

La democrazia e il segreto del voto, tra Italia e Stati Uniti
*Considerazioni a partire da un recente volume di Mimma Rospi**

di **Gabriele Maestri** – *Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate e in Scienze politiche, cultore di Diritto dei partiti italiano e comparato nell'Università degli Studi Roma Tre*

ABSTRACT: The paper aims to analyse the importance of secret ballot in our present democracies, moving from the reflections offered by a recent volume written by Mimma Rospi, that focuses on the relationships between secret ballot, democratic participation and transparency in Italy and the United States of America. Even if different historical and political backgrounds have produced different conceptions of secret ballot (in Italy it is considered a constitutional principle and it have to be protected; in the United States it has no constitutional rank and States are not obliged to guarantee it), the practice of elections has suggested that secret vote can be a good way to protect freedom in voting. Recent relevant evolutions in democratic systems – mainly related to the crisis of political parties, the role of technology and the quest for direct relations between people and leaders – have increased the importance of participation and transparency: in this context, the role of secret ballot in maintaining the stability of democracy has to be assessed.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'evoluzione del segreto del voto in Italia: un principio fondamentale. – 3. L'evoluzione del segreto del voto negli Stati Uniti: una scelta necessitata senza

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

principio. – 4. Tra partecipazione democratica e trasparenza, per completare il triangolo. – 5. Prima del voto: segreto sulle opinioni politiche per un voto segreto? – 6. Al momento del voto: mantenere il segreto per il bene della democrazia (senza temere la tecnologia).

1. Introduzione

Si è autorevolmente detto che «The fate of the country does not depend on how you vote at the polls – the worst man is as strong as the best at that game; it does not depend on what kind of paper you drop into the ballot-box once a year, but on what kind of man you drop from your chamber into the street every morning»¹. Il pensiero coglie almeno in parte nel segno, ma chi studia il diritto costituzionale conosce l'importanza dell'appuntamento col voto, annuale come nella citazione o – come si auspica, anche per evitare che il rito elettorale si banalizzi troppo – a intervalli più lunghi.

Delle parole di Henry David Thoreau, peraltro, colpisce un dettaglio: nel riferirsi alle elezioni («polls», termine qui usato nel suo significato originario e non in quello di “sondaggi”), l'autore evocò l'immagine della scheda introdotta nell'urna, tuttora ben rappresentativa del momento elettorale. Nulla si intuisce però sulle condizioni in cui quel voto si immaginava esercitato: se la scheda fosse prestampata dai candidati o riempita al momento, se la scelta o il riempimento avvenisse in separata sede oppure no, se la scheda fosse inserita nell'urna (magari non trasparente) spiegata, ripiegata o contenuta in una busta. Non si sa, dunque, se Thoreau immaginasse un voto in condizioni di segretezza; l'anno in cui fu diffuso il saggio *Slavery in Massachusetts* – il 1854, ben prima che comparisse l'*Australian ballot*² – può far supporre che quelle condizioni non vi fossero integralmente, ma forse ciò non era avvertito dai più come un problema da affrontare. Un approccio ben diverso rispetto a quello che si è consolidato in Europa e ha reso la segretezza un irrinunciabile *standard* qualitativo di democraticità del voto (quanto alla sua formazione ed espressione)³.

¹ H.D. THOREAU, *Slavery in Massachusetts*, in ID., *Civil Disobedience and Other Essays*, New York: Dover Publications Inc., 1993 [ed. orig. 1854], 27.

² Il saggio precede pure il *Federal Elections Act* del 1871, che introdusse la scheda di partito per le elezioni presidenziali, ma la citazione parla di «paper» da far cadere nella «ballot-box». Ciò non stupisce: il voto per scheda per scegliere il governatore e i deputati nel Massachusetts era stato già previsto dal 1634. Si è autorevolmente sostenuto che «[t]he ballots cast at the court of election do not appear to have been signed, and therefore possessed all the elements of secrecy» (C.F. BISHOP, *History of Elections in the American Colonies*, New York: Columbia College, 1893, 141). Cfr. E.C. EVANS, *A History of the Australian Ballot System in the United States*, Chicago: The University of Chicago Press, 1917, 1.

³ Cfr. F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)* (*dir. pubbl.*) (voce), in *Enc. dir.*, XLVI, 1993, parr. 4 e 18.

Proprio al voto segreto è dedicata una recentissima monografia di Mimma Rospi⁴, volta soprattutto a inquadrare la segretezza del voto entro una struttura triangolare (che l'autrice etichetta come «triangolo della democrazia»⁵) che ha come altri lati i principi di partecipazione democratica, da una parte, e di pubblicità e trasparenza, dall'altra. Colpisce subito – ed è apprezzabile – il ricorso al triangolo per il discorso in parola, per quanto quasi obbligato (se si fonda un'analisi su tre elementi o criteri d'indagine): è acquisita da tempo la stabilità di una struttura di forma triangolare sottoposta a diverse forze, anche se che quella stabilità non si traduce in un'unica situazione di equilibrio, esistendo triangoli equilateri, isosceli e scaleni. Per l'autrice, «[n]el rapporto tra l'essere e il dover essere della democrazia, l'attuale fase del concetto democratico non sembra poter essere ricondotta ad un triangolo equilatero [...] essere tutti uguali, ma invece ad un triangolo scaleno. Nonostante ciò, la stabilità del triangolo deve essere comunque garantita» e interessa capire «quale sia il corretto bilanciamento tra le dimensioni da riconoscere a ciascuno dei lati-principi individuati, per comprendere quale possa essere lo stadio di assestamento delle democrazie attuali»⁶. L'analisi di Rospi, infatti, muove da necessarie ricostruzioni in chiave storica per arrivare a interrogarsi su quanto la spinta ad agevolare sempre di più la partecipazione democratica alla vita pubblica (anche grazie a nuovi strumenti e tecnologie) rappresenti un sacrificio in termini di segretezza del voto e di tutela della democrazia o, piuttosto, un guadagno in termini di trasparenza democratica che richiede la riduzione degli spazi di segretezza. La riflessione è condotta guardando, in chiave comparativa, all'ordinamento italiano e a quello statunitense e al ruolo che in questi ha avuto e ha il voto segreto.

2. L'evoluzione del segreto del voto in Italia: un principio fondamentale

Considerazioni simili non possono prescindere da riflessioni sulla natura giuridica del voto⁷ (specie sulle due visioni di esso come diritto naturale dell'individuo o – secondo teorie nate nell'alveo della dottrina tedesca – come funzione pubblica esercitata da ogni elettore come organo

⁴ M. ROSPI, *Segretezza del voto e democrazia. Le diverse declinazioni di un rapporto complesso*, Napoli: Editoriale Scientifica, 2020.

⁵ Ivi, *passim*, spec. 122 ss.

⁶ Ivi, 122.

⁷ Sulla natura dei diritti politici, non potendosi citare l'intera bibliografia sul tema, v. almeno il recente volume di C. MARCHESE, *Il diritto di voto e la partecipazione politica. Studio di diritto comparato*, Napoli: Editoriale Scientifica, 2019, spec. 86 ss.

dello stato⁸): Rospi dedica varie pagine a questo e all'evoluzione che, dopo la Rivoluzione francese, ha portato a estendere il corpo elettorale – fino all'approdo al suffragio universale, pur se a lungo solo maschile – e all'esigenza di tutelare la genuinità dell'esercizio del voto attraverso lo scrutinio segreto⁹, garantito mediante l'adozione di vari accorgimenti, spesso combinati tra loro (come la scheda "di stato", la busta "di stato", la cabina elettorale o strutture affini, le urne non trasparenti).

L'autrice indica poi le fonti internazionali e costituzionali che includono la segretezza del voto tra gli elementi in grado di garantire la genuinità del suffragio, specie insieme alla libertà dello stesso (art. 21, comma 3 della Dichiarazione universale dei diritti umani). Questa richiederebbe proprio lo scrutinio segreto, sia che si consideri il voto come funzione il cui libero esercizio ciascuno Stato è chiamato a tutelare¹⁰, sia che lo si veda quale diritto soggettivo da garantire, come anche i più recenti orientamenti della Corte Edu suggeriscono. Si nota poi che in quasi tutte le Costituzioni scritte degli Stati europei il voto segreto è espressamente previsto come norma generale per ogni tipo di elezione o almeno per quelle politiche¹¹; si è dovuta invece attendere l'entrata in vigore della Carta di Nizza e del Trattato di Lisbona perché la segretezza del voto fosse riconosciuta in pieno pure nell'Unione europea, grazie a un'interpretazione sistematica dei documenti fondamentali (l'autrice però nota che in questi manca l'enunciazione degli *standard* minimi di tutela del diritto di voto, ugualmente «l'Ue è tenuta a riconoscere e garantire il principio della segretezza del voto perché il principio della segretezza del voto è un baluardo delle tradizioni costituzionali democratiche dell'Europa»¹²).

⁸ Nel volume si citano anche le teorie di John Stuart Mill e Carl Schmitt: la prima era piuttosto critica verso lo scrutinio segreto, perché non rendeva l'elettore responsabile dell'esercizio della funzione pubblica nel votare; la seconda rilevava che, ammettendo il voto segreto come misura per neutralizzare influenze sugli elettori, ciascuno finiva per agire come soggetto privato mentre il voto, come manifestazione della sovranità, si doveva esprimere in pubblico.

⁹ V. però le riserve espresse sullo scrutinio segreto – che avrebbe consentito agli elettori un voto per un interesse parziale e non per il bene comune – da J.J. ROUSSEAU, *Du contrat social*, Paris: Alcan, 1896 [ed. orig. 1762], 203.

¹⁰ Lo suggerirebbe la previsione del «right to free elections» nell'art. 3 del protocollo addizionale del 20 marzo 1952 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali (invece che all'interno della Cedu): cfr. C. GRABENWARTER, *European Convention on Human Rights. Commentary*, München: Beck-Hart-Nomos, Helbing Lichtenhahn Verlag, 2014, 403; C. PINELLI, *Articolo 3. Diritto a libere elezioni*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova: Cedam, 2001, 845.

¹¹ Con la significativa eccezione del Lussemburgo, che non prevede nulla sulla segretezza del voto nella propria Carta, tuttora di impianto ottocentesco e con le previsioni sul voto affidate alla legge (cfr. A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova: Cedam, 2005, 99 ss.)

¹² M. ROSPI, *Segretezza del voto e democrazia*, cit., 35.

Tali premesse consentono di introdurre la scelta di analizzare in chiave comparata, attraverso la tutela della segretezza del voto, l'evoluzione dei processi democratici partecipativi in Italia (scelto come paese "di rito europeo") e negli Stati Uniti d'America¹³.

Con riguardo all'Italia, dopo aver richiamato le posizioni dei giuspubblicisti che consideravano il voto una funzione pubblica da esercitare nel modo più consapevole possibile (occorreva almeno saper leggere e scrivere, ma per studiosi come Luigi Palma, Gaetano Mosca e Vittorio Emanuele Orlando era ancora preferibile il suffragio ristretto¹⁴), Rospi ripercorre¹⁵ l'evoluzione delle norme elettorali: l'editto di Carlo Alberto di Savoia del 27 novembre 1847 (che prevedeva il voto palese) non fu mai applicato per la virata verso la monarchia costituzionale un anno dopo: furono subito approvate le prime norme per l'elezione della Camera dei deputati (Regio editto elettorale del 17 marzo 1848, n. 680) che – nel silenzio dello Statuto sul tema – avevano introdotto di fatto una prima forma di scrutinio segreto: tale può considerarsi l'adozione di un «bollettino spiegato» come scheda (art. 82), da consegnare piegato al presidente di seggio perché sia inserito in un'urna.

Correttamente l'autrice identifica il primo punto di svolta nella tutela della segretezza del voto con l'entrata in vigore della legge n. 593/1882 e, subito dopo, del testo unico: l'espressa previsione di tavole destinate al voto («isolate e collocate in modo da assicurare il segreto del voto»: art. 54 del r.d. n. 999/1882) e la piegatura della scheda costituirono una maggiore garanzia della segretezza del voto¹⁶; ciò mentre la dottrina più attenta aveva già messo in luce l'importanza di garantire in pieno «la libertà e la sincerità del suffragio»¹⁷. Si concorda pure sulla maggiore tutela assicurata dalla riforma del 1912, con cui si introdusse il suffragio quasi universale maschile. L'adozione della

¹³ Ciò anche alla luce delle riflessioni di G. BOGNETTI, *The American Constitution and Italian Constitutionalism. An Essay in Comparative Constitutional History*, Bologna: Clueb, 2008; Rospi peraltro non sembra condividere l'idea di un'influenza anche solo indiretta del "modello" statunitense nella fase costituente (che per l'opzione per la sovranità popolare prese casomai a modello la costituzione di Weimar, come già segnalato da S. VOLTERRA, *La Costituzione italiana e i modelli anglosassoni con particolare riguardo agli Stati Uniti*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della costituente e cultura giuridica*, I, Bologna: il Mulino, 1980, 117 ss.).

¹⁴ Specie quest'ultimo, a differenza di altri, vedeva con favore l'introduzione del voto segreto a tutela dell'esercizio della sovranità da parte degli elettori: V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1941) Coordinati in sistema*, Milano: Giuffrè, 1954 (ed. orig. 1895).

¹⁵ M. ROSPI, *Segretezza del voto e democrazia*, cit., 46 ss.

¹⁶ Ciò benché – ci si permette di notare – l'urna sia «di vetro trasparente» (e non opaca, come sarebbe stato in seguito) e delle stesse schede si dica solo che sono «in carta bianca», vietando l'uso di «altre schede» ma non stabilendo ancora nulla in ordine alle dimensioni o ad altre caratteristiche dei bollettini.

¹⁷ L. PALMA, *Del potere elettorale negli Stati liberi*, Milano: Treves, 1869, 302; cfr. anche A. BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, I, Torino: Ute, 1896, 629.

“busta di Stato” (la nota “busta Bertolini”¹⁸), nella quale inserire una «scheda di carta consistente bianca, non ripiegata» (art. 79, comma 3, legge n. 666/1912) realizzata secondo un modello allegato alla legge¹⁹, la sostanziale introduzione della cabina elettorale²⁰ e la contestuale previsione di ipotesi di nullità del voto nei casi di violazione della sua segretezza, originati soprattutto prima che l’elettore si recasse ai seggi (uso di buste o schede non conformi oppure la presenza di segni di identificazione) avevano permesso di ridurre i rischi di brogli e aumentare la tutela della segretezza nell’espressione del voto: ciò si era reso necessario per il significativo ampliamento del corpo elettorale e l’opportunità di tutelare i nuovi elettori (analfabeti compresi) da ogni pressione indebita.

Non vanno sottovalutate – né infatti l’autrice lo fa – le riforme del 1918-1919, con cui il suffragio maschile era stato reso universale e si era introdotto lo scrutinio proporzionale di lista: erano falliti i tentativi di introdurre la “scheda di stato”, più adatta al nuovo scrutinio e prevista da alcuni progetti di legge elettorale politica esaminati²¹. Rispetto alla garanzia offerta dall’adozione di una scheda uguale per ogni elettore e recante tutte le liste stampate al suo interno, si era preferito confermare «quella busta che ha fatto un’ottima prova nelle passate elezioni»²² nel tutelare la segretezza ed era stata usata senza problemi dagli elettori; per Francesco Saverio Nitti, presidente del Consiglio e ministro dell’interno, «rimanendo la busta Bertolini, noi facciamo una scheda che è perfettamente identica alla scheda attuale»²³, come a dire che la scelta di non adottare la “scheda di Stato” invece della “scheda di partito” era stata frutto della decisione di mantenere la “busta di

¹⁸ È irrinunciabile il riferimento a M.S. PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Roma-Bari: Laterza, 1995, 168 ss.

¹⁹ Le urne qui – come in successive tornate elettorali – sono «in vetro trasparente, armato di filo metallico ovvero circondato da rete metallica» (art. 58, comma 1, n. 5): la trasparenza è ridotta rispetto al passato, ma non azzerata.

²⁰ «I tavoli destinati alla espressione del voto [...] devono essere isolati e collocati a conveniente distanza. così dal tavolo dell’ufficio come da tramezzo; il lato, dove l’elettore siede, deve essere prossimo alla parete e gli altri tre lati devono essere muniti di un riparo, che assicuri la segretezza del voto» (art. 70, comma 4).

²¹ V. in particolare la proposta di legge di Filippo Turati per lo scrutinio di lista e la rappresentanza proporzionale (v. il testo in A.P., Camera dei Deputati, XXIV legislatura del Regno, 6 marzo 1919, n. 341, 18592 ss.): l’opzione per la “scheda di Stato” era stata motivata anche come strumento di “democratizzazione” delle elezioni, poiché con le schede stampate dai partiti «col prezzo attuale della carta, colla scarsezza della cellulosa e dei trasporti, il prezzo della carta diventa proibitivo per le borse magre» e si sarebbe rischiato seriamente di «consegnare le elezioni prossime in mano alla sola plutocrazia» (Ivi, 18623-18624), mentre far gravare sullo Stato gli oneri di stampa delle schede avrebbe creato meno disparità tra aspiranti candidati e tra le forze politiche.

²² Così Ignazio Larussa in A.P., Camera dei Deputati, XXIV legislatura del Regno, 17 luglio 1919, n. 357, 19673. Lo stesso intervento non nasconde peraltro la tesi per cui la scelta di mantenere la “busta di Stato” fosse stata dettata anche dalla volontà di smaltire le molte “buste Bertolini” ancora presenti in magazzino dopo le elezioni precedenti (v. pure le parole di Filippo Meda, ivi, 6 agosto 1919, n. 374, 20470). Rospi individua anche motivi politici, legati al probabile successo dei liberali con quel tipo di scheda (lei stessa invia a S. NOIRET, *La nascita del sistema dei partiti nell’Italia contemporanea. La proporzionale e le elezioni del 1919*, Manduria: Lacaita, 1994, 81 ss.).

²³ A.P., Camera dei Deputati, XXIV legislatura del Regno, 9 agosto 1919, n. 379, 20636.

stato” e non viceversa. In quell’occasione il legislatore non aveva adottato altre misure a favore della segretezza, mentre aveva rafforzato quelle a sostegno del voto libero, rendendo per esempio obbligatorio (da facoltativo che era stato con la riforma precedente) l’uso di un contrassegno nella scheda²⁴; ciò non aveva impedito condotte volte a influenzare gli elettori fuori dai seggi (solo in parte contrastate da norme penali), né comportamenti tesi ad alterare il risultato, non consentendo all’elettore di votare validamente secondo i propri desideri (anche distribuendo schede contraffatte).

Sulla scorta di queste osservazioni, colpisce come la successiva adozione della “scheda di Stato”, in teoria più rispettosa della libertà e segretezza del voto del singolo elettore, in un primo tempo sia stata accompagnata da pratiche di espresa violazione di tali *standard* democratici del voto (cioè i brogli che accompagnarono l’unica applicazione della legge n. 2444/1924, c.d. “legge Acerbo”²⁵), per poi essere del tutto piegata a norme e prassi che escludevano alla radice la libertà e la segretezza del voto (con la previsione della scheda di colore diverso per il «Sì» o per il «No» alla lista dei candidati predisposta dal Gran Consiglio del Fascismo). Non stupisce che all’Assemblea costituente si sia prestata speciale attenzione a codificare nella Costituzione italiana tanto il suffragio universale (nel principio di sovranità popolare *ex art. 1*, comma 2 e nell’assenza di limiti al diritto di voto che violino l’art. 3, comma 1), quanto la natura di diritto del voto e gli *standard* di democraticità per l’esercizio dello stesso, incluse la sua libertà e segretezza²⁶. Tanto nelle sottocommissioni quanto in

²⁴ Evidentemente pensando agli elettori analfabeti – in numero più ampio rispetto alla riforma precedente – che non sarebbero riusciti a riconoscere diversamente le liste dei candidati e a scegliere la scheda di loro interesse, men che meno a indicarvi le preferenze (a meno di arrivare ai seggi con la scheda già compilata a mano, eventualità concessa dalla legge ma di certo lesiva della segretezza del voto di quelle persone, oltre che – come giustamente nota l’autrice – foriera di un trattamento diseguale tra chi poteva esprimere le preferenze ai seggi e chi, non essendo in grado di farlo, era costretto a rivelare la sua volontà a terzi); alle elezioni del 1924, con l’adozione della “scheda di Stato”, l’elettore analfabeta avrebbe potuto votare segnando con una croce (il segno con cui era solito firmare) il contrassegno prescelto.

²⁵ V. pure l’intento di chi con la “legge Acerbo” voleva creare «un blocco politico stabile attorno al Partito fascista», cosa non realizzabile col sistema elettorale previgente e la “scheda di partito” (A. GRATTERI, *Il valore del voto*, cit., 70).

²⁶ Rospi nota che «i principi, poi rifluiti nella disposizione costituzionale dell’articolo 48, erano già entrati nell’epidermide del sistema costituzionale italiano che i governi dello Stato provvisorio avevano iniziato a tessere». Tra i passaggi che precedettero l’Assemblea costituente, qui si evidenzia l’operato della c.d. “Commissione Forti”, specie la relazione preliminare «sui diritti subiettivi politici» di Costantino Mortati: nel definire, in materia di elezioni, i «punti per i quali sembra più certa l’esigenza di una disciplina diretta a garantire i veri e propri diritti», lo studioso indicò «la libertà e segretezza della manifestazione di volontà richiesta», oltre che «l’uguaglianza dei sessi» e «l’esclusione di limiti non dipendenti da incapacità naturali», il che significa fissare in Costituzione il suffragio universale (G. D’ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della “Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello stato” (1945-1946)*, Bologna: il Mulino, 1979, 338). Nella I sottocommissione il 20 marzo 1946 Vezio Crisafulli sottolineò che «nella prima seduta della Commissione già si pose il problema generale e si raggiunse un accordo sull’opportunità di consacrare nella Costituzione il principio del suffragio universale, diretto ed uguale che sta a base della rappresentanza politica e non può essere omissso in una Costituzione moderna» (Ivi, 312).

plenaria di fatto non vi furono discussioni su questi punti: essi erano dati evidentemente per acquisiti dall'intera Assemblea, anche perché disposizioni simili «vi sono in tutte le costituzioni»²⁷.

Se la Corte costituzionale, anche a distanza di tempo dall'entrata in vigore della Costituzione, ha sottolineato che la «garanzia di segretezza del voto [...] si risolve anche in garanzia di libertà ed è perciò assolutamente inderogabile»²⁸, gli studiosi in Italia non hanno smesso di interrogarsi sulla natura del diritto di voto, ricostruendola in vari modi. Si apprezza l'impegno di Rospi nel cercare di sistematizzare quelle teorie che, via via, hanno configurato il voto come diritto soggettivo-politico e contemporaneamente potestà pubblica²⁹; come diritto soggettivo e, a un tempo, potestà pubblica elettiva (di cui sarebbe titolare il corpo elettorale) e funzione pubblica³⁰; come libertà positiva (rientrante nella libertà politica ed espressione dell'autodeterminazione di cui ogni persona gode nelle democrazie pluralistiche)³¹; come diritto soggettivo pubblico (con l'individuo che è organo dello Stato e aspira a partecipare al suo governo)³²; come diritto funzionale (il cui esercizio da parte del singolo persegue un interesse pubblico "alieno" rispetto a quello individuale)³³; come diritto soggettivo (riconoscendo prevalente l'interesse individuale a partecipare al procedimento elettorale)³⁴; come diritto individuale "inviolabile" e, a un tempo, funzione pubblica collettiva (inserendo la singola persona nel circuito democratico, che caratterizza in modo rilevante l'ordinamento e rende immutabili gli *standard* di genuinità e democraticità del voto)³⁵. Tali teorie

²⁷ A.P., Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, *Progetto di Costituzione della Repubblica italiana. Relazione del Presidente della Commissione*, 6 febbraio 1947, 8. Oltre alla "relazione Ruini", qui si vogliono considerare anche le relazioni presentate nella I sottocommissione da Lelio Basso sui «principi dei rapporti politici» (A.P., Assemblea costituente, Atti della Commissione per la Costituzione, II, Roma: Segretariato generale della Camera dei Deputati, 1947, 11: tra le «condizioni essenziali e generali» dell'elettorato, si precisa che il voto dev'essere «libero, non sottoposto cioè ad alcuna pressione o coazione; e perciò segreto, non sottoposto ad alcun controllo che potrebbe essere veicolo di coazione») e da Umberto Merlin e Pietro Mancini sulle «libertà politiche» (Ivi, 30: «Non spendiamo parole per giustificare la libertà e segretezza del voto ed il voto singolo per persona ad uomini e donne»).

²⁸ Corte cost., 2-10 luglio 1968, n. 96 (pres. Sandulli, rel. De Marco).

²⁹ V. U. PROSPERETTI, *L'elettorato politico attivo*, Milano: Giuffrè, 1954, ma anche M. ARMANNO, *Personale uguale libero e segreto. Il diritto di voto nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli: Editoriale Scientifica, 2018.

³⁰ G. FERRARI, *Elezioni (teoria generale)* (voce), in *Enc. dir.*, XIV, 1965, 607 ss.

³¹ A. BALDASSARRE, *Libertà - i) problemi generali* (voce), in *Enc. giur.*, XIX, 1990, nonché (a critica della teoria dei diritti pubblici soggettivi) ID., *Diritti inviolabili* (voce), in *Enc. giur.*, XII, 1990.

³² V. soprattutto G. VOLPE, *Diritti politici* (voce), in *Enc. giur.*, XI, 1989.

³³ A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale: introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, Padova: Cedam, 2003, 85 ss. (lì l'autore parte dalle riflessioni di C. ESPOSITO, *Libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano: Giuffrè, 1958, 8, per poi svilupparle in modo autonomo).

³⁴ G. PITRUZZELLA, *Elezioni - II Elezioni politiche: elettorato* (voce), in *Enc. giur.*, XIII, 1989, 4.

³⁵ F. LANCHESTER, *Voto (diritto di) (dir. pubbl.)*, cit., 1127 ss.

verosimilmente sono riuscite a cogliere, considerate tutte insieme e ciascuna in parte più o meno rilevante, la reale e “complessa”³⁶ essenza del voto, per come la si intende nell’esperienza europea.

3. L’evoluzione del segreto del voto negli Stati Uniti: una scelta necessitata senza principio

Spostando l’attenzione sugli Stati Uniti d’America, anche lì si osserva un’evoluzione del sistema gradualmente giunto al suffragio universale, senza che questo sia esplicitamente riconosciuto all’interno della Costituzione (nel testo costituzionale del 1787 manca persino un riferimento esplicito al diritto di voto³⁷). Se in una prima fase il suffragio era stato vissuto come privilegio riservato agli uomini bianchi, liberi ed economicamente indipendenti (i soli che apparissero davvero parte della società, portatori di interessi a determinare le politiche statali e abbastanza indipendenti da potersi esprimere senza essere indebitamente influenzati³⁸), nota l’autrice³⁹ che la diffusione delle teorie giusnaturalistiche di Locke ha innescato il dibattito sulla natura del voto come diritto e sulla sua estensione: il risultato dell’universalità è stato progressivamente ottenuto grazie al concorso di diversi fattori in tempi diversi – includendo l’incidenza della guerra (che ha finito per richiedere l’estensione del suffragio come contropartita per l’arruolamento⁴⁰) e dei mutamenti economici, le mobilitazioni etniche e quelle di genere – che hanno dato luogo a interventi normativi di assoluto rilievo⁴¹, nonché a decisioni che hanno influenzato la successiva evoluzione in materia elettorale⁴².

³⁶ Dell’aggettivo deve darsi una lettura etimologica: «complesso», prima che il concetto di difficoltà, evoca l’idea di qualcosa che è «composto di più parti collegate fra loro e dipendenti l’una dall’altra» (dal *Vocabolario etimologico della Lingua Italiana* di Ottorino Pianigiani). In fondo si è appena descritto l’elettorato, composto da singole persone – ed è necessario garantire a ciascuna la libertà di manifestare il suo voto – la cui volontà rileva però solo in connessione a quella espressa dalle altre, come popolo (art. 1, comma 2 Cost.) o, in ogni caso, come corpo elettorale. Esso dunque può esprimersi in modo genuino (pure in caso di “voto strategico”) solo se è libero, anche grazie al voto segreto.

³⁷ V. R.A. DAHL, *Quanto è democratica la Costituzione americana?*, Roma-Bari: Laterza, 2003 (ed. orig. 2002), 13 ss.

³⁸ Analogo ragionamento, per le limitazioni su base censitaria o capacitaria, poteva farsi in Europa e non solo circa la realtà britannica (le idee alla base del suffragio ristretto statunitense derivavano dalle tesi di William Blackstone): cfr. F. LANCHESTER, *Voto (diritto di) (dir. pubbl.)*, cit., par. 6; M. RUBECHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino: Giappichelli, 2016, 9 ss.

³⁹ M. ROSPI, *Segretezza del voto e democrazia*, cit. 78 ss.

⁴⁰ Cfr. A. KEYSSAR, *The Right to Vote. The Contested History of Democracy in the United States*, New York: Basic Book, 2009, 14-16.

⁴¹ Tra i quali si distinguono per importanza il XIV (1868), il XV (1870) e il XIX emendamento (1920) alla Costituzione. L’autrice sottolinea come tra la seconda metà dell’800 e la prima metà del ’900, al di là delle norme

Per delineare la natura del voto, in assenza di indicazioni costituzionali, ci si affida alle pronunce della Corte suprema federale. Vi si legge che «[n]o right is more precious in a free country than that of having a voice in the election of those who make the laws under which, as good citizens, we must live»⁴³ e «When the state legislature vests the right to vote for President in its people, the right to vote as the legislature has prescribed is fundamental; and one source of its fundamental nature lies in the equal weight accorded to each vote and the equal dignity owed to each voter»⁴⁴: la natura di diritto ne esce consacrata⁴⁵. Quanto alla segretezza del voto, a livello costituzionale ce n'è traccia solo nel XII emendamento (1804), che aveva imposto lo scrutinio segreto per eleggere il Presidente e il Vicepresidente federali. Ciò, secondo Rospi, non basta a considerare il principio di segretezza del voto un «elemento indefettibile di libertà di esercizio dello stesso e, dunque, della democrazia nordamericana»⁴⁶: lo dimostrerebbe la lunga tradizione di voto espresso *viva voce* in vari Stati, ritenuto privilegio spettante ai cittadini americani liberi (che si sentivano tali al punto di esprimere in pubblico il loro consenso), in linea con la *freedom of speech* tutelata dal I emendamento.

Proprio quel sistema di espressione del voto, tuttavia, aveva mostrato presto le sue fragilità: la sincerità dei suffragi era apparsa esposta a episodi di corruzione, intimidazione, coercizione o anche semplicemente di monitoraggio delle scelte effettuate in un certo territorio. Tali abusi, a dire il vero,

costituzionali, la legislazione federale elettorale fosse «scarna e priva di strumenti idonei a realizzare il dovuto controllo sull'operato degli Stati in materia di diritto di voto, così la questione del diritto di voto ritornò nelle mani degli Stati almeno fino agli anni '60 del '900»: ne furono espressione soprattutto i *test* di intelligenza o abilità di lettura e scrittura introdotti da molti Stati federati a partire dagli anni '20, con i quali si escludeva dal voto chi non li aveva superati. Reale punto di svolta, in questo senso, fu l'approvazione del *Voting Rights Act* (1965), seguito al *Civil Rights Act* (1957).

⁴² V. in particolare *Smith v. Allwright*, 321 U.S. 649, 1944, con cui la Corte suprema – pure sulla base del *Soldier Voting Act* (1942) – dichiarava incostituzionale la norma texana che aveva consentito (tra l'altro) al Partito democratico di negare ai neri l'accesso alle primarie; *Harper et al. v. Virginia Board of Elections et al.*, 383 U.S. 663, 1966, con cui si era sancito che «the right to vote is too precious, too fundamental to be burdened or conditioned», in particolare da requisiti fiscali (la sentenza era giunta dopo l'approvazione, nel 1964, del XXIV emendamento alla Costituzione, che aveva reso illegittima ogni restrizione fiscale al diritto di voto); *Oregon v. Mitchell*, 400 U.S. 112, 1970, che aveva aperto la strada alla cancellazione dei requisiti di residenza prolungata in uno Stato per essere ammessi al voto.

⁴³ *Wesberry v. Sanders*, 376 U.S. 1, 1964, 17.

⁴⁴ *Bush v. Gore*, 531 U.S. 98, 2000, 104.

⁴⁵ L'autrice peraltro invita a considerare anche la *concurring opinion* del justice Scalia nel caso *Doe v. Reed*, 561 U.S. 186, 2010, nella quale si fa intendere che chi prende parte a una procedura referendaria, in particolare a una *petition* – ma probabilmente ciò può farsi valere anche per ogni procedura elettorale – esercita una funzione pubblica (e come tale, dovrebbe essere esercitata in modo palese, ma gli abusi perpetrati avrebbero portato ad adottare misure a tutela della segretezza, a partire dall'introduzione dell'*Australian ballot*); A. GRATTERI, *Il valore del voto*, cit. 92-99 sostiene invece la natura «quasi disponibile» o comunque privata del diritto di voto, in mancanza di un principio costituzionale di segretezza e in presenza di prassi che erodono la garanzia di quella stessa segretezza.

⁴⁶ M. ROSPI, *Segretezza del voto e democrazia*, cit., 94.

avevano finito per caratterizzare anche i successivi tentativi di esprimere il voto con mezzi diversi⁴⁷, incluse le prime forme di scheda elettorale (*paper ballot*), la cui stampa e distribuzione da parte di partiti e candidati fu sostanzialmente avallata da una norma federale nel 1871⁴⁸: l'assenza di regole federali (e spesso anche statali) sugli *standard* nella conformazione e nella stampa delle schede aveva indotto i partiti a preparare *ballot* riconoscibili, dunque controllabili (l'uso di una busta in cui inserire la scheda poteva risolvere alcuni problemi in sede di espressione del voto, ma oggettivamente poteva crearne altri, dando occasione di brogli o altre contraffazioni della volontà).

Era nata da queste criticità – e non da riflessioni teoriche – l'esigenza di tutelare la segretezza del voto con nuovi strumenti, a partire dal c.d. *Australian ballot*: una “scheda di Stato”, pre-stampata a spese dell'amministrazione e recante l'intera “offerta” elettorale. Il sistema era stato impiegato per la prima volta nel 1856 per eleggere il parlamento di Victoria in Australia⁴⁹, assieme ad altri accorgimenti per tutelare meglio la segretezza del voto ed evitare frodi (la consegna della scheda firmata da parte del personale del seggio con “spunta” sul registro dei votanti, la previsione di strutture simili alle cabine da collocare nel seggio, la fornitura del materiale di scrittura). Negli Stati Uniti la prima adozione dell'*Australian ballot* si era registrata in Massachusetts (1888)⁵⁰: tutte le schede per ogni elezione di quello Stato sarebbero state stampate e distribuite a spese dell'amministrazione. Ciò aveva comportato la fissazione di procedure per presentare le candidature da stampare sulle schede (e per controllarne i requisiti) nonché delle caratteristiche delle “schede di Stato” nelle varie occasioni elettorali previste; si era pure previsto di approntare istruzioni per i

⁴⁷ Tra questi si può includere anche il *corn-and-bean ballot*, cioè il voto binario espresso usando un chicco di mais e un fagiolo nero: ogni votante era chiamato a inserire in un'urna fatta passare il chicco per un voto favorevole all'opzione proposta, il fagiolo per un voto contrario. Si tratta in realtà di un sistema più antico, non elaborato in America e, in effetti, neanche nelle isole britanniche, in cui si impiegavano «white or black peas»: v. C. GROSS, *The Early History of the Ballot in England*, in *The American Historical Review*, 3, 1898, 456-463, spec. 458. Si può parlare di votazione a scrutinio segreto (com'è tuttora considerato, *mutatis mutandis* quanto agli strumenti impiegati, il nostro sistema delle palline bianca e nera, previsto dai regolamenti parlamentari ove il voto elettronico non funzioni a dovere: art. 49, comma 3 Reg. Camera; art. 118, comma 6 Reg. Senato); il livello di tutela della segretezza muta però a seconda delle condizioni del voto (un'urna che passa di mano o la compresenza di più persone nello stesso spazio garantiscono assai meno la segretezza rispetto a una “chiamata” ordinata e alla presenza di una sola persona nel luogo in cui si vota).

⁴⁸ *Federal Elections Act* (noto pure come *Enforcement Act*) del 28 febbraio 1871: «all votes for representatives in Congress shall hereafter be by written or printed ballot, any law of any State to the contrary notwithstanding» (Sec. 19).

⁴⁹ Cfr. J.H. WIGMORE, *The Australian Ballot System as Embodied in the Legislation of Various Countries*, Boston: Soule, 1889, 2 ss.; P. BRENT, *The Australian Ballot: Not the Secret Ballot*, in *Australian Journal of Political Science*, 1, 2006, 39-50. Di recente v. J. BRETT, *From Secret Ballot to Democracy Sausage. How Australia Got Compulsory Voting*, Melbourne: Text Publishing, 2019, 15 ss.

⁵⁰ Massachusetts, 1888, chap. 436, *An Act to Provide for Printing and Distributing Ballots at the Public Expense, and to Regulate Voting at State and City Elections*: si legga in J.H. WIGMORE, *The Australian Ballot System*, cit., 37-67.

votanti, allestire i seggi in modo che ci fossero, tra l'altro, adeguati spazi affini alle cabine (*voting shelf or compartment*) per votare e ripiegare la scheda al riparo da sguardi altrui, nonché regolare nel dettaglio le operazioni preparatorie, di voto e di scrutinio (con relative sanzioni).

Quel primo esempio – insieme allo stato di New York – dette ottima prova per la garanzia della segretezza del voto e, di riflesso, della libertà e genuinità dello stesso (consentendo tra l'altro la conoscenza, almeno formale, di tutte le candidature regolarmente presentate e stampate sul *ballot*), diffondendosi in fretta sul territorio statunitense: lo stesso frazionamento del voto (*split-ticket voting*), con consensi dati a candidati di partiti diversi negli eventi elettorali svolti in contemporanea⁵¹, aveva di fatto dimostrato che il voto davvero segreto aveva “liberato” condotte prima in astratto possibili, ma scoraggiate dalle condizioni in cui il voto avveniva. Si era così ritenuto, più sulla base dei fatti che sulla scorta di riflessioni teoriche, che il modo migliore per tutelare *the freedom of speech* riconosciuta dal I emendamento, pur se riferita a un'espressione scritta peculiare (il voto), fosse rendere il più possibile anonimo il singolo atto di espressione⁵²: si è scelto in concreto un sistema che ha mostrato di rispondere bene alle minacce al diritto di voto, senza che possa parlarsi né di un diritto al voto segreto negli Stati Uniti, né di un obbligo per gli Stati di accedere solo a quella forma elettorale⁵³. Proprio gli Stati, però, hanno deciso in autonomia di riconoscere portata costituzionale alla segretezza del voto, al di là di poche eccezioni⁵⁴: anche per questo, è soprattutto responsabilità degli Stati tutelare il voto segreto con le norme e le azioni, considerando la varietà di situazioni e modi in cui l'espressione dei consensi può avvenire.

⁵¹ J.G. RUSK, *The Effect of the Australian Ballot Reform on Split Ticket Voting: 1876-1908*, in *The American Political Science Review*, 4, 1970, 1220 ss.; F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, Milano: Giuffrè, 2004, 183.

⁵² Rospi dedica un intero paragrafo a un parallelo tra la tutela della segretezza del voto e *the right to remain anonymous*, entrambi coperti dal I emendamento e legati dal caso deciso dalla Corte suprema federale *McIntyre v. Ohio Elections Commission*, 514 U.S. 334, 1995 (lì si è attribuita alla stessa Corte l'opzione per «a respected tradition of anonymity in the advocacy of political causes», precisando che tale tradizione «is perhaps best exemplified by the secret ballot, the hard-won right to vote one's conscience without fear of retaliation»); l'autrice dà conto anche della *dissenting opinion* del *justice* Scalia, che negava potesse parlarsi di un diritto costituzionalmente protetto all'anonimato in ambito elettorale, non potendosi arrivare a ledere l'integrità del processo elettorale per effetto della salvaguardia dell'anonimato. Di nuovo, però, si torna alla discussione sulla natura del diritto di voto nel sistema statunitense.

⁵³ L'autrice ha buon gioco a citare la già richiamata *concurring opinion* del *justice* Scalia alla sentenza *Doe v. Reed*, 561 U.S. 186, 2010: nel finale si legge «nothing prevented the States from moving to the secret ballot. But there is no constitutional basis for this Court to impose that course upon the States».

⁵⁴ Non prevedono espressamente la tutela del voto le costituzioni del Texas e dell'Iowa; in quella dell'Oregon è scritto a chiare lettere che «in all elections by the people, votes shall be given openly, or viva voce, until the Legislative Assembly shall otherwise direct» (Article II, Sect. 15).

4. Tra partecipazione democratica e trasparenza, per completare il triangolo

Inquadrati in chiave storico-giuridica il diritto di voto e la sua segretezza negli ordinamenti italiano e statunitense, nella sua monografia Mimma Rospi passa a domandarsi – come si è detto all’inizio – quale sia l’assetto attuale delle democrazie nel rapporto tra partecipazione democratica e trasparenza e si interroga sul ruolo (e sull’espansione) della segretezza del voto in questa dinamica⁵⁵. La riflessione considera che cresce la domanda di partecipazione democratica e aumentano gli spazi e gli strumenti che consentono a cittadine e cittadini di esercitare il proprio potere elettorale, ma ciò inevitabilmente ha riflessi sulla conformazione dello stato democratico⁵⁶.

Se infatti, sulla scorta della lezione di Kant, la democrazia funziona a dovere se gli atti di chi governa sono pubblici (dunque controllabili dal popolo) mentre quelli dei componenti del popolo sovrano è bene che restino anonimi, le nuove forme di partecipazione attraverso tecnologie possono finire per sottoporre a pubblicità e controllo le scelte di ciascun membro del popolo; il moltiplicarsi delle occasioni elettorali (nelle quali si possono far rientrare le primarie o consultazioni affini) o paraelettorali (che ragionevolmente includono le varie forme di sondaggio somministrate da ogni parte⁵⁷), non di rado gestite attraverso il *web*, non fa che trasformare chi partecipa in una curiosa figura ibrida, di spettatore-controllore-attore che ritiene di influire sulle scelte di chi governa (o comunque vorrebbe farlo) guardando e giudicando, ma è a sua volta controllato da chi predispone gli strumenti di partecipazione⁵⁸. La sempre maggiore inconsistenza dei partiti (rispetto alla tradizione europea) di certo ha contribuito al sorgere e al perpetuarsi di questa situazione: di fatto, tanto la formazione dell’opinione pubblica⁵⁹ (*cosa guardare*) quanto le azioni dei politici e la loro comunicazione (*cosa far vedere*) sono, specie nell’attuale “epoca degli algoritmi”⁶⁰, in gran parte nelle mani di circuiti diversi da quello che ha in precedenza caratterizzato il sistema democratico.

⁵⁵ M. ROSPI, *Segretezza del voto e democrazia*, cit., 109 ss.

⁵⁶ In questo senso, l’autrice fa riferimento ai saggi di N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino: Einaudi, 1995.

⁵⁷ Cfr. la consolidata rubrica «Sondopolitica», a cura di Paolo Natale, sulla rivista *Comunicazione politica* o la «sondocrazia» citata in S. RODOTÀ, *La sovranità nel tempo della tecnopolitica*, in *Politica del diritto*, 4, 1993, 569-600.

⁵⁸ Cfr. N. URBINATI, *Democrazia in diretta. Le nuove sfide alla rappresentanza*, Milano: Feltrinelli, 2013.

⁵⁹ Un’espressione da intendere nel senso più generale possibile: cfr. le riflessioni di V. ZENO-ZENCOVICH, *La libertà d’espressione. Media, mercato, potere nella società dell’informazione*, Bologna: il Mulino, 2004, 29-31.

⁶⁰ Sui loro effetti sulla sovranità popolare, cfr. 60 C.R. SUNSTEIN, *#republic. La democrazia nell’epoca dei social media*, Bologna: il Mulino, 2017, 200 ss.

In questo contesto⁶¹, l'autrice richiama l'importanza di continuare ad assicurare la segretezza del voto: la "scheda di stato", l'uso della cabina e delle urne opache, in una visione complessiva (che consideri anche le disposizioni che sanzionano le violazioni del voto segreto), possono costituire – ben più che un elemento del «paesaggio delle democrazie contemporanee»⁶² – una «barriera protettiva dietro la quale il singolo cittadino può ancora trincerarsi dai tentativi di invasione della sfera del singolo da parte delle istituzioni rappresentative, al fine di non far ribaltare quel ruolo di controllori e controllati su cui si erge la struttura della sovranità popolare nelle democrazie moderne»⁶³ e, anzi, per conservare l'essenza stessa della sovranità.

Per valutare gli altri due lati del triangolo, Rospi inizia ricostruendo l'evoluzione del concetto di partecipazione democratica⁶⁴: esso si formò dopo la separazione tra Stato e società, con lo sviluppo delle prime forme associative di cittadini interessati a far valere le loro aspettative partecipando al governo; l'evoluzione è proseguita fino al passaggio allo stato sociale, di «più vera e più piena democrazia»⁶⁵, grazie all'apporto e al riconoscimento dei corpi intermedi. In Italia la partecipazione politica rientra tra i principi fondamentali che la Repubblica deve garantire in un'ottica di uguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2 Cost.) ed è un elemento essenziale della democrazia costituzionale⁶⁶; si possono distinguere⁶⁷ una generica partecipazione alla vita delle istituzioni e una

⁶¹ Nonché in dissenso rispetto a chi applica la teoria della democrazia plebiscitaria (v. C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, Milano: Giuffrè, 1984 [ed. orig. 1928], 319 ss.) all'ordinamento statunitense, ritenendo «che il popolo che esercita il potere oculare per acclamazione, come fosse in un teatro che rende pubblico e trasparente tutte le azioni politiche, [sia] in grado di esercitare un limite più attivo e un controllo più serrato e costante sul governo rispetto ai vincoli legali che sono stati costruiti dal costituzionalismo moderno» (Rospi pensa soprattutto a J.E. GREEN, *The Eyes of the People. Democracy in the Age of Spectatorship*, Oxford: Oxford University Press, 2010, 188 ss.; E.A. POSNER, A. VERMEULE, *The Executive Unbound. After the Madisonian Republic*, Oxford: Oxford University Press, 2011, 60-61). Si condivide l'idea che – negli Stati Uniti e altrove – se l'opinione pubblica è "testata", monitorata e indirizzata, sia difficile immaginare che questa possa controllare chi detiene il potere. In generale «l'attività di comunicazione mira a condizionare la realtà e le condotte dei soggetti cui si rivolge: in questo senso, può considerarsi una forma di potere» (G. AZZARITI, *Introduzione: la comunicazione come funzione*, in G. ARENA (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli, 2001, 25; G. GARDINI, *Le regole dell'informazione. L'era della post-verità*, Torino: Giappichelli, 2017, 340): certo i cittadini non possono controllarla.

⁶² Così, ovviamente in senso critico, C. PINELLI, "Non sai che il voto è segreto?". *L'affermazione di un principio costituzionale e delle sue garanzie*, in *Il Politico*, 1, 1996, 27-75, spec. 27.

⁶³ M. ROSPI, *Segretezza del voto e democrazia*, cit., 126.

⁶⁴ Specie guardando all'idea di partecipazione della singola persona a un atto giuridico collettivo in R. CAPITANT, *Démocratie et participation politique dans les institutions françaises de 1875 à nos jours*, Paris: Bordas, 1972, 31-32.

⁶⁵ P. CALAMANDREI, *L'avvenire dei diritti di libertà*, introduzione a P. RUFFINI, *I diritti di libertà*, Firenze: Nuova Italia, 1946, XLIV ss., ora in P. CALAMANDREI, *Opere giuridiche. III. Diritto e processo costituzionale*, Roma: Roma TrE-Press, 2019, 183-210, spec. 203.

⁶⁶ A. MORELLI, *Le trasformazioni del principio democratico*, in *Consulta online*, 1, 2015, 194 ss., spec. 211; M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano: FrancoAngeli, 2012, 31.

lettura più restrittiva, che rimanda al concorso ai processi decisionali pubblici o comunque all'assunzione di responsabilità nelle decisioni pubbliche attraverso strumenti previsti dalle norme. Pure negli Stati Uniti, pur se manca un espresso riconoscimento costituzionale⁶⁸, alla partecipazione può riconoscersi la dignità di principio fondamentale e di elemento costitutivo di quell'ordinamento già dagli anni della rivoluzione e anche nelle sue strutture comunali⁶⁹. La partecipazione, infine, marca la distinzione tra la democrazia rappresentativa (in cui gli elettori incidono essenzialmente nei periodici momenti elettorali, più che negli altri) e il modello identificato come democrazia partecipativa: essa dovrebbe assicurare un collegamento più solido tra rappresentati e rappresentanti proprio grazie agli istituti di partecipazione previsti, ulteriori rispetto alle elezioni "canoniche".

Quanto al terzo lato del triangolo, in Italia gli artt. 1 e soprattutto 97 Cost. di fatto pongono per l'intero ordinamento il principio di trasparenza e pubblicità dei processi democratici (specie delle decisioni pubbliche), sia per consentire ai cittadini di controllare l'operato di chi li rappresenta con un vero e proprio diritto di accesso⁷⁰, sia per rendere davvero possibile la partecipazione dei cittadini alla sfera pubblica. Tale svolta non sarebbe estranea a un'ispirazione d'oltreoceano⁷¹: pure negli Stati Uniti mancano apposite disposizioni costituzionali in tema di trasparenza, ma dagli anni '70 in poi si è ampiamente legiferato a livello federale e statale. È di nuovo il I emendamento, per dottrina e giurisprudenza della Corte suprema federale, a dare copertura alla trasparenza: *the right to know* (in particolare il diritto ad accedere ai documenti amministrativi e giudiziari, nonché la trasparenza sugli interessi finanziari di chi esercita pubbliche funzioni, eletti inclusi) sarebbe una

⁶⁷ Secondo la lettura data da M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali*, relazione al convegno ISSIRFA *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria* (Roma, 4 luglio 2005), in www.issirfa.cnr.it, 4.

⁶⁸ La dottrina e la giurisprudenza costituzionale l'hanno trovato nella *freedom of speech* tutelata dal I emendamento: l'autrice esamina i tre valori (*truth, self-government e autonomy*) legati alla libertà di manifestazione del pensiero.

⁶⁹ Rospi cita già A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, Torino: Einaudi, 2006 (ed. orig. 1835-1840).

⁷⁰ V. il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), specie l'art. 1, nel testo in vigore (modificato dalla l. n. 124/2015 e dal d.lgs. n. 97/2016): «1. La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. // 2. La trasparenza [...] concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino». Nota però Rospi che, a differenza che negli Stati Uniti, la legge non estende alle cariche elettive tali obblighi di trasparenza e pubblicità.

⁷¹ L'autrice si riferisce in particolare alle norme introdotte a partire dal *Freedom of Information Act* (1966), in tema di diritto di accesso alle informazioni in possesso delle amministrazioni.

precondizione per esercitare la *freedom of speech* in ambito politico⁷², incidendo su *accountability* e *legitimacy* delle istituzioni, nonché sulla *participation* di ciascun cittadino.

Nel volume non manca un riferimento all'ordinamento dell'Unione europea: il principio di trasparenza si può evincere direttamente da disposizioni di diritto europeo primario⁷³ e questo è strumentale per l'inveramento del principio di partecipazione democratica⁷⁴; nota però l'autrice che «il processo di democratizzazione delle istituzioni eurounitarie persegue maggiormente gli obiettivi di pubblicità e trasparenza e di partecipazione democratica, predisponendo strumenti partecipativi e di controllo delle attività istituzionali che inevitabilmente permettono di svelare, in anticipo rispetto al momento di esercizio del voto, quella che potrebbe essere l'intenzione del votante»⁷⁵.

⁷² Corte suprema federale, *Richmond Newspapers, Inc. v. Virginia*, 448 U.S. 555, 1980; *Reno v. Condon*, 528 U.S. 141, 2000. Rospi collega la trasparenza anche al diritto di rivolgere petizioni al governo per riparare torti, parimenti espresso nel I emendamento.

⁷³ V. soprattutto, nel trattato sull'Unione europea (TUE), l'art. 1 («[...] Il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini [...]»), con il testo frutto delle modifiche apportate dal trattato di Amsterdam), l'art. 3, par. 5 («Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini [...]»), l'art. 9 («L'Unione rispetta, in tutte le sue attività, il principio dell'uguaglianza dei cittadini, che beneficiano di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce»), l'art. 10, par. 3 («Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini») e l'art. 11, par. 2 («Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile», ma rileva anche il par. 4 che prevede il diritto di iniziativa popolare per almeno un milione di cittadini «che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri»). Quanto al trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), rileva soprattutto l'art. 15, par. 1 («Al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile») e 3 («Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto [...]»). Con riferimento, infine, alla Carta di Nizza, vanno considerati gli artt. 41 (che codifica il diritto a una buona amministrazione e, in particolare, il diritto di ogni persona ad accedere alle informazioni che lo riguardano e a ottenere una risposta nella propria lingua) e 42 («Ogni cittadino dell'Unione nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto»), il primo per agevolare il controllo da parte delle singole persone, il secondo per facilitare la partecipazione democratica. In materia cfr. E. GROSSO, *Cittadinanza e vita democratica in Europa dopo il trattato di Lisbona*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona*, Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2009, 225 ss.

⁷⁴ Cfr. Corte di giustizia Ue, causa C-350/12 P, *Sophie in 't Veld*, 3 luglio 2014, par. 53.

⁷⁵ M. ROSPI, *Segretezza del voto e democrazia*, cit., 161.

5. Prima del voto: segreto sulle opinioni politiche per un voto segreto?

Le considerazioni viste sin qui portano Mimma Rospi a sostenere che, a fronte di una previsione (e di una tutela) costituzionale per la partecipazione democratica e per la trasparenza in Italia e negli Stati Uniti, spicca la differenza sul “terzo lato” del triangolo della democrazia da lei immaginato: a fronte di una disposizione costituzionale che in Italia fissa la segretezza del voto come «*standard* “irretrattabile” di un voto libero e consapevole»⁷⁶, la Corte suprema Usa non ha individuato a livello federale un analogo vincolo costituzionale. In Italia il lato della segretezza del voto potrebbe essere compreso solo per uno scarso margine⁷⁷, mentre nel sistema statunitense esso potrebbe ridursi (a beneficio di partecipazione e trasparenza) fin quasi ad annullarsi: «il rapporto si ridurrebbe ai due lati della partecipazione democratica e della trasparenza, che da soli non sono in grado di garantire la democraticità di un sistema giuridico»⁷⁸. Per l’autrice occorre così un esame rigoroso degli strumenti di partecipazione e trasparenza di quel sistema, per valutarne l’adozione nel nostro Paese.

Negli ultimi capitoli del volume, Rospi si concentra su vari istituti: alcuni pongono questioni in materia di segretezza relative a fasi precedenti l’esercizio del diritto di voto (l’iscrizione nelle liste elettorali, la presentazione delle candidature, la partecipazione alle primarie, il finanziamento ai partiti), altri esigono riflessioni circa il mantenimento della segretezza nel momento stesso del voto (l’adozione dell’*Australian ballot*, il voto per corrispondenza e assistito, il voto anticipato e il voto elettronico).

Ponendo mente sulla segretezza nelle fasi precedenti il voto, relativa dunque all’orientamento politico delle singole persone, si analizza per prima l’iscrizione alle liste elettorali come condizione necessaria per votare: se è volontaria come negli Stati Uniti, genera innanzitutto riflessioni sulla partecipazione (essendo opportuno dotarsi di sistemi che facilitino l’iscrizione regolare degli elettori alle liste, anche in caso di loro mobilità⁷⁹) e sulla trasparenza (ci si interroga sulla legittimità di

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ Dando così luogo a un triangolo scaleno a seconda della prevalenza data, in un dato momento, alla partecipazione o alla trasparenza, o tutt’al più isoscele, ma comunque con la base della segretezza del voto sufficientemente larga.

⁷⁸ M. ROSPI, *Segretezza del voto e democrazia*, cit., 162 ss.

⁷⁹ V. in particolare la possibilità, prevista dal *National Voter Registration Act*, di registrarsi attraverso le banche dati del *Department of motor vehicles*, magari provvedendo alla registrazione al momento del rilascio della patente di guida o del documento d’identità (c.d. “modello Delaware”), oppure v. l’*Help American Vote Act* (2002), con cui si è tra

norme che chiedano all'elettore di presentare documenti di identità in fase di registrazione o in sede di voto⁸⁰). L'eventuale introduzione di un istituto simile nel nostro ordinamento porrebbe però indubbi problemi di tutela della segretezza del voto, poiché di norma in sede di registrazione si chiede di indicare anche il partito cui si è affiliati o per il quale ci si orienta: l'autrice giustifica tale previsione nel sistema statunitense, oltre che con la mancanza di tutela costituzionale del voto segreto, con ragioni storiche (l'appartenenza a un partito era di per sé causa di attribuzione del diritto di voto) e «partecipativo-associative» (a lungo il solo modo per partecipare alle primarie di un partito è stato dichiarare la propria affiliazione; si è visto che la dichiarazione pubblica del proprio voto era ritenuta compatibile con la concezione di «cittadini liberi» vigente per decenni), ma in un ordinamento di stampo europeo una disciplina simile sarebbe ben più difficile da accettare.

Diverso è l'approccio italiano alle liste elettorali, tenute dai comuni con revisione semestrale: l'inserimento è automatico per i cittadini al compimento della maggiore età (e mancando i requisiti negativi fissati dalla legge nazionale)⁸¹, dunque lo si ritiene obbligatorio⁸². L'accesso ai loro dati è consentito solo per «dichiarati fini elettorali» o – in forma anonima e aggregata – a scopi statistici o di ricerca; le liste, peraltro, non contengono dati che possano ledere o mettere a rischio la segretezza del voto passato o futuro (non essendo indicata l'affiliazione) e le pressioni sui singoli elettori si limitano di solito all'invio o alla consegna di materiale di propaganda. Discorso diverso per le liste sezionali, tenute durante le operazioni di voto da ogni ufficio elettorale di sezione: consentendo di sapere chi ha partecipato al comizio elettorale e chi si è astenuto, il loro contenuto va trattato «con la massima riservatezza nel rispetto del principio costituzionale della libertà e della segretezza del

l'altro consentito il *provisional ballot*, che permette a chi ne ha interesse di iscriversi alle liste esattamente quando si vota, in qualunque luogo della Federazione si trovi.

⁸⁰ V. Corte suprema federale, *Crawford v. Marion County Election Board*, 553 U.S. 181, 2008. La legge dell'Indiana obbligava chi intendeva votare a esibire un documento d'identità provvista di foto: i ricorrenti volevano contenere i costi per gli aspiranti votanti, ma per i giudici era più importante assicurare l'*integrity* dei processi elettorali.

⁸¹ Si ricordi che per significativa dottrina – v. T. MARTINES, *Art. 56-58*, in G. BRANCA (diretto da), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma: Zanichelli - il Foro Italiano, 1984 (*Le Camere* - I), 43-55 – l'art. 48 Cost. conferisce a uomini e donne una «speciale capacità di diritto pubblico», non direttamente il diritto di voto, che esiste solo dopo l'iscrizione nelle liste elettorali. Altri (C. LAVAGNA, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella costituzione italiana*, in AA.VV., *Studi economico-giuridici. Pubblicati per conto della Facoltà di Giurisprudenza [dell'Università di Cagliari]*, Padova: Cedam, 1953, 30 ss.) parlavano di «situazione giuridica garantita nei confronti del legislatore» per cittadini e cittadine maggiorenni (prima dell'iscrizione); v. pure E. GROSSO, *Art. 48*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino: Utet giuridica, 2006, par. 2.2.

⁸² E. BETTINELLI, *Diritto di voto (voce)*, in *Digesto disc. pubbl.*, V, 1990, 225 ss.

voto, avuto anche riguardo alla circostanza che la partecipazione o meno ai *referendum* o ai ballottaggi può evidenziare, di per sé, anche un eventuale orientamento politico dell'elettore»⁸³.

Altro terreno di comparazione rilevante è rappresentato dalle primarie, nate oltreoceano e adottate molto più in là (con significative differenze) anche nel nostro ordinamento. Negli Stati Uniti ogni Stato federato ha adottato un suo sistema di regolazione delle primarie, specie circa la possibilità che partecipi anche chi non ha dichiarato la *party affiliation* per una determinata forza politica⁸⁴. Non risulterebbero però casi in cui sia emersa la necessità di tutelare anche durante le primarie, come parte dell'*iter* che porta a eleggere i parlamentari, la segretezza del voto: ulteriore indizio di come questa non sia avvertita come principio e *standard* qualitativo delle elezioni⁸⁵. Sistemi inclusivi come le *open primary* o le *blanket primary* – con ogni scheda che riporta le candidature di tutte le primarie che si svolgono in contemporanea – sono concepiti per ampliare la partecipazione, più che per preservare il segreto sull'orientamento del singolo e sul suo voto futuro (benché ciò accada in via mediata), né possono imporsi agli Stati che hanno adottato altre soluzioni.

Nessuna legge statale⁸⁶, invece, ha mai regolato le primarie in Italia, tenute “privatamente” da alcune forze politiche (soprattutto di centrosinistra, ma non solo) nel pieno di un'epoca di “crisi dei partiti” nel tentativo di riavvicinare i cittadini e dare un'idea di maggiore democraticità. Le consultazioni⁸⁷, spesso sul modello delle primarie aperte, sono di regola state organizzate in modo da garantire minime condizioni di tutela della segretezza del voto; ciò nonostante, si ritiene – in consonanza con l'autrice della monografia – che non si possa imporre ai partiti o alle coalizioni che organizzano le primarie il rispetto degli *standard* di genuinità del voto sanciti dall'art. 48, comma 2

⁸³ Così il Garante per la protezione dei dati personali, nel suo provvedimento del 18 aprile 2019, n. 96, in *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, 7 maggio 2019, n. 105, 29 ss.

⁸⁴ L'autrice percorre l'evoluzione della giurisprudenza della Corte suprema federale in tema di primarie: dopo una prima fase in cui si era esclusa l'applicazione delle norme federali e costituzionali alle primarie statali dei partiti (v. ad es. *Newberry v. United States*, 256 U.S. 232, 1921), si è arrivati a sottoporre pure le primarie alle norme costituzionali, in particolare l'art. 1, sez. 4 (spetta alle norme statali regolare tempi, luoghi e modi per eleggere i parlamentari e il Congresso può intervenire a sua volta su queste) nonché il XIV, il XV e il XIX emendamento (v. soprattutto *United States v. Classic*, 313 U.S. 299, 1941; *Smith v. Allwright*, 321 U.S. 649, 1944; *Terry v. Adams*, 345 U.S. 461, 1953). In seguito la Corte suprema ha però di nuovo deciso di non poter imporre a un partito regole sulle primarie (*Democratic Party of the United States v. Wisconsin ex rel. La Follette*, 450 U.S. 107, 1981), fino a dichiarare incostituzionale una norma statale che consentiva a un elettore non iscritto o non simpatizzante di un partito di sceglierne i candidati, finendo per frustrare i diritti associativi dei partiti (*California Democratic Party v. Jones*, 530 U.S. 567, 2000).

⁸⁵ La semplice previsione costituzionale (art. II, sez. 1, par. 3, abrogato e sostituito dal XII emendamento) del *vote by ballot* non ha trasformato in principio indefettibile la segretezza del voto: cfr. P. PASSAGLIA, *Il segreto delle primarie*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, III, Napoli: Editoriale Scientifica, 2011, 2477-2503.

⁸⁶ La legge però c'era in Toscana (l.r. n. 70/2004, abrogata nel 2014) e c'è in Calabria (l.r. n. 25/2009, inapplicata).

⁸⁷ Di recente v. L. GORI, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, Napoli: Editoriale Scientifica, 2018.

Cost. L'art. 49, difatti, ha individuato i partiti come soggetti chiamati a determinare la politica nazionale pure attraverso le candidature selezionate nel modo da loro scelto e sottoposte al voto (tra l'altro) libero e segreto di elettori ed elettrici⁸⁸: appare poco ragionevole pretendere il rispetto della segretezza del voto per procedure elettorali solo eventuali, a partecipazione volontaria e in assenza di una legge nazionale (che difficilmente sarà approvata finché i partiti resteranno associazioni non riconosciute, come sono tuttora a dispetto della prima attuazione dell'art. 49 Cost.)⁸⁹. Quella legge, in particolare, potrebbe prevedere primarie pubbliche non obbligatorie ma contemporanee, con un'unica scheda cumulativa su cui esprimere un solo voto – soluzione che si preferirebbe e che potrebbe partire dalle prime esperienze toscane per modellare le norme – oppure potrebbe imporre ai partiti requisiti minimi, anche in termini di tutela della segretezza dei voti espressi.

Più delicati appaiono i profili legati alla tenuta degli elenchi dei partecipanti alle primarie: questi sono dati sensibili (perché idonei a rivelare le opinioni politiche o l'affiliazione a partiti o enti affini) e come tali vanno trattati⁹⁰, ma non ne è comunque garantita la segretezza. Quelle liste si possono usare a fini elettorali senza consenso espresso (pur se in periodi di tempo definiti) e, dietro consenso espresso per iscritto e resa di adeguate informazioni, i dati possono anche essere rivelati ad altri soggetti o comunque conservati anche quando riguardano persone senza regolare contatto con i partiti⁹¹: in questo senso, può dirsi che la segretezza del voto (futuro e presunto) cede o si riduce di molto a beneficio della partecipazione e della trasparenza.

Rospi include pure il tema del finanziamento della politica tra i profili da considerare in materia di segretezza delle opinioni politiche e dei voti potenziali e futuri: le intuibili esigenze di pubblicità delle fonti di finanziamento ai soggetti politici non devono far trascurare che «la trasparenza del finanziamento della politica svela quale possa essere presumibilmente l'orientamento politico del

⁸⁸ Cfr. Corte cost., 27 giugno – 10 luglio 1975, n. 203 (pres. Bonifacio, rel. Amadei).

⁸⁹ Della stessa idea P. PASSAGLIA, *Un segreto da conservare (riflessioni sulla presumibilità ex ante dei voti espressi)*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2010, 42-86, spec. 74 ss.; C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, 55, 2006, 41 ss.; L. GORI, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, cit., 292 ss. In senso contrario, facendo leva sulla natura elettorale delle primarie, v. A. GRATTERI, *Elezioni primarie e segretezza del voto: elementi pubblicistici ed associazionismo privato*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, 55, 2006, 241 ss.

⁹⁰ Cfr. Garante per la protezione dei dati personali, provvedimento *Elezioni primarie 2012 e trattamento di dati personali*, 31 ottobre 2012, n. 328 (pubblicato in www.garanteprivacy.it).

⁹¹ Cfr. Garante per la protezione dei dati personali, *Provvedimento in materia di trattamento di dati presso i partiti politici e di esonero dall'informativa per fini di propaganda elettorale*, 6 marzo 2014, n. 107, in *Gazzetta Ufficiale*, 26 marzo 2014, n. 71, 47 ss.

donatore e, dunque, quale possa essere il suo voto futuro»⁹². Nell'ordinamento statunitense tale problema non è sconosciuto, come dimostra la copiosa giurisprudenza in materia: l'anonimato dei finanziatori rientra nelle situazioni tutelate dal I emendamento, come lo stesso finanziamento, ritenuto «una delle forme di estrinsecazione della partecipazione democratica»⁹³. Storicamente, tuttavia, la disciplina federale degli Stati Uniti in materia⁹⁴ ha nettamente privilegiato la trasparenza delle fonti di finanziamento e altri istituti a tutela della *integrity of elections*⁹⁵; solo raramente la Corte suprema ha riconosciuto l'eccezionale diritto dei finanziatori a rimanere anonimi, ove la sua negazione avesse concretamente messo a rischio l'esistenza o l'attività di forze politiche minori⁹⁶.

Quanto all'Italia, se pareva improntata alla segretezza la scelta – di breve durata – di prevedere (legge n. 2/1997) la destinazione del 4 per mille del gettito Irpef di ogni contribuente non a un singolo partito, ma a un fondo generico destinato ai partiti, il principio della trasparenza⁹⁷ delle fonti di finanziamento alle forze politiche ha ricevuto più attenzione negli ultimi dieci anni, specie con le riforme effettuate tra il 2012 e il 2019. A fronte della progressiva “estinzione” dei sostegni pubblici diretti ai partiti, i finanziamenti privati sono incentivati rispetto al passato, ma ora – al di fuori delle donazioni sotto i 500 euro – tutte le liberalità devono essere tracciabili e i dati dei soggetti erogatori devono essere resi pubblici, anche sul sito della forza politica e del Parlamento; i partiti iscritti al registro istituito nel 2013 devono poi sottostare a significativi oneri di pubblicità e rendicontazione per poter godere delle provvidenze pubbliche indirette previste dalla legge. Ciò comporta una tutela minore della segretezza delle opinioni degli elettori che donano (o destinano il loro 2 per mille Irpef) e, dunque, dei loro probabili futuri voti; in tal senso il Garante per la protezione dei dati personali ha cercato di trovare un punto di equilibrio tra i principi di pubblicità e trasparenza e la

⁹² M. ROSPI, *Segretezza del voto e democrazia*, cit., 194.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ Di cui il volume (M. ROSPI, *Segretezza del voto e democrazia*, cit., 194 ss.) alla base di queste riflessioni dà ampio conto, a partire dai primi interventi nel 1907.

⁹⁵ Tra le decisioni più importanti della Corte suprema federale, v. *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1, 1976: pur essendo passata alla storia per aver dichiarato incostituzionali i limiti alle spese elettorali posti dal *Federal Election Campaign Act* (1971), ha messo chiaramente in luce che «disclosure requirements – certainly in most applications – appear to be the least restrictive means of curbing the evils of campaign ignorance and corruption that Congress found to exist». Cfr. anche *Buckley v. American Constitutional Law Foundation*, 525 U.S. 182, 1999.

⁹⁶ *Brown v. Socialist Workers '74 Campaign Committee*, 459 U.S. 87, 1982; *McConnell v. FEC*, 540 U.S. 93, 2003.

⁹⁷ Sul quale v. già R. BORRELLO, *Finanziamento della politica e diritto pubblico. Profili di teoria generale e caso francese*, Milano: Giuffrè, 1997, 3 ss.

tutela della riservatezza dei dati di ogni persona (ma il legislatore dal 2019 ha mostrato chiaramente di virare verso i primi, anche considerando il carattere volontario dell'atto di contribuzione)⁹⁸.

Restando nell'ambito della segretezza del voto prima che questo sia espresso, qui si vuole dare più spazio alla sottoscrizione delle candidature, in Italia necessaria per la loro valida presentazione: occorre considerare, oltre alle posizioni di dottrina e giurisprudenza, pure il modo in cui l'istituto è concretamente vissuto durante le campagne elettorali e le ricadute che ciò ha sulla qualificazione dell'atto con cui si firma una candidatura. È indubbia l'esigenza, oggettiva e concreta, di garantire già "a monte" la genuinità del procedimento elettorale e ciò si ottiene anche attraverso una «dimostrazione di seria consistenza e di un minimo di consenso attestata dalla sottoscrizione di un determinato numero di elettori», prevedendo pure un numero massimo di firme da raccogliere: se mancasse, «potrebbero aprirsi, specie nei piccoli comuni, delle vere e proprie pre-competizioni elettorali per assicurarsi il più alto numero di sottoscrittori possibile al fine di dimostrare la forza e l'influenza dell'una o dell'altra lista di candidati, ed esercitare così una indebita pressione psicologica sull'elettorato»⁹⁹. La Corte costituzionale, però, ha considerato solo profili legati alla libertà del voto e non anche alla sua segretezza: è dunque il caso di riflettere più a fondo.

Pregiata dottrina¹⁰⁰ ha considerato una risalente decisione del *Bundesverfassungsgericht*¹⁰¹: lì si rilevava che nel corso del procedimento elettorale preparatorio la segretezza poteva essere tutelata solo «in modo incompleto» (*unvollkommen*) e che le autorità preposte dovevano poter controllare l'autenticità delle firme e il diritto di voto dei sottoscrittori, ma il segreto elettorale non poteva essere compreso oltre lo stretto indispensabile. Tentando di stabilire un parallelo tra ordinamento italiano e tedesco, si è rilevata la necessità (o almeno l'opportunità) di bilanciare la tutela della segretezza del voto con quella della genuinità dell'*iter* elettorale, legata al «voto libero» e dunque di rilievo costituzionale: quest'ultima può prevalere ed essere giustificata «se, e soltanto se, si riveli assolutamente necessaria al fine di garantire i principi costituzionali confliggenti con il segreto»¹⁰².

⁹⁸ Il volume dedica un paragrafo corposo al regolamento Ue n. 679/2016 sulla protezione dei dati e al suo impatto in materia di profilazione dei soggetti e di opinioni politiche espresse attraverso le nuove tecnologie: un ambito di recente individuazione, di cui forse ancora non si è colta per intero la portata e le cui conseguenze sulla vita stessa delle persone necessitano di maggiori approfondimenti (anche per valutare l'idoneità delle soluzioni normative individuate).

⁹⁹ Citazioni provenienti da Corte cost. 19 febbraio – 4 marzo 1992, n. 83 (pres. Corasaniti, rel. Ferri).

¹⁰⁰ P. PASSAGLIA, *Un segreto da conservare*, cit., 52 ss.

¹⁰¹ BVerfGE 5, 77, decisione del 13 giugno 1956, 1 BvR 315/53, 1 BvR 309/53, 1 BvR 286/53.

¹⁰² P. PASSAGLIA, *Un segreto da conservare*, cit., 63.

La tesi merita pieno rispetto, anche per gli argomenti impiegati per ribattere a possibili critiche; Rospi ne tiene conto, ma rileva nelle conclusioni che «non è possibile dare una tutela preminente alla segretezza dell'orientamento politico, perché è nella natura della partecipazione democratica e della necessità di garantire la trasparenza dei rapporti politici, quello di chiedere al singolo di esporsi pubblicamente»¹⁰³. Chi scrive condivide in sostanza queste affermazioni, ma qui si vuole andare oltre e proporre una tesi basata, come detto, sul modo in cui concretamente l'istituto della raccolta firme è vissuto dagli attori politici ed elettorali. Si ritiene infatti che l'atto volontario di sottoscrivere una candidatura non comporti alcuna compressione della segretezza del voto perché questa non sarebbe toccata dalla scelta di figurare tra i presentatori: quell'atto, senza altre implicazioni politiche, dovrebbe considerarsi solo come concorso alla legittimazione di una candidatura individuale o collettiva, per cui dovrebbe avere rilievo pubblico. Tale rilievo, peraltro, potrebbe essere anche solo eventuale: la raccolta firme può avvenire in un ufficio o in un ambiente privato (ma sempre in presenza di un pubblico ufficiale – anche di natura politica, come la legge consente – abilitato ad autenticare le sottoscrizioni per quella consultazione), non avendo la stessa visibilità della medesima pratica svolta al tavolino posto in un luogo pubblico; ove poi il risultato elettorale non fornisse motivi di contestazione (magari legati all'autenticità o regolarità delle sottoscrizioni), gli atti di presentazione delle candidature sarebbero visionati ragionevolmente solo dall'ufficio elettorale chiamato ad ammettere le candidature stesse¹⁰⁴, per poi essere archiviati.

Si può accogliere questa ricostruzione con perplessità, se ci si basa sulla massima di esperienza per cui «se un soggetto sottoscrive una lista [...] è per lo meno presumibile che della lista sia un simpatizzante», per cui si può pensare che il suo voto vada proprio a quella formazione¹⁰⁵. In passato, in effetti, era quasi sempre così; oggi, invece, il discorso sembra meno valido, a partire dalle elezioni comunali, per le quali è sempre richiesta la sottoscrizione delle liste. Chi si imbatta

¹⁰³ M. ROSPI, *Segretezza del voto e democrazia*, cit., 258.

¹⁰⁴ È vero che spetta a quell'organo, tra l'altro, verificare che nessun sottoscrittore abbia firmato più di una lista, il che potrebbe «arreare al principio di segretezza del voto pregiudizi tutt'altro che secondari

¹⁰⁵ P. PASSAGLIA, *Un segreto da conservare*, cit., 61-62 (così anche E. BETTINELLI, *Diritto di voto* (voce), cit., 227). Passaglia, tra l'altro, fa discendere questa riflessione dalla norma – valida per ogni elezione – in base alla quale nessun elettore può sottoscrivere più di una lista. Si tratta di una lettura legittima, ma sembra più opportuno cercare la *ratio* non tanto nel sostegno politico della singola persona a una sola lista, quanto piuttosto nel fatto che consentire allo stesso soggetto di legittimare la presentazione di più candidature porterebbe a quella «eccessiva frammentazione dell'offerta elettorale» che proprio l'autore ritiene foriera di «pesanti ripercussioni sul funzionamento del sistema istituzionale», a partire dalla produzione di una «scheda elettorale recante una pletora di contrassegni di lista» che farebbe la felicità dei «malati di politica» e degli appassionati di procedure elettorali, ma potrebbe creare seri problemi a molti elettori.

nel gazebo di una lista nuova, non presente nel consiglio comunale uscente (dunque senza un seguito accertato), si sentirà facilmente chiedere la disponibilità a sottoscrivere la presentazione con una precisazione: «Non le chiediamo il voto, ma solo di permetterci di presentarci alle elezioni: ai seggi voterà per chi vuole». Una simile frase, oltre a voler tranquillizzare l'elettore, evidenzia che la sottoscrizione di una candidatura ha il valore di un sostegno tecnico e non politico, dunque senza ricadute sulla segretezza del voto: il sostegno può avere le ragioni più diverse (a favore di una lista, contro un'altra, desiderio di avere una lista alleata, parentela o amicizia con persone candidate...) ¹⁰⁶ ma queste semplicemente non rilevano sul piano giuridico e non sembrano costituire un motivo sufficiente per far recedere l'esigenza di verificare la correttezza del procedimento elettorale.

Il fatto che invece per le elezioni politiche, europee e – a livello delle singole regioni – regionali siano previste ipotesi di esonero dalla raccolta di sottoscrizioni per le forze politiche con adeguata rappresentanza al Parlamento italiano, europeo o nei consigli regionali può far ritenere che la sottoscrizione delle liste (con relativa messa a rischio della segretezza del voto) non sia l'unico modo per dimostrare la serietà di una candidatura e non affollare oltre misura la competizione elettorale. Anche questa è una lettura legittima, aderente allo spirito con cui si proposero le prime esenzioni (introdotte con la legge 23 aprile 1976, n. 136), cioè il fatto che l'esigenza di dimostrare la sussistenza di un consenso reale nel corpo elettorale «non trova ragione di esplicitarsi per i raggruppamenti politici con rappresentanza parlamentare, contribuendo soltanto [...] ad appesantire l'azione dei partiti ed a rendere più farraginoso una fase del procedimento» ¹⁰⁷. Un occhio disincantato però deve tenere conto del fatto che i successivi interventi normativi, intensificatisi con la progressiva crisi dei partiti e spesso arrivati a fine legislatura, hanno esentato dalla raccolta firme formazioni di scarsa consistenza parlamentare, non di rado sorte a una certa distanza dalle

¹⁰⁶ In effetti se ne tiene conto anche in P. PASSAGLIA, *Un segreto da conservare*, cit., 62: l'autore parla infatti di «casi di sottoscrizione “nell'interesse della competizione”», ma li derubrica a episodi di «“filantropismo elettorale” [...] confinato a ipotesi piuttosto remote. Lo stesso autore, tra l'altro, ricorda che nei comuni con popolazione “legale” inferiore ai mille abitanti in effetti non sono richieste firme, ritenendo che quell'esenzione trovi spiegazione «nell'esiguità dei numeri (di elettori e di candidati), tale da escludere in radice ogni possibile moltiplicazione delle liste». In linea teorica la riflessione è ragionevole, ma sembra non aver fatto i conti con la fantasia, l'abilità e la scaltrezza (non di rado imperscrutabili) di coloro che per varie ragioni scelgono di proporre liste con candidati che non hanno alcun legame con i comuni minori in cui si presentano. Esempi rilevanti di questo fenomeno si riscontrano soprattutto in Molise e in Piemonte: su quest'ultimo territorio, v. M. BOSSO, G. MAESTRI, *M'imbuco a Sambuco! Un quarto di secolo di battaglie elettorali nei comuni piemontesi “sotto i mille”*, Tricase: Youcanprint, 2019.

¹⁰⁷ V. la relazione alla proposta di legge a prima firma di Antonio Cariglia (A.P., Camera, VI legislatura, n. 3499, 2).

elezioni¹⁰⁸ e che, alle successive elezioni nazionali, spesso hanno ottenuto risultati lontani dalla soglia di sbarramento, a prova della loro reale debolezza. Volendo trarre conclusioni da quest’osservazione, si dovrebbe concludere per l’irragionevolezza sopravvenuta dell’esonero dalla raccolta firme, chiedendo a tutte le forze politiche almeno un minimo sforzo per dimostrare la loro serietà (non più scontata neanche per i partiti presenti in Parlamento); qui ci si accontenta di rilevare che anche l’esistenza di esenzioni non sembra far venir meno l’esigenza di verificare che le altre candidature siano correttamente presentate, così come non pare renda automatica la sovrapposizione tra presentatore di una lista e simpatizzante di essa¹⁰⁹, mettendo a rischio la segretezza del voto futuro.

6. Al momento del voto: mantenere il segreto per il bene della democrazia (senza temere la tecnologia)

Considerando il profilo della segretezza con riguardo al momento elettorale, è facile per Rospi notare che in Italia e negli Stati Uniti si sono adottati strumenti per tutelare il voto segreto (scheda di stato, cabine elettorali, seggi pubblici presidiati, sanzioni per le violazioni), a dispetto delle diverse tradizioni costituzionali sugli *standard* del voto. I due ordinamenti, peraltro, hanno previsto istituti per favorire la partecipazione elettorale, con effetti sui livelli di segretezza e libertà del voto.

L’esempio classico è costituito dal voto anticipato (*early voting*): negli Stati Uniti ha assunto le forme del voto per corrispondenza (all’inizio previsto per i militari, poi allargato ad altre categorie “giustificate” e ora previsto in vari Stati come forma alternativa di voto – senza la richiesta di giustificazioni (*no-excuse absentee voting*) – o addirittura come unica forma di voto¹¹⁰) e dell’*in person early voting* (con la possibilità di recarsi a “seggi” peculiari prima del giorno fissato per le elezioni), oltre che di pratiche ibride, varianti di quelle citate. Tali soluzioni sono state pensate per

¹⁰⁸ Per non parlare delle esenzioni di cui godono i contrassegni compositi, che ospitano al loro interno la miniatura del simbolo di un partito – spesso piccolo o piccolissimo – esente e che magari esprime in minima parte le candidature di una lista. Cfr. G. MAESTRI, *Modifiche al procedimento elettorale preparatorio in tema di simboli e sottoscrizioni: spunti problematici de iure condito et condendo*, in *Federalismi.it*, 14, 2015, spec. 23 ss.

¹⁰⁹ Anzi, proprio l’esistenza di liste non tenute alla raccolta di sottoscrizioni può indurre – ed è accaduto – iscritti e simpatizzanti di quei partiti a firmare per la presentazione di altre liste (in appoggio alla propria o per disturbare altre formazioni), mettendo ancor più in dubbio l’idea che sottoscrivere una lista faccia presumere il voto del sottoscrittore.

¹¹⁰ È il caso di Colorado, Hawaii, Oregon, Utah e Washington, che hanno adottato un regime di *all-mail elections*.

facilitare il voto di chi non può recarsi alle *polling station* nell'*election day* e di certo presentano pregi; non mancano però problemi pratici¹¹¹, pure in termini di disparità di trattamento (specie per chi ha difficoltà a votare sul supporto cartaceo) e, soprattutto, non c'è garanzia che il voto, espresso in luoghi non presidiati, rispetti i canoni della personalità e della segretezza. Ciò non pare abbia mosso reali dibattiti nelle discussioni sulle modifiche delle norme, segno forse che non aver assunto la segretezza del voto come principio costituzionale non fa avvertire la situazione come critica o che i cittadini statunitensi confidano nella loro capacità di esprimersi liberamente in sede elettorale¹¹².

Nell'Italia repubblicana, invece, il voto per corrispondenza è ammesso solo per i cittadini italiani residenti all'estero (dopo la riforma costituzionale del 2000): per anni ci si era limitati a prevedere le agevolazioni sul viaggio di rientro, così che potessero votare in condizioni di libertà e segretezza. La sensibilità costituzionale italiana per il voto segreto¹¹³ ha portato per due volte la disciplina del voto degli italiani all'estero davanti alla Consulta, con un conflitto di attribuzione poco dopo l'entrata in vigore delle norme e una questione di legittimità ben più recente. Entrambi i casi hanno dato luogo a ordinanze di inammissibilità, ma nella prima la Corte ha rilevato che, se si fossero ritenute illegittime le norme sul voto per corrispondenza per violazione dell'art. 48 Cost. (ipotesi non esclusa), si sarebbe reso «assai più difficile l'espressione del voto degli italiani residenti stabilmente all'estero, pur titolari del diritto di voto e quindi componenti del corpo elettorale su cui calcolare il *quorum*» del *referendum*¹¹⁴; nell'altra, il giudice delle leggi ha ammesso che le censure si riferivano a «oggettive criticità della normativa denunciata quanto al bilanciamento della “effettività” del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero con gli imprescindibili requisiti di personalità, libertà e segretezza del voto stesso»¹¹⁵. Così si è di fatto riconosciuto che il voto per

¹¹¹ Legati alla mancata ricezione delle schede, al loro arrivo a operazioni di spoglio iniziate o alle complicazioni legate alle procedure elettorali ibride: a questi si potrebbe ovviare adottando soluzioni tecniche differenti.

¹¹² Tra l'altro, il 30 luglio il presidente degli Stati Uniti Donald Trump ha fatto balenare su Twitter l'idea di un rinvio delle presidenziali per evitare che queste siano «inaccurate & fraudulent» per l'ampio ricorso al voto per corrispondenza a causa della pandemia da Covid-19. Il messaggio, a quanto pare, si riferiva alla mancanza di segretezza al momento del voto, a paventate interferenze di “potenze straniere” che avrebbero diffuso schede contraffatte, nonché alla possibilità che i *ballot* votati non giungessero a destinazione. Maggior fiducia nel voto postale è stata espressa dalla House of Representatives, che il 22 agosto ha approvato (con 257 voti favorevoli e 150 contrari) il *Delivering for America Act*, con cui si è proibito al U.S. Postal Service di riorganizzare i servizi in essere fino alla fine dell'emergenza legata al Covid-19, si è stabilita una procedura per trattare i plichi elettorali e sono state stanziare risorse per il servizio postale.

¹¹³ Senza contare i problemi in termini di uguaglianza del voto, essendo il voto per corrispondenza subordinato nella sua attuazione «alla conclusione di accordi in forma semplificata con gli Stati di residenza».

¹¹⁴ Corte cost., (ord.) 23 maggio – 4 giugno 2003, n. 195 (pres. Chiappa, rel. De Siervo).

¹¹⁵ Corte cost., (ord.) 21 febbraio – 27 marzo 2018, n. 63 (pres. Lattanzi, rel. Morelli).

corrispondenza presenta profili critici in materia di garanzia di segretezza: si possono considerare recessivi rispetto ai vantaggi del rendere accessibile il diritto di voto a chi diversamente non riuscirebbe a esercitarlo, ma non per questo spariscono o sono facilmente risolvibili.

Nessun dubbio simile invece riguarda il “voto assistito”, chiara eccezione rispetto alla regola¹¹⁶: le persone affette da disabilità materialmente non in grado di votare in modo autonomo, infatti, necessitano dell’intervento di un accompagnatore che, votando fisicamente la scheda, ha l’unico ruolo di *nuncius* che permette alla persona diversamente abile «di far fronte ad un altrimenti insuperabile deficit»¹¹⁷. Si possono immaginare forme alternative e più evolute di voto (schede in Braille, voto elettronico anche per chi non ha problemi di vista); finora però le soluzioni individuate dalla legge, pur non eliminando il rischio di situazioni di abuso¹¹⁸ sembrano offrire il miglior compromesso possibile tra tutela della partecipazione al voto e segretezza dello stesso.

L’ultimo profilo che Rospi considera riguarda proprio l’impatto della tecnologia su modi e mezzi di espressione del voto e in particolare le fattispecie di “voto elettronico”: è diventato possibile votare prima nei tradizionali luoghi presidiati, poi (con l’evoluzione delle reti telematiche) anche a distanza con un proprio apparecchio. L’esperienza statunitense è rilevante: proprio lì si sono avute le prime esperienze tanto di scrutinio e conteggio meccanico dei voti¹¹⁹, quanto di voto elettronico propriamente detto, cespreso su una scheda immateriale proposta da un terminale¹²⁰. Quest’ultimo è stato pensato come uno strumento per agevolare la partecipazione elettorale (specie nel permettere il voto a distanza: su questo si dovrebbe investire nell’immediato futuro), oltre che per velocizzare – almeno in teoria e se non ci sono incidenti... – le operazioni di conteggio: ciascuno Stato che affida la scelta dei grandi elettori al proprio elettorato, peraltro, ha l’obbligo di garantire nel modo più accurato possibile la sicurezza dei risultati attraverso la sua normativa elettorale e l’affidabilità delle tecniche adottate, per evitare che si creino discriminazioni tra coloro che hanno espresso il proprio voto¹²¹. È intuibile, peraltro, che i sistemi di voto a distanza, alla pari del voto per corrispondenza,

¹¹⁶ Cons. Stato, sez. V, 1° febbraio 1991, n. 102.

¹¹⁷ E. BETTINELLI, *Diritto di voto* (voce), cit., 225 ss.

¹¹⁸ Invocava perciò limiti e controlli C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova: Cedam, 1991, 434.

¹¹⁹ Attraverso le *punch card* da perforare, le *Lever voting machine* per il conteggio o i *mark-sense ballot* (con gli spazi da annerire) per la lettura ottica. Cfr. A. GRATTERI, *Il voto elettronico nel sistema federale americano: esperienze e proposte*, in *Quaderni regionali*, 2004, 123 ss., spec. 126-127.

¹²⁰ Si tratta di un voto espresso mediante una *Direct Recording Electronic Machine*, dotata di schermo: i modelli più risalenti sono dotati di pulsantiera/tastiera, mentre i più recenti adottano un *touchscreen*.

¹²¹ Qui è inevitabile il nuovo riferimento a *Bush v. Gore*, 531 U.S. 98, 2000. Sul caso, v. almeno F.G. PIZZETTI, *Bush v. Gore. Un nuovo caso di federalismo giurisdizionale*, Torino: Giappichelli, 2002.

non danno alcuna garanzia sulle condizioni di libertà e segretezza; in nessun intervento normativo o giurisprudenziale statunitense, tuttavia, sembrano esservi riferimenti al livello di segretezza del voto e ai problemi che ciò potrebbe comportare. Dimostrazione, una volta di più, della scarsa importanza che riveste oltreoceano il tema del voto realmente segreto (per poter essere pienamente libero)¹²².

Poiché in Italia, al contrario, la segretezza del voto rappresenta un principio fondamentale, al pari della sua personalità, è impossibile immaginare l'adozione del voto elettronico a distanza – a dispetto del giudizio di compatibilità con gli *standard* del Consiglio d'Europa formulato nel 2004 dalla *Venice Commission* – non potendosi avere certezza né di chi lo esprime (a meno di disporre di dispositivi di riconoscimento non alla portata di ogni utente-elettore), né delle condizioni in cui questo è espresso¹²³. Discorso diverso vale per il voto elettronico in luogo presidiato, nel tentativo anzi di accrescere e rinforzare le garanzie costituzionali del diritto di voto¹²⁴. Le sperimentazioni compiute in Italia avevano dimostrato che il voto mediante postazioni informatiche (specie se con *touchscreen*) offriva a chi votava la stessa scheda che avrebbe avuto tra le mani votando con la matita, ma con la possibilità di votare in qualunque seggio si fosse trovato grazie alla sua carta d'identità elettronica (che avrebbe determinato la scheda relativa al luogo di residenza, senza bisogno di raggiungerlo); in più, sempre nel segreto della cabina o luogo succedaneo, l'elettore avrebbe avuto maggiore consapevolezza del proprio voto, grazie al terminale che avrebbe chiesto di

¹²² Con riferimento alle forme di voto con *punch card* e con *mark-sense ballot*, peraltro, si potrebbe notare che si tratta di sistemi che favoriscono la segretezza del voto, poiché non facilitano certo la sua riconoscibilità per il modo in cui il voto si esprime (perforando una scheda in un punto preciso o annerendo una casella); deve tuttavia considerarsi anche il rischio concreto che il voto sia espresso in modo non correttamente interpretato dalle macchine e che la scheda sia annullata (qui di nuovo il precedente delle elezioni presidenziali del 2000 è piuttosto eloquente).

¹²³ Non si deve peraltro dimenticare che le elezioni costituiscono a tutti gli effetti un rito sociale, del tutto rientrante in una logica di integrazione funzionale della società (cfr. R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano: Giuffrè, 1988 (ed. orig. 1928), 88 ss.): l'importanza di questi riti risiede anche nella loro solennità, che sottolinea il valore del momento e degli atti compiuti. Cfr. su tale linea O. IHL *Le vote*, Paris: Montchrestein, 2000, 15. Riteneva invece che il voto elettronico potesse restituire «ritualità e solennità all'espressione del suffragio», a patto che fosse apparso affidabile a cittadine e cittadini, L. STILO, *Democrazia e nuove tecnologie: il voto elettorale elettronico in Italia e all'estero. Analisi dei profili giuridici relativi all'utilizzo dello strumento informatico*, tesi di laurea in Informatica giuridica, Luiss, 2009-2010, 157; v. pure le conclusioni di P. CARLOTTO, *Il voto elettronico nelle democrazie contemporanee*, Padova: Cleup, 2015. È altrettanto innegabile, tuttavia, che quelle stesse procedure elettorali possono apparire «svuotate di senso» e piuttosto farraginose. Su questo e sulle difficoltà che ostacolano l'introduzione del voto elettronico, specie nella forma dell'*home vote*, v. L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, Torino: Giappichelli, 2011, 34 ss.; cfr. anche L. CAPORUSSO, *Elezioni come procedura: forma, osservazione e automatizzazione del voto*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, 59, 2008, 37 ss. Da ultimo, si è continuata la strada del voto per corrispondenza per l'elezione dei Comites (Comitati degli italiani all'estero) e del Consiglio generale degli italiani all'estero, benché già nel 2012 si fosse registrata l'opzione per il voto elettronico: cfr. L. TRUCCO, *Le nuove tecnologie salveranno il voto degli italiani all'estero?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 gennaio 2013.

¹²⁴ V. E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, 46, 2002, 5 ss.

confermarlo (con la possibilità di correggere la propria scelta prima della conferma finale) e all'inconfigurabilità di una scheda nulla. A ciò dovrebbero aggiungersi gli indubbi vantaggi nell'aver il risultato delle consultazioni in un tempo assai più breve dell'attuale, pur non potendosi trascurare i timori di intrusioni nella rete utilizzata per il funzionamento dell'intero sistema (che vulnererebbero tanto la segretezza dei singoli voti, quanto l'affidabilità del risultato finale).

Pur nelle innegabili differenze tra ordinamenti – nel modo di concepire la segretezza del voto, nel valore attribuitole nel sistema costituzionale e nella tutela da approntare – dal volume di Mimma Rospi emerge come il voto segreto si sia conquistato un ruolo di primo piano come «garanzia di libertà», in via di principio (in Italia e in tutta l'Europa) o anche solo in via di fatto, come soluzione pratica ritenuta preferibile (negli Stati Uniti). È comprensibile il timore, palesato dall'autrice, per la stabilità del «triangolo della democrazia», specie nell'ordinamento statunitense in cui rischia di ribaltarsi il rapporto tra governanti e governati. Per questo, è importante mantenere il più possibile il presidio della segretezza del voto nel momento in cui questo viene espresso, facendo in modo che gli atti che precedono il voto non vanifichino la segretezza dell'atto finale – almeno là dove questa ha particolare valore – ma anche garantendo il più possibile la partecipazione democratica e la trasparenza e la correttezza¹²⁵ (gli altri lati del triangolo), senza pretendere che la segretezza del voto copra in automatico anche quella dell'orientamento politico.

La tutela della segretezza, però, non deve diventare un ostacolo insuperabile a un uso maggiore della tecnologia nelle procedure democratiche e, in particolare, in quelle elettorali. Occorre la massima attenzione alla sicurezza dei sistemi (cosa che, più che la segretezza del voto, riguarda la sincerità dei risultati), ma quello tra tecnologia e votazioni è «un matrimonio che s'ha da fare»¹²⁶, anche se richiederà aggiustamenti e assestamenti, suggeriti innanzitutto dalla pratica¹²⁷. Se è vero che «probabilmente non è la democrazia che deve diventare elettronica quanto l'elettronica che

¹²⁵ Pur senza incorrere in eccessi o irragionevolezza, come accadde nella XVII legislatura, quando fu presentata una proposta di modifica al regolamento del Senato (doc. II, n. 16, primo firmatario Santangelo), volta ad abolire lo scrutinio segreto, ma si era finiti per dire che si effettuavano a scrutinio palese anche «le elezioni mediante schede».

¹²⁶ Così si è espresso assai di recente S. SCAGLIARINI, *Tecnologie informatiche e procedimento elettorale: un matrimonio che s'ha da fare*, in *Consulta Online - Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 17 febbraio 2020.

¹²⁷ Così è stato per un esperimento ridotto, non privo di polemiche: la partecipazione dei parlamentari italiani ai voti delle loro assemblee con postazioni elettroniche lontane dall'aula. V. il forum *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus)*, in *Federalismi.it*, 6, 2020 (testi di F. CLEMENTI, C. MARCHESE, M. SCHIRRIPIA, S. TRANCOSSI, P. VIOLA, V.R. SCOTTI).

deve diventare democratica»¹²⁸ (e probabilmente non la è ancora, visti i timori legati all'avvento di una «democrazia dell'*audience*»), non è il caso di attendere l'esito dell'attesa democratizzazione, col rischio che non si compia mai: sperimentare mantenendo delle regole (inclusa la segretezza del voto) è forse il modo per tentare di governare la tecnologia, senza esserne del tutto governati.

¹²⁸ P. COSTANZO, *La democrazia elettronica (note minime sulla cd. e-democracy)*, in *Dir. inf.*, 3, 2003, 465 ss., spec. 486.