Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review
ISSN: 2239-804X

anno XIII, n. 1, 2024
data di pubblicazione: 1° marzo 2025

Recensioni

Alessandro De Nicola, Vincenzo Desantis (a cura di), *Prospettive di superamento del voto "tradizionale"*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, pp. 332

Quando si parla di «sicurezza» in rapporto alla «democrazia» spesso si pensa alla tenuta dell'intero ordinamento e della comunità collettiva di fronte a minacce interne o esterne (considerando i vari aspetti legati alla difesa, alla lotta al terrorismo e alla criminalità, all'ordine pubblico interno) o alla garanzia e tutela delle libertà e dei diritti delle singole persone, tanto nella vita quotidiana (incrociando molteplici questioni, da quelle più tradizionali a quelle legate agli effetti meno auspicabili dell'evoluzione tecnologica) quanto con riferimento a situazioni e condizioni particolari (*status* di migrante, malattia, vulnerabilità, …). Più raramente tra gli ambiti al centro dell'interesse viene evocato un elemento fondamentale dell'ordinamento democratico come il diritto di voto, sebbene la tutela del suo esercizio e della sua "integrità" contemplino da sempre profili di sicurezza (si pensi innanzitutto al servizio di custodia e vigilanza prestato dagli agenti della forza pubblica o delle Forze armate presso le molte sezioni elettorali).

Molto più del voto celebrato nelle forme consolidate, tuttavia, pongono questioni legate alla sicurezza – *rectius*: porrebbero, qualora fossero impiegate – forme diverse, volte a superare in uno o più aspetti le procedure classiche di esercizio del diritto di voto (in base alle quali le persone sono chiamate a esprimersi, entro un tempo definito e contenuto, mediante una scheda cartacea in un luogo determinato

in base alla loro residenza). Proprio alcune di quelle forme – dal voto per corrispondenza al voto in luoghi "presidiati" diversi da quelli di residenza o in anticipo rispetto al tempo fissato per le elezioni, fino al voto elettronico (all'interno dei seggi tradizionali o a distanza) – sono peraltro oggetto di periodica e crescente attenzione, ogni volta in cui si analizza il dato dell'affluenza elettorale, nel tentativo di individuare possibili soluzioni al suo continuo – e sconfortante – calo[1].

Proprio a questo tema è dedicato il volume *Prospettive di superamento del voto "tradizionale". Modelli di voto alternativi alla prova della compatibilità costituzionale*, curato da Alessandro De Nicola – assegnista di ricerca presso l'Università degli Studi Roma Tre – e Vincenzo Desantis – assegnista presso l'Università degli Studi di Trento – e pubblicato da Editoriale Scientifica (ma disponibile anche in formato *Open Access* sul sito dell'Università degli Studi di Trento come "Quaderno della Facoltà di Giurisprudenza"). Il libro raccoglie gli interventi delle studiose e degli studiosi che avevano partecipato all'omonimo convegno tenutosi presso l'ateneo trentino il 31 marzo e il 1° aprile 2023, unendovi altri scritti a tema.

Si mette in luce che al tema delle elezioni non è estraneo quello della sicurezza fin dalla premessa, firmata da Fulvio Cortese: nel rilevare come «nella legislazione elettorale ci si debba occupare con molta attenzione del *servizio pubblico*» sotteso all'azione del voto, egli sottolinea con efficacia che «il "traffico" elettorale esige "infrastrutture" capaci di veicolarlo secondo vie ben funzionanti e praticabili in modo sicuro da tutti gli aventi diritto; aumentandone, anzi, al massimo le *chances* di coinvolgimento reale, riducendo le distanze e diminuendo, se possibile, i relativi costi (per i votanti stessi come per le autorità pubbliche che organizzino le elezioni)». Con la piena consapevolezza che non rileva mai solo l'*actus suffragii*, cioè l'azione della singola persona che vota, ma «l'*ecosistema* che la disciplina del voto mette in movimento o, di più, contribuisce a conformare in modo globale e determinante».

[1] Ne è buona testimonianza il "libro bianco" della PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*, Dipartimento per le riforme istituzionali - Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma 2022: il volume contiene la relazione della Commissione di esperti (con compiti di studio e consulenza, di analisi ed elaborazione di proposte e iniziative idonee a favorire la partecipazione al voto), istituita con decreto dell'allora ministro per i rapporti con il Parlamento (con delega alle riforme istituzionali) Federico D'Incà e presieduta dal costituzionalista ed ex ministro Franco Bassanini.

Chi pratica l'argomento nota che spesso i decisori hanno manifestato resistenze – più o meno esplicite, ma sempre tangibili – nei confronti di varie proposte innovative sull'organizzazione e sull'espressione del voto proprio in virtù della sicurezza di quell'"ecosistema elettorale" (messa in parte a rischio o almeno alla prova da alcune soluzioni, di cui il voto elettronico – specie se esercitato a distanza – è solo la più discussa, anche al di fuori della comunità tecnico-scientifica) o, in alternativa, a causa dei costi pubblici legati a certe innovazioni (ritenuti meno "tollerabili", in un certo senso, rispetto a quelli cui si sottoporrebbe chi volesse votare tradizionalmente nei luoghi fissati dalla legge e che – poiché i potenziali votanti non vogliono/possono sostenerli – sono tra le cause dell'"astensionismo involontario").

La prospettiva comparata è utilmente impiegata da Alessandro De Nicola nel suo contributo, passando in rassegna le previsioni di vari ordinamenti che contemplano il voto anticipato (in tempi e, potenzialmente, luoghi diversi rispetto a quelli fissati a livello complessivo) e quello per procura. Rilevata l'assoluta incompatibilità di quest'ultima ipotesi con il dettato costituzionale italiano (e ammesso uno spazio assolutamente eccezionale per il "voto assistito", unicamente in casi legati a gravi invalidità fisiche[2]), l'autore riflette sulla praticabilità del voto anticipato presidiato, senza trascurare alcuni profili di sicurezza rilevanti (dall'inopportunità di stampare le schede nell'ufficio identificato per il voto anticipato alle fasi delicate relative all'invio delle schede prima intonse e poi votate).

Dopo aver manifestato dubbi consistenti sulla possibilità di configurare il voto per corrispondenza per gli elettori che si trovano in Italia (non ravvisando motivi – ritenuti sussistenti, pur con alcune riserve[3], per coloro che risiedono all'estero

[2] La fattispecie, regolata (in modo piuttosto vetusto) e praticata (anche nella sua dimensione contenziosa) ma poco studiata in dottrina, è affrontata nel suo contributo da Francesco Dalla Balla, che estende l'analisi alla risposta dell'ordinamento ad altre situazioni di disabilità o vulnerabilità.

[3] Si concentra sulle criticità emerse nell'esperienza italiana con il voto postale per i residenti all'estero (stilando un "decalogo di criticità elettorale", con alcuni punti espressamente legati alla "sicurezza del voto" e alla possibilità che esso sia turbato da azioni esterne), nonché sulla praticabilità – non sempre ritenuta possibile o opportuna – di determinate soluzioni attuate in altri ordinamenti per rendere più genuino, efficace ed efficiente l'esercizio di quel voto l'altro curatore del volume, Vincenzo Desantis (che invita a considerare seriamente le garanzie che sarebbero offerte dall'opzione per il voto elettronico in sostituzione di quello per corrispondenza).

o che si trovano lì per almeno tre mesi – per comprimere eccessivamente *standard* di democraticità del voto previsti dalla Costituzione italiana), Daniele Casanova si concentra sulle caratteristiche necessarie perché il voto espresso in luoghi presidiati diversi da quelli determinati dalla residenza sia compatibile col dettato costituzionale. Si fa luce sul «radicamento territoriale della rappresentanza» (che osta all'estensione generalizzata dell'ammissione a partecipare col proprio voto a competizioni elettorali diverse – anche solo per collegio o circoscrizione – rispetto a quelle determinate dal luogo di residenza) e, di nuovo, sulle innovazioni normative e procedurali necessarie per «garantire a ogni cittadino la possibilità di avere a disposizione la scheda elettorale relativa alla sezione elettorale di iscrizione», in una logica di "voto anticipato presidiato"[4], ritenuta in generale meno foriera di criticità costituzionali (pur presentando problemi di natura concreta)[5].

[4] L'autore riprende la proposta formulata nel "libro bianco" sull'astensionismo di far stampare la scheda elettorale per l'elettore "fuori sede" nei luoghi identificati per il "voto anticipato presidiato", per poi farla recapitare – una volta votata – alla sezione assegnata nel comune di residenza. L'idea, pur meritevole, sembra però presupporre una notevole – e forse non del tutto ben riposta – fiducia negli strumenti a disposizione della Pubblica Amministrazione (o di soggetti terzi, come Poste Italiane) circa la possibilità di riprodurre, a semplice richiesta dell'aspirante elettore/elettrice "fuori sede", la scheda elettorale determinata dalla residenza in modo perfettamente identico (oltre che con la stessa carta, come sottolineato nel "libro bianco", fornita dal Ministero dell'interno o dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato) a quella stampata "in blocco" dalle tipografie, al fine di garantire la piena uniformità (e "confondibilità", per una volta benvenuta) dei bollettini votati.

[5] Invita in generale a considerare con attenzione e notevole cautela l'opportunità di inserire nell'impianto normativo disposizioni derogatorie circa l'espressione del voto – anche solo per venire incontro alle esigenze delle elettrici e degli elettori sopra i 65 anni, con rilevanti difficoltà motorie o lungamente domiciliati/dimoranti in un luogo diverso rispetto a quello di residenza – Cristina Napoli: lo scopo sarebbe cercare di non introdurre ipotesi eccezionali potenzialmente in diffusione (che snaturerebbero ex se il concetto di deroga) o di non incrinare troppo il principio di territorialità del suffragio, dovendosi preferire altri strumenti in grado di recuperare in altro modo una quota dell'astensionismo (per esempio concentrando più consultazioni in determinati periodi e articolandole su due giorni, oppure rinforzando i servizi di trasporto per rendere più raggiungibili le sezioni) o – a monte – di investire nella formazione per promuovere la partecipazione. Sottolinea peraltro Carlo Casonato che, soprattutto nelle ipotesi degli studenti o dei lavoratori "fuori sede" o di persone malate, «l'impossibilità economica o materiale di muoversi per recarsi alle urne va […] contrastata con ogni mezzo praticabile, al fine di ripristinare il principio di eguaglianza in un ambito tanto rilevante per la vita democratica da rappresentare […] uno dei contenuti in cui si esprime tipicamente e concretamente la sovranità popolare».

Se queste osservazioni riguardano essenzialmente un "mondo elettorale" in cui forme e strumenti sono ancora sostanzialmente tradizionali (assistiti, al più, da allestimenti "anticipati", spedizioni di plichi o deroghe al principio di territorialità ritenute accettabili), nel volume si sottolinea – lo fa con puntualità Carlo Casonato – che i caratteri di democraticità del voto (personalità, uguaglianza, libertà e segretezza) dovrebbero essere (ri)letti tenendo conto dell'*ecosistema* prima evocato, vale a dire di «un ambiente in cui le nuove tecnologie pongono nuovi rischi ma offrono anche rinnovate potenzialità», per cui «[p]rogresso scientifico e relative applicazioni tecnologiche […] devono quindi trovare una cornice di interpretazione costituzionale anch'essa rinnovata, la quale tenga conto dei mutamenti che a ogni livello delle nostre società sono in atto in termini altamente pervasivi e trasformativi». Ciò comporta la necessità – inevitabile e facilmente intuibile, fin dall'inizio del percorso che ha dato origine al convegno e poi al libro – di misurarsi con l'opzione del voto elettronico e le sue diverse declinazioni.

La seconda parte del volume considera così gli interventi normativi registrati in Italia, le sperimentazioni condotte sulla loro base e le criticità – pratiche e di sicurezza – emerse in quei casi (nel testo di Claudia Marchese) e gli effetti dell'innovazione tecnologica sulla valutazione di compatibilità del voto elettronico coi principi costituzionali, non solo con riguardo all'espressione del voto stesso, ma anche alle delicate fasi dell'individuazione dell'elettrice/elettore e della trasmissione/conservazione dei voti espressi, nonché al problematico aspetto della verificabilità delle procedure elettorali. Di questi temi parlano a fondo, in chiave comparata (per valutare l'applicabilità di soluzioni straniere a problemi già rilevati altrove), la stessa Marchese, Marco Schirripa (autore nel 2021 di una monografia sul voto elettronico[6] e qui concentratosi sulle realtà europee, specie sui casi d'avanguardia, non esenti da criticità tecnico-giuridiche emerse in corso d'opera[7],

[6] M. SCHIRRIPA, *Le nuove frontiere del diritto di voto. Uno studio di diritto comparato*, Wolters Kluwer - Cedam, Milano 2021.

[7] Schirripa si riferisce, in particolare, all'impossibilità di assicurare in pieno il diritto alla riservatezza e all'anonimato dell'elettrice/elettore qualora si adotti una forma di voto elettronico non presidiato (*i-voting*), alla possibilità che il «continuo e – sembrerebbe – inarrestabile sviluppo di Internet e delle

dell'Estonia e – pur con un diverso esito – della Svizzera) e Marco Ladu (che esamina l'ipotesi del voto elettronico che più si stacca dalle operazioni elettorali tradizionali, cioè l'*internet voting* in luoghi non presidiati, valutandone il rispetto degli *standard* di democraticità del voto e di quelli di sicurezza e trasparenza[8]).

Non nasconde i limiti di una "conversione elettronica" del voto e della "macchina elettorale" – poiché essa non riuscirebbe a ridurre l'astensionismo volontario, non potrebbe essere fondata su una semplice esportazioni di modelli stranieri e non prescinderebbe dalla fiducia del corpo elettorale – Monica Rosini, che valuta ancora una volta la compatibilità delle varie forme di voto elettronico (specialmente quello non presidiato) con lo "statuto costituzionale del voto" e – cosa che qui ha molto valore – con la Raccomandazione CM/Rec(2017)5 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e i suoi principi identificati come *Transparency, Accountability* e *Reliability and security of the system*. In tal senso, si comprende l'invito alla prudenza formulato da Damiano Florenzano, che però suggerisce di prestare attenzione «ancora alle modalità cosiddette tradizionali, perché sono quelle che, in attesa di soluzioni tecnologiche confortanti, possono consentire di affrontare e superare […] quel fenomeno […] integrato dalla mancata partecipazione al voto di quelle persone tutt'altro che intenzionate ad astenersi».

Completano il volume i contributi – in gran parte legati agli interventi della "tavola rotonda" finale al convegno del 2023 – di Adriana Apostoli (sul fenomeno dell'astensionismo, esaminato a vari livelli[9], e sulle possibili soluzioni per

tecnologie» possa «comportare il sorgere di nuovi intoppi e preoccupazioni nell'applicazione dell'*internet voting*, che sfocerebbero con tutta probabilità in ricorsi presso i tribunali» (il che, in un paese dalla causa facile – anche in ambito elettorale – come l'Italia, potrebbe avere conseguenze devastanti) e, più in generale, alla possibile messa in dubbio della "fiducia" dell'elettorato nel funzionamento efficace e sicuro della "macchina elettorale elettronica" (e, comunque, sempre in parte anche umana), seguendo i principi della sentenza 3 marzo 2009 - 2 BvC 3/07 del *Bundesverfassungsgericht* tedesco.

[8] L'autore riconosce come l'*i-voting* sia la categoria di voto elettronico che «ad oggi […] pone i maggiori problemi […] di carattere tecnologico poiché non sembra assicurare un sufficiente grado di sicurezza informatica e di controllabilità»; ciò non vale sempre con riguardo all'uso di dispositivi non connessi a Internet (i quali presentano comunque problemi, non potendosi comunicare i dati "in tempo reale" ed essendo più difficile sì l'intromissione da parte di esterni, ma anche la verifica dei sistemi).

[9] Anche alla luce dell'esperienza dell'autrice quale componente della Commissione che ha lavorato al "libro bianco" più volte citato.

contenerlo, che non possono tuttavia prescindere da una seria assunzione di responsabilità da parte del ceto politico), Carla Bassu (favorevole all'affiancamento alla "via tradizionale" del voto di quella tecnologica, vista come opportunità e necessità allo stesso tempo, pur se nel lungo periodo, dovendosi privilegiare prima il ricorso al voto anticipato presidiato), Marco Mancini (che inquadra le questioni legate al diritto al voto in un contesto più ampio, per il quale una reale tutela delle situazioni giuridiche soggettive nel procedimento elettorale preparatorio è ancora del tutto insufficiente), Giulio Maria Salerno (che nel contributo invita a considerare il processo elettorale nella sua interezza e con una matrice unitaria, da ricondurre nel complesso ai principi costituzionali) e Giovanni Tarli Barbieri (che offre una riflessione ampia sulla partecipazione al voto – guardando anche al voto degli italiani residenti all'estero – e sulle innovazioni che si potrebbero apportare al procedimento e all'intera "macchina elettorale").

Se a un «ipercinetismo elettorale» (espressione di Fulco Lanchester) del legislatore e, in generale, dell'ordinamento italiano è finora corrisposta «una completa inerzia quanto alla disciplina delle modalità di espressione del voto» (debitamente segnalata – si vorrebbe dire «denunciata» – nelle conclusioni di Matteo Cosulich), con un «estro riformatore» quasi del tutto assente sul punto[10], è giusto chiedersi – come fa lo stesso autore – «se tutti i profili della vigente disciplina legislativa delle modalità di vota-zione (e dell'elettorato attivo) siano così necessari alla realizzazione delle caratteristiche costituzionali del voto *ex* art. 48, co. 2 Cost. […] da essere insuscettibili di modifiche rispettose del testo costituzionale» e se l'eventuale piena realizzazione di quegli *standard* «non finisca per andare a detrimento della sua "effettività"» (che, in fondo, è una forma di sicurezza del voto). È quindi ragionevole interrogarsi seriamente sullo stato dell'arte e sugli strumenti a disposizione, per giungere a decisioni ponderate, che contemperino la necessità di non vulnerare i caratteri fondamentali di un voto genuino con l'esigenza di ampliare (o di non depauperare ulteriormente) la partecipazione.

[10] Risultando una significativa – ma comunque piuttosto limitata – eccezione gli interventi seguiti alla diffusione della pandemia da Sars-CoV-2: sul punto cfr. G. MAESTRI, *Votare con il virus: gli effetti della pandemia sulle prassi della* macchina elettorale, in L. BARTOLUCCI, L. DI MAJO (a cura di), *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022, pp. 59-79.

Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review
ISSN: 2239-804X

anno XIII, n. 1, 2024
data di pubblicazione: 1° marzo 2025

Si conclude questa recensione mettendo a confronto due posizioni, apparentemente inconciliabili ma meritevoli di attenzione. Per Schirripa «[i]l valore simbolico del voto, sia nella veste di diritto fondamentale dell'individuo che in quella di potestà pubblica, va gelosamente custodito qualunque sia la modalità con la quale viene espresso e, a tal fine, va esercitato all'interno di luoghi presidiati che ne risaltino l'importanza e la serietà»; Ladu è invece portato a non ritenere «sacro» (nella sua quasi-etimologica accezione di «intoccabile») il seggio elettorale – rappresentato plasticamente dall'urna (e, volendo, dalla cabina o da un suo succedaneo) – ritenendo che la sua permanenza finora non abbia «concorso a contenere l'astensionismo e la crescente disaffezione alla politica», mentre una procedura di voto digitale, esercitabile con consapevolezza in ogni luogo, potrebbe avvicinare i futuri fruitori (i giovani attuali e coloro che lo saranno) al principale rito della "cosa pubblica", liberando «da un certo anacronismo le procedure attuali di voto». Il rispetto per il voto come rito sociale che unisce e mantiene viva una comunità[11] è pienamente comprensibile, come l'atteggiamento di chi invita a cercare soprattutto la sostanza (la partecipazione) anche a costo di intervenire sensibilmente sulla forma. La discussione, però, giova nella misura in cui tiene conto della necessità – invocata da Florenzano – di prestare attenzione alla *funzione elettorale* come «sequenza di atti previsti/vincolati dalla legge per la produzione di un effetto giuridico che soddisfa interessi non necessariamente propri del soggetto che li esplica, ma che è destinata a soddisfare un interesse generale», sequenza nella quale inevitabilmente l'espressione del voto si colloca. Non dimenticare l'esistenza di questa funzione o non sottovalutarla, forse, è il primo modo per difendere la sicurezza dell'intero sistema democratico.

Gabriele Maestri

(Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate, coordinatore della redazione di *Democrazia e Sicurezza*)

[11] Riprendendo il valore della logica di «integrazione funzionale» delineato in R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano 1988 (ed. orig. 1928), p. 88 ss.