comporta, infatti, di per sé grandi cambiamenti e, evidentemente, oltre alle prestazioni tecniche dei macchinari automatizzati, anche

²² Cfr. J.BARRAT, *The French Conseil Constitutionnel and Electronig Voting*, in *E-Voting Case Law: A Comparative Analysis*, Farnham, Ashgate, 2015, pp.131-150.

²³ La distinzione tra l'utilizzo, a fini elettorali, di macchinari che non prevedono procedure elettroniche e dispositivi evoluti come quelli odierni è tutt'altro che irrilevante, anzi è cruciale per comprendere le vere sfide poste dalle moderne macchine di *e-voting*. Oltre alla corretta prestazione tecnica, infatti, un ulteriore requisito essenziale è quello della trasparenza, cioè della possibilità che ogni cittadino possa supervisionare e capire la procedura elettorale in tutte le sue fasi. Mentre i semplici calcolatori meccanici non richiedono elevate competenze tecniche e possono essere monitorate anche dal semplice elettore, le macchine elettroniche possono essere analizzate solo da esperti di informatica, impedendo all'elettore ordinario di seguire il procedimento elettorale agevolmente.

²⁴ V. il *Règlement technique fixant les conditions d'agrément des machines à voter* del 17 novembre 2013.

²⁵ Decisione n. 2007-142 PDR del 7 giugno 2007, consultabile al *link* <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2007/2007142PDR.htm>.

la percezione dei singoli elettori è di grande importanza. La Corte costituzionale francese, nella summenzionata pronuncia, in merito alla resistenza psicologica dell'elettorato all'uso di macchine elettroniche recita: «*Leur utilisation, qui rompt le lien symbolique entre le citoyen et l'acte électoral que la pratique manuelle du vote et du dépouillement avait noué, se heurte aussi à une résistance psychologique qu'il convient de prendre en compte*²⁶».

Ad ogni modo, nonostante le resistenze psicologiche nei confronti dell'*e-vote* appena menzionate, la vera battuta d'arresto è arrivata nel 2017: il voto elettronico in Francia non è stato più previsto per scrupoli di sicurezza dettati dall'Agenzia Nazionale per la *Cybersecurity*.

La porta dell'*e-vote* non rimane, tuttavia, del tutto chiusa poiché nell'ottobre 2017 il presidente Emmanuel Macron ha dichiarato che le sperimentazioni dovrebbero riprendere nel 2020²⁷.

6. Il voto elettronico in Germania e la sentenza del *Bundesverfassungsgericht*

L'ultimo caso preso in esame è quello tedesco, forse il più interessante, poiché proprio dalla Germania proviene la pronuncia giurisprudenziale più significativa in merito all'applicazione del voto elettronico nel territorio europeo²⁸.

Anche in Germania, il dibattito sul voto automatizzato nasce nella seconda metà del secolo scorso: negli anni Settanta, politici e funzionari pensarono che utilizzare nuovi e sofisticati macchinari per l'esercizio del voto sarebbe stata un'azione antesignana e vantaggiosa.

E, in effetti, il voto automatizzato riscosse tra i tedeschi un significativo successo dopo un periodo di prova ampiamente riuscito tra il 1998 al 2005.

La Germania ha sperimentato le prime macchine per il voto elettronico, fornite dalla società olandese Nedap, a Colonia nel 1998. L'esperimento riscosse successo e, un anno dopo, Colonia utilizzò le macchine per il voto elettronico per le elezioni Europee. Su questa scia altre città applicarono il voto automatizzato e, nelle elezioni per il rinnovo del Parlamento tedesco del 2005, quasi 2 milioni di elettori tedeschi usarono le macchine Nedap per esprimere la propria preferenza. Gli elettori dimostrarono assoluta dimestichezza con le apparecchiature elettroniche e si registrò anche una significativa riduzione del numero dei seggi elettorali e del personale deputato alla loro gestione. In un clima di tal tipo, nessuno si era posto il problema della costituzionalità dell'uso di queste macchine.

²⁶ Paragrafo 5, lett. b) della pronuncia francese.

²⁷ Cfr. https://www.lemonde.fr/pixels/article/2017/03/06/legislatives-le-gouvernement-ne-recourra-pas-au-vote-electronique-pour-les-francais-de-l-etranger-pour-des-raisons-de-securite_5090026_4408996.html.

²⁸ Cfr. sul punto S. SEEDORF, *Germany: The Public Nature of Elections and its Consequences for E-Voting*, in *E-Voting Case Law: A Comparative Analysis*, Farnham, Ashgate, 2015, pp.23-44; A. GRATTEI, *Germania: Le garanzie minime necessarie per il voto elettronico secondo il Tribunale costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 2009.

Inoltre, in Germania – così come si è visto sopra per la Svizzera – il voto per corrispondenza è da sempre molto diffuso e l'elettore tedesco non è, dunque, mentalmente vincolato al voto tradizionale.

Tuttavia, a seguito delle elezioni federali del 2005, due elettori presentarono un ricorso dinanzi alla Corte costituzionale tedesca (*Bundesverfassungsgericht*) dopo aver sporto denuncia anche presso la commissione per il controllo delle elezioni. I ricorrenti sostenevano che l'uso delle macchine per il voto elettronico fosse incostituzionale e che fosse possibile *hackerare* tali dispositivi, al punto di non poter considerare attendibili i risultati che ne derivavano. La Corte costituzionale tedesca accolse l'argomento dell'incostituzionalità²⁹, concordando sul fatto che le macchine per il voto della società Nedap non assicurassero la necessaria trasparenza e l'essenziale controllo tipici di ogni appuntamento elettorale³⁰.

La Corte tedesca approfondisce la questione del voto elettronico in tutti i suoi aspetti sottolineando, tra i suoi plurimi e importanti passaggi, che senza la garanzia di un controllo pubblico del voto da parte dei cittadini, si andrebbe a ledere finanche l'art.38 della Legge Fondamentale della Repubblica Federale di Germania (*Grundgesetz*)³¹.

Nei suoi numerosi paragrafi (ben 163), la sentenza tedesca scolpisce i punti deboli della votazione elettronica, indicando, in tal modo, la strada da percorrere per una futura reintroduzione.

I concetti che la Corte tedesca riprende più volte gravitano, quasi tutti, attorno al tema della «*fiducia*» che i cittadini devono riporre nel sistema di *e-voting*. E, quindi, «*fiducia*» nel controllo pubblico³² del voto, «*fiducia*» nell'affidabilità³³ delle elezioni, «*fiducia*» nella verificabilità³⁴ del processo elettorale, «*fiducia*» nel buon funzionamento e nella imparzialità degli apparecchi tecnologici che non possono archiviare i dati elettorali esclusivamente su una memoria elettronica³⁵.

Il *Bundesverfassungsgericht*, infine, offre anche una via d'uscita per la futura applicazione del voto elettronico, evidenziando come «*non si possa impedire di utilizzare apparecchi elettronici per votare*³⁶», qualora sia garantito il controllo costituzionale di correttezza delle operazioni, per esempio attraverso macchinari che oltre alla registrazione elettronica del voto, stampino anche una ricevuta cartacea del voto visibile al singolo elettore e utilizzabile ai fini di una eventuale verifica delle operazioni.

²⁹ La sentenza del 3 marzo 2009 - 2 BvC 3/07, è consultabile al sito https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2009/03/cs20090303_2bvc000307.html.

³⁰ Nel verdetto della pronuncia la Corte costituzionale tedesca recita, testualmente, che l'uso delle macchine per il voto elettronico della Nedap, «*non garantisce un controllo che corrisponda al principio costituzionale del voto pubblico*».

³¹ L'art. 38 della Costituzione tedesca, nel suo primo comma recita: «*I deputati del Bundestag tedesco sono eletti con elezioni a suffragio universale, dirette, libere, uguali e segrete*».

³² Par. 106 della sentenza tedesca.

³³ Ivi, par. 112.

³⁴ Ivi, par. 114.

³⁵ Ivi, par. 120.

³⁶ Ivi, par. 121.

In conclusione, se è vero che a seguito della sentenza analizzata il voto elettronico in Germania ha subito un duro arresto, è altrettanto innegabile che i contenuti della pronuncia rappresentino il *vademecum* da cui ripartire per una autentica e legittima affermazione del voto elettronico nel territorio tedesco e, probabilmente, in tutta Europa.

7. Considerazioni finali

Il voto elettronico è senz'altro un tema dalle molteplici sfaccettature che, proprio per questo, non può che esser trattato in chiave comparata. Ogni Paese in cui l'*e-vote* è stato applicato presenta delle pronunce, delle esperienze, dei casi importanti da analizzare. Tuttavia, nessun Paese da solo, offre una panoramica completa delle complessità della votazione elettronica.

Tanti sono i parametri da valutare, di certo, da quanto analizzato, l'*e-voting* non può trovare l'*humus* necessario alla sua affermazione in Paesi in cui non vi sia un'adeguata cultura digitale e, quindi, una cornice dentro la quale il voto elettronico non diventi uno sconvolgimento ma una efficiente modalità tecnica di esprimere un diritto e dovere costituzionalmente garantito.

La scelta di ricorrere all'*e-voting* all'interno di una democrazia evoluta, dovrebbe avvenire dentro una strategia complessiva di *e-government*, *e-democracy*³⁷, digitalizzazione della p.a., di modo che lo strumento elettronico non rappresenti una forzatura dentro un sistema tradizionale.

Gli scopi dell'utilizzo del voto elettronico sono perfettamente elencati all'interno della raccomandazione del Consiglio d'Europa del 2017³⁸ - che fa seguito alla precedente Raccomandazione Rec(2004)11 - e sono i seguenti: *«consentire agli elettori di esprimere il proprio voto da un luogo diverso dal seggio elettorale nel loro distretto di voto; facilitare la votazione da parte dell'elettore; facilitare la partecipazione alle elezioni e ai referendum dei cittadini aventi diritto di voto e di residenza o di soggiorno all'estero; ampliare l'accesso al processo di voto per gli elettori con disabilità o coloro che hanno altre difficoltà ad essere fisicamente presenti in un seggio elettorale e ad utilizzare i dispositivi disponibili lì; aumentare l'affluenza alle urne fornendo canali di voto aggiuntivi; allineare il voto ai nuovi sviluppi della società e al crescente utilizzo delle nuove tecnologie come mezzo di comunicazione e impegno civico nel perseguimento della democrazia; ridurre, nel tempo, i costi complessivi delle autorità elettorali per lo svolgimento di elezioni o referendum; fornire risultati di voto in modo affidabile e più rapido; fornire all'elettorato un servizio migliore, offrendo una varietà di canali di voto».*

³⁷ Sul tema del voto elettronico come strumento per l'affermazione della democrazia elettronica v. G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica. Presupposti e strumenti*, Cedam, Padova, 2017.

³⁸ V. Consiglio d'Europa, Raccomandazione CM/Rec(2017)5 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sugli standard per il voto elettronico. È stata elaborata per garantire la conformità del voto elettronico ai principi di elezioni democratiche e, finora, rappresenta l'unica norma internazionale sul voto elettronico.

Si tratta, evidentemente, di intraprendere un percorso a tappe con la gradualità del caso e non sembra una buona strategia quella di trincerarsi dietro il sistema di voto tradizionale cartaceo che, in verità, se da un lato rappresenta l'approccio abituale del cittadino alle elezioni, dall'altro è palesemente esposto a plurimi rischi ed intoppi. Si pensi soltanto ai seguenti casi: il voto cartaceo può essere tracciabile (adottando combinazioni di preferenze o stratagemmi di altro genere); l'intermediazione dello scrutatore può comportare brogli elettorali (come il classico caso di riempimento di schede bianche); a volte l'elettore cade in errore nell'esprimere la propria preferenza, segnando il simbolo sbagliato o scrivendo il nome del candidato fuori dallo spazio apposito; le operazioni di scrutinio arrivano spesso a durare intere settimane, contribuendo ad una disaffezione del cittadino agli appuntamenti elettorali ed al crescere dei conteziosi.

Inoltre, spesso si dimentica quante categorie, anche in Italia – dove il dibattito sul voto elettronico³⁹ è ancora relegato ad uno spazio praticamente teorico⁴⁰ – già attualmente non adoperino il voto squisitamente tradizionale o non votino dentro ambienti controllati, ad esempio: i residenti all'estero, i militari fuori sede, i malati in ospedale o presso le proprie abitazioni, i rappresentanti di lista, etc.

La proposta migliore sembra poter essere quella di intraprendere un percorso europeo a fasi, investendo su Istituzioni sempre più informatizzate, attuando esperimenti di voto elettronico presidiato – certamente meno esposto al rischio di violazione del principio di segretezza del voto rispetto all'*home vote* –, introducendo dispositivi digitali nei seggi elettorali, creando, dunque, le condizioni affinché l'elettore superi le remore psicologiche nei confronti dell'*e-voting* e maturi, quindi, una convinta fiducia.

Le considerazioni appena svolte sul voto elettronico rappresentano, probabilmente, solo una piccola parte di una realtà che diventa sempre più imponente: il rapporto tra tecnologia e diritto. Un tema destinato ad occupare la scena ancora per molti anni e che richiede un approccio interdisciplinare per regolare al meglio il timone del legislatore.

³⁹ Sul dibattito concernente il voto elettronico in Italia si legga, in particolare, E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, n.46, 2002, pp.7 ss..

⁴⁰ Fanno eccezione timide esperienze di voto elettronico, di cui la più importante avvenne in Lombardia con la Legge Regionale 23 febbraio 2015, n. 3, che introdusse per i referendum consultivi la possibilità di ricorrere al voto elettronico.