

L'organizzazione delle consultazioni elettorali: l'esperienza delle elezioni del 4 marzo 2018 tra inefficienze e prospettive di rinnovamento procedurale *

di Alessandro Maria Baroni

*Viceprefetto aggiunto – Ministero dell'Interno
Dottore di ricerca in Diritto pubblico – LUISS Guido Carli*

*Se la volontà deve essere ottimista,
la ragione deve vedere le cose come stanno.
E le cose non stanno bene.*

Giovanni Sartori

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Il Ministero dell'Interno nelle procedure elettorali: autorevolezza e competenza al servizio di tutti 3. La fase di preparazione materiale e organizzazione delle consultazioni elettorali – 3.1 *Adempimenti e principali problematiche* – 3.2 *Un nuovo modello tra semplificazione, digitalizzazione e interoperabilità* – 3.2.1 *Il futuro della revisione delle liste elettorali e delle Commissioni elettorali circondariali* – 3.2.2 *Prospettive per nuove modalità di presentazione delle candidature?* – 4. La fase di gestione e svolgimento delle votazioni – 4.1 *Svolgimento e principali problematiche* – 4.2 *Un nuovo modello tra piccole innovazioni, scrutinio automatizzato e voto elettronico* – 4.2.1 *La nomina dei componenti del seggio e l'importanza della formazione* – 4.2.2 *Semplificare le operazioni di voto e di scrutinio (razionalizzare i verbali, gli stampati di seggio e i plichi)* – 4.2.3 *L'ammissione al voto: superare la tessera elettorale* – 4.2.4 *Esplorando nuove frontiere: dalla matita alla busta* – 4.2.5 (segue) *Esplorando nuove frontiere: tra scrutinio e voto elettronico* – 5. Conclusioni: innovare nel segno della gradualità, della fiducia e dell'autorevolezza.

1. Introduzione

Il dibattito politico italiano in materia elettorale si sofferma, da sempre, sulle innumerevoli e continue proposte di riforma dei sistemi di voto, concentrandosi pressoché esclusivamente sulle modalità di trasformazione dei voti in seggi, lasciando invece totalmente in secondo piano la cosiddetta legislazione elettorale “di contorno” e, ancora più, il tema dell'organizzazione delle elezioni e delle procedure elettorali.

Il prevalente disinteresse da parte della politica e, finanche, della dottrina¹ per tali aspetti della disciplina elettorale altro non è che il riflesso dell'analogo disinteresse che caratterizza il Legislatore per le medesime tematiche (fatta eccezione per un recente timidissimo tentativo²) e, in particolare, per quanto concerne

* Il saggio rappresenta una versione rielaborata del *project work* presentato in occasione dell'esame finale del IV Corso di formazione iniziale della carriera prefettizia discusso in occasione dell'esame finale dell'11 aprile 2018.

Ai sensi dell'art. 11, comma 6, del Codice di comportamento dei dipendenti del Ministero dell'Interno, le opinioni qui contenute hanno carattere personale e non impegnano in alcun modo la responsabilità dell'Amministrazione dell'Interno.

¹ Tra i contributi maggiormente organici che si trovano in dottrina in materia di riorganizzazione delle procedure elettorali, ormai risalente a dieci anni orsono, si veda: P. FELTRIN – D. FABRIZIO, *Un procedimento elettorale ormai logorato. Osservazioni e proposte*, in *POLENA*, n. 1, 2008.

² In data 16 febbraio 2017 la Camera dei deputati aveva approvato l'A.C. 3113, recante «*Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, concernente l'elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto del Presidente della*

l'organizzazione e la gestione delle consultazioni elettorali che, in massima parte, si svolgono ancora sulla base di modalità operative sostanzialmente immutate da decenni e che, ormai da tempo, non mancano di mostrare tutti i loro limiti. Un importantissimo – ma del tutto estemporaneo – momento di dibattito e riflessione sull'innovazione del procedimento elettorale risale al Convegno dal titolo *Tutela della regolarità del voto e prospettive di ammodernamento tecnologico*³, organizzato più di trenta anni fa sotto l'egida del Ministero dell'Interno e di quattro autorevoli istituti di ricerca, sotto l'impulso dell'allora Sottosegretario con delega ai servizi elettorali, Valdo Spini. Il seminario ha rappresentato una delle rarissime occasioni in cui studiosi, dirigenti e funzionari pubblici, prefetti, tecnici, accademici e politici, fino all'allora Ministro dell'Interno Oscar Luigi Scalfaro, si sono ritrovati per un confronto ai massimi livelli sulle prospettive di miglioramento dell'organizzazione delle procedure elettorali in Italia.

A dispetto dello scarso interesse che generalmente destano, come è stato ricordato da autorevole dottrina⁴, gli aspetti organizzativi e procedurali degli appuntamenti elettorali assumono in realtà una importanza centrale, in quanto il buon funzionamento dell'apparato elettorale rappresenta la condizione basilare per l'efficacia del sistema elettorale in senso stretto ed è garanzia per la salute stessa della democrazia. Ed è proprio in questo ambito che la legge attribuisce al Ministero dell'Interno importanti funzioni: tra queste si ricordano quelle concernenti la tutela della regolare costituzione degli organi elettivi degli enti locali e il loro funzionamento nonché, più in generale, i servizi elettorali, intendendosi con essi la cura e l'organizzazione di tutti gli adempimenti connessi allo svolgimento delle consultazioni elettorali normate dalla disciplina legislativa statale, quali le elezioni politiche, le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, le elezioni regionali nelle regioni a statuto ordinario che non abbiano adottato una propria disciplina legislativa, le elezioni comunali nelle regioni a statuto ordinario, nonché i referendum abrogativi e confermativi e quelli consultivi comunali per distacco da una provincia e da una regione. Tuttavia, al di là di quanto espressamente previsto dal dettato normativo, non vi è consultazione elettorale che si tenga in Italia che non veda coinvolta, anche solo indirettamente o nell'ambito di un'attività di mera consulenza, l'Amministrazione dell'Interno, essendo la Direzione centrale dei Servizi

Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, concernente l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali, nonché altre norme in materia elettorale e di referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione». Il testo si proponeva di apportare alcune innovazioni con riferimento ad aspetti organizzativi delle consultazioni elettorali, come l'introduzione di urne semi-trasparenti, nuovi requisiti e criteri per la nomina di presidenti e scrutatori e attività di formazione a loro rivolte, l'innalzamento del numero minimo di elettori per sezione e la possibilità di chiedere il voto al di fuori del comune di residenza per studenti e lavoratori fuori sede. Il progetto di legge, tuttavia, trasmesso al Senato, non è mai giunto ad approvazione definitiva entro la fine della XVII legislatura ed è pertanto decaduto con lo scioglimento delle camere.

³ Gli atti del Convegno sono stati raccolti nel volume A. AGOSTA – F. LANCHESTER – A. SPREAFICO, *Elezioni e automazione*, IRSTA – Franco Angeli, Milano, 1989 che raccoglie altri contributi scientifici in materia e ha visto coinvolti i più importanti centri di ricerca di allora in materia elettorale, quali, l'Archivio di legislazione elettorale comparata, l'Istituto di ricerche sullo Stato e l'Amministrazione, l'Istituto per la documentazione e gli studi legislativi e la Società italiana di studi elettorali.

⁴ In questo senso, cfr. A. AGOSTA, *Organizzazione del voto: per l'Interno un modello da home office italiano*, in *Amministrazione civile*, novembre/dicembre, 2008, p. 120.

elettorali del Ministero dell'Interno e, a livello territoriali, gli Uffici elettorali provinciali incardinati presso l'Area II delle Prefetture, le uniche strutture permanenti che a livello statale e territoriale si occupino di consultazioni elettorali.

Nonostante l'esistenza di una struttura statale che, in ragione di una pluridecennale tradizione, potrebbe a buon titolo essere definita come il più antico ed autorevole centro di studi elettorali del nostro Paese, potendo annoverare nei propri ranghi personale con livelli di *expertise* tecnica tra i più elevati che l'Italia possa disporre, la complessità degli aspetti organizzativi e procedurali delle consultazioni elettorali e – soprattutto – la molteplicità dei soggetti che sono tenuti a partecipare rendono le attività di organizzazione delle consultazioni elettorali particolarmente esposte a disfunzioni e incidenti di percorso che non mancano di sollevare frequentemente polemiche politiche e giornalistiche.

Le recenti leggi n. 52 del 2015 e n. 165 del 2017, di riforma del sistema di elezione della Camera e del Senato, hanno introdotto, due piccole novità di carattere procedurale: l'accentramento in capo alle Prefetture dei comuni capoluogo di Regione delle operazioni di trasmissione delle candidature al Ministero dell'Interno e di quelle di composizione e stampa dei manifesti di candidati e delle schede di voto; nonché il rinvio ad un decreto del Ministro dell'Interno per la disciplina, in via sperimentale, della raccolta con modalità digitale delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione delle candidature e delle liste in occasione di consultazioni elettorali.

L'introduzione e – solamente per la prima delle due – l'applicazione di queste due piccole novità rappresentano l'occasione per riaprire un ben più ampio dibattito su come ripensare l'organizzazione delle procedure elettorali e, in esse, il ruolo del Ministero dell'Interno, al fine di consentire il raggiungimento di alcuni obiettivi ormai improcrastinabili, quali:

- la semplificazione, lo snellimento e la velocizzazione delle procedure e degli adempimenti;
- un miglior coordinamento degli attori coinvolti e l'interoperabilità dei sistemi;
- l'efficientamento, la riduzione dei costi, l'ottimizzazione delle risorse umane e strumentali;
- la digitalizzazione e l'informatizzazione dei processi.

A tal fine, nei paragrafi seguenti si procederà, anzitutto, a delineare più in generale il modello italiano di amministrazione elettorale e, più nello specifico, il ruolo e le funzioni a questo proposito spettanti al Ministero dell'Interno, con una piccola digressione sulle vicende che negli anni hanno condotto alla nascita della attuale Direzione centrale dei servizi elettorali (paragrafo 2).

In seguito, si analizzerà il procedimento elettorale nelle sue dinamiche fondamentali, a partire dalla recente esperienza delle elezioni politiche del 4 marzo 2018, e saranno avanzate alcune proposte operative che potrebbero e dovrebbero avere un impatto positivo anche sulle altre consultazioni elettorali.

In primo luogo, quindi, l'attenzione sarà rivolta alla prima fase del procedimento elettorale, quella concernente la preparazione materiale e l'organizzazione delle consultazioni elettorali: in quella sede saranno illustrati i principali adempimenti e le problematiche emerse e saranno avanzate alcune proposte operative, con particolare riferimento al circuito informativo Ministero – Prefetture – Comuni; alla revisione delle liste elettorali ed alle nuove possibili modalità di presentazione delle candidature (paragrafo 3).

Successivamente, l'analisi si focalizzerà sulla seconda fase del procedimento elettorale, concernente la gestione e lo svolgimento delle votazioni: come nel paragrafo precedente, dopo l'illustrazione dei momenti salienti e delle principali problematiche emerse, l'attenzione si focalizzerà su aspetti cruciali quali: la nomina e le attività di formazione dei componenti del seggio; la semplificazione delle operazioni di voto e di scrutinio; la tessera elettorale; fino ad esplorare nuove modalità di scrutinio automatizzato e di voto elettronico (paragrafo 4).

Non saranno, invece, oggetto di trattazione la parte finale della seconda fase del procedimento elettorale, concernente la proclamazione degli eletti, e la terza ed ultima fase riguardante la risoluzione delle controversie, in quanto non di competenza del Ministero dell'Interno.

Lo spirito di questo *paper* non è certo quello di presentare le soluzioni definitive a tutte le problematiche che presentano le procedure elettorali, quanto di aprire e stimolare un dibattito, fornire alcune idee e alcuni spunti di riflessione, nella piena consapevolezza che qualunque sistema, qualunque modello organizzativo è naturalmente soggetto a senescenza e che, anche nel delicatissimo ambito elettorale, non è possibile mantenere tutto inesorabilmente uguale a se stesso per il solo timore di peggiorare la situazione.

2. Il Ministero dell'Interno nelle procedure elettorali: autorevolezza e competenza al servizio di tutti

La disamina del ruolo e delle funzioni del Ministero dell'Interno nell'ambito dei procedimenti elettorali non può prescindere da una analisi di carattere generale delle modalità organizzative con cui sono gestiti i procedimenti connessi alle differenti consultazioni elettorali che si tengono nel nostro Paese e che, pur nelle peculiarità di ciascuno, possono essere tutte ricondotte ad un unico modello di riferimento.

Nell'effettuare tale operazione, è anzitutto opportuno anteporre una premessa tanto metodologica quanto sostanziale che consentirà sia di comprendere al meglio i caratteri fondamentali e distintivi delle procedure elettorali e sia di delineare i margini e le modalità di intervento volti alla costruzione di un nuovo modello procedurale in grado di superare e migliorare quello attuale.

Gli studiosi⁵ hanno, infatti, precisato che quando si fa riferimento alle procedure elettorali ed alla cd. amministrazione delle elezioni, si deve fare riferimento a due aspetti tanto distinti, quanto complementari. Da una parte si trova, infatti, il modello organizzativo formale, rappresentato dalla ripartizione di competenze e responsabilità tra varie autorità istituzionali, individuali o collegiali, chiamate a sovrintendere alla predisposizione e alla regolazione delle consultazioni popolari, secondo quanto stabilito dai testi normativi. Dall'altra, tuttavia, è necessario fare i conti con un modello di carattere sostanziale che va ben aldilà di quanto previsto dalle norme e che deve dare conto degli apparati che operano effettivamente nell'ambito del procedimento elettorale e che può essere delineato solamente grazie ad una analisi delle fonti di rango secondario o terziario, delle circolari e degli atti interni e completato da una analisi storica, politologica e sociologica, in grado di delineare l'effettiva articolazione di competenze, in gran parte frutto anche di prassi e tradizioni consolidate. Solamente attraverso tale visione di insieme è possibile delineare i tratti

⁵ A. AGOSTA, *op. cit.*, p. 121 ss.

caratterizzanti dell'amministrazione delle elezioni, comprendere se dietro al titolare formale di una funzione operi o meno una struttura di carattere permanente o temporaneo, di quale risorse, di quale personale e professionalità essa disponga, con quali modalità operative essa opera. Proprio la complessità soggettiva e organizzativa della cd. "macchina" elettorale spiegano l'enorme difficoltà di intervenire in materia in modo efficace, la ritrosia del legislatore ad occuparsene e rende imprescindibile che qualunque proposta di modernizzazione tenga in assoluta considerazione le ricadute di tipo pratico-operative.

In premessa, al fine di comprenderne al meglio gli elementi caratterizzanti, è altresì opportuno allargare il campo visivo al quadro internazionale, a come – almeno nelle sue linee essenziali – altri Paesi organizzano la gestione delle procedure elettorali. Come è stato analizzato dalla dottrina⁶, nel mondo vi sono due macro modelli di organizzazione delle procedure elettorali: il, primo, di tipo minoritario, vede l'affidamento dell'amministrazione delle elezioni (gestione concreta delle elezioni, degli scrutini, ufficializzazione dei risultati e proclamazione degli eletti) a organi direttamente dipendenti dal potere esecutivo; nel secondo, l'amministrazione delle elezioni è, invece, affidata ad organi speciali, intendendo con ciò organi sottoposti alla vigilanza da parte di organi di garanzia (prevalentemente ricollegati al potere giudiziario) oppure a specifiche autorità nazionali, indipendenti dal Governo e, in alcuni casi, costituiti come agenzie o autorità indipendenti *ad hoc*. È stato dimostrato⁷ che la scelta di orientarsi maggiormente in favore di un modello piuttosto che di un altro sarebbe dovuta in ragione del differente grado di fiducia nell'efficienza organizzativa e, soprattutto, nell'autonomia della pubblica amministrazione rispetto a eventuali pericoli di ingerenze da parte delle forze politiche nelle attività del Governo e nella capacità di questo di essere effettivamente terzo ed imparziale, come nei paesi dell'est Europa di recente democrazia⁸.

Aldilà di ogni retorica che, su vari versanti, presenta spesso il nostro Paese come un *unicum*, se non una anomalia, le modalità con cui l'Italia organizza e gestisce le procedure elettorali, per quanto possano essere indubbiamente ricondotte alla seconda delle due tipologie, è indubbio che presentino alcuni peculiarità assolute. Due, in particolare, sono i caratteri del modello italiano di amministrazione elettorale:

- pluralismo;
- acefalia.

Rispetto al primo carattere, è noto come il modello italiano di amministrazione elettorale si caratterizzi per il coinvolgimento di una notevole pluralità di soggetti (pubblici, para-pubblici o privati) a vario titolo coinvolti fin dalla convocazione dei comizi, al giorno della votazione, per finire con l'ufficializzazione dei risultati e la

⁶ R. LOPEZ-PINTOR, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, United Nations Development Programme, New York, 2000.

⁷ Sul punto cfr. W. MACKENZIE, *Free Elections. An Elementary Text-book*, London, 1958; P. SANTOLAYA MACHETTI, *La Administración electoral*, in E. ALVAREZ CONDE (a cura di), *Administraciones Publicas y Constitución*, Madrid, 1998.

⁸ Si prenda ad esempio il caso polacco, in cui le procedure elettorali sono interamente gestite da una Commissione elettorale centrale e sue articolazioni territoriali. Sul punto cfr. P. GAMBALE, *Alcune considerazioni sull'amministrazione e sul procedimento elettorale in Italia: alla ricerca di un nuovo modello?*, in G.C. DE MARTIN – Z. WITKOWSKI – P. GAMBALE – E. GRIGLIO, *Le evoluzioni della legislazione elettorale "di contorno" in Europa. Atti del III Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, Cedam, Padova, 2011.

proclamazione degli eletti. Si tratta di soggetti che fanno riferimento ad una pluralità di amministrazioni pubbliche differenti, tutte chiamate a contribuire – oggi come nelle prime libere elezioni democratiche nel II dopoguerra–, ognuna per la propria parte, affinché lo svolgimento delle elezioni avvenga nel rispetto assoluto del principio di neutralità e onde evitare che nessun partito politico possa alterare il procedimento e l'esito delle consultazioni elettorali.



Come si è tentato di riassumere nella grafica che si riporta, il sistema ruota da sempre attorno al ruolo del Ministero dell'Interno, delle Prefetture e dei differenti Uffici centrali e circoscrizionali composti da magistrati (Ufficio centrale per il referendum, attivo permanentemente presso la Corte di Cassazione; Uffici centrali circoscrizionali presso le Corti d'appello e Ufficio centrale nazionale presso la Corte di Cassazione, attivi temporaneamente per quanto concerne l'organizzazione delle elezioni politiche; Uffici centrali circoscrizionali e Uffici centrali regionali, attivi temporaneamente presso i Tribunali e le Corti d'appello in occasione delle elezioni regionali). Accanto a tali soggetti, che rappresentano il cuore dell'organizzazione delle procedure elettorali – essendo preposti, i primi, alle attività di preparazione

materiale e logistica delle consultazioni elettorali e, i secondi, all'ammissione delle candidature ed all'ufficializzazione dei risultati, per quanto concerne referendum ed elezioni politiche – ne operano altri, di composizione e nomina eterogenea, che partecipano in modo altrettanto essenziale all'organizzazione degli appuntamenti elettorali. Si pensi alle Commissioni e Sottocommissioni elettorali circondariali, nominati dalla Corte d'appello e composte da dirigenti della Prefettura ed esponenti dell'amministrazione provinciale che svolgono, unitamente ai comuni, funzioni centrali per quanto concerne la revisione delle liste elettorali e l'ammissione delle candidature alle elezioni comunali. Si pensi ai comuni anche per quanto concerne la predisposizione dei locali per la votazione, la tenuta delle liste e delle anagrafi elettorali e la nomina degli scrutatori nelle sezioni elettorali; si pensi alle regioni, da qualche anno titolari di potestà legislativa in materia di elezione dei propri organi, ma che di frequente non rinunciano alla fattiva collaborazione di tipo giuridico ed operativo delle Prefetture e del Viminale. Si pensi, infine, all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato ed alle varie tipografie private, nonché ai partiti e movimenti politici, ai candidati e, infine, al Parlamento stesso, chiamato al termine di tutto il procedimento elettorale alla cd. verifica dei poteri ed alla magistratura, per quanto concerne la risoluzione di eventuali controversie. Tutti i soggetti appena elencati sono quindi chiamati ad operare in una posizione di reciproca e leale collaborazione, agendo il più possibile in modo sincronico gli uni con gli altri, ciascuno come fosse proprio l'ingranaggio di una macchina (di cui si è tentato di presentare anche una illustrazione grafica), in cui il funzionamento efficace di uno dipende anche da quello degli altri.

L'immagine della macchina è altresì utile ad esemplificare il secondo elemento caratterizzante dell'amministrazione elettorale italiana: l'acefalia. A differenza di altri modelli, in Italia non sussiste alcun ordinamento gerarchico tra i soggetti chiamati ad operare nell'ambito della cd. "macchina" elettorale e non potrebbe essere altrimenti, anche in ragione della diversità delle amministrazioni che sono coinvolte e del loro grado di autonomia costituzionalmente garantita di ciascuna. Solamente nell'ambito degli Uffici centrali e di quelli circoscrizionali sussiste un rapporto di tipo gerarchico, in particolare per quanto concerne l'impugnabilità delle decisioni assunte dall'Ufficio circoscrizionale dinanzi all'Ufficio di livello superiore. Tale acefalia si spiega, peraltro, proprio in ragione del coinvolgimento di una pluralità di amministrazioni autonome nell'ambito del procedimento elettorale, in un'ottica di massimo garantismo dell'intero procedimento. Solamente in sistemi in cui un solo soggetto (es. Autorità indipendente o Commissione elettorale) è preposto alla gestione dell'intera "macchina" elettorale è possibile permeare il modello organizzativo in base ad un principio di carattere gerarchico.

All'indomani della fuoriuscita dell'Italia dalla dittatura, quando il timore di nuove derive antidemocratiche era ancora particolarmente sentito, il coinvolgimento nel procedimento elettorale di una molteplicità di amministrazioni, professionalità e attori (pluralismo) e la previsione che nessuno di questi fosse il *dominus* assoluto dell'intera procedura (acefalia) rappresentavano i due pilastri fondamentali di un modello che aveva come priorità assoluta quella di essere il più possibile neutrale tra tutti i contendenti. A tal fine, è stato previsto finanche il coinvolgimento contemporaneo di più soggetti nel corso di medesime fasi del procedimento o, viceversa, una esplicita esclusione di taluni attori da alcune di esse: se, infatti, il

potere esecutivo svolge essenzialmente attività di carattere organizzativo, l'intervento del Parlamento è solamente di carattere conclusivo e limitato alla verifica dei poteri, non interferendo con la fase di preparazione e svolgimento delle elezioni. Ciò premesso, proprio sulle attività poste in essere dall'esecutivo e, nella fattispecie, sulle funzioni attribuite al Ministero dell'Interno e alle Prefetture nell'ambito delle procedure elettorali è opportuno soffermarsi a questo punto della trattazione.

Come è stato plasticamente illustrato⁹, è possibile affermare che l'organizzazione delle procedure elettorali in Italia sia articolata in tre macro-fasi a cui corrisponde, per ciascuna di esse, un determinato soggetto preposto allo svolgimento della parte preponderante delle attività (cosa, tuttavia, che non esclude un eventuale concorso da parte di uno o più altri attori):

- 1) fase I: preparazione materiale e organizzazione delle consultazioni elettorali;
- 2) fase II: gestione e svolgimento delle votazioni e proclamazione degli eletti;
- 3) fase III: risoluzione delle controversie.

Nel caso delle elezioni politiche, dunque, se il Ministero dell'Interno e le Prefetture (unitamente ai comuni) sono i protagonisti assoluti della I fase del procedimento, nella II fase svolgono un ruolo centrale amministrazioni di carattere temporaneo e speciale, quali gli Uffici circoscrizionali e centrali e gli Uffici elettorali di sezione, mentre nella III fase giocano un ruolo pressoché esclusivo la magistratura e il Parlamento medesimo.

Tra tutti i soggetti elencati, l'unico ad essere dotato di una struttura specializzata preposta ad occuparsi in via permanente di consultazioni elettorali è proprio il Ministero dell'Interno: senza, infatti, che alcuna norma di legge lo prevedesse, la convinzione che l'esercizio della sovranità popolare, pilastro fondamentale del nuovo ordinamento democratico, dovesse svolgersi secondo le più rigorose e garantistiche procedure indussero i politici ed i dirigenti pubblici dell'epoca ad istituire presso il Ministero dell'Interno, dapprima, un Ufficio elettorale, nell'ambito della Divisione comuni della Direzione generale dell'amministrazione civile (1944); inseguito, nel 1945, una sotto-sezione per la gestione delle elezioni dell'Assemblea costituente e il referendum istituzionale. Successivamente, nel 1950, nacque la Divisione per i servizi elettorali che l'anno successivo avviò le sperimentazioni di un Centro meccanografico per la gestione e l'elaborazione dei risultati elettorali che fu attivato stabilmente a partire dal 1956. Nel 1958 vide la luce il Servizio elettorale, al cui vertice, a partire dal 1972, fu preposto un prefetto, mentre nel 1982 nacque la Direzione centrale dei servizi elettorali che oggi, con la medesima denominazione, è incardinata nell'ambito del Dipartimento per gli affari interni e territoriali, è suddivisa in cinque uffici¹⁰ ed è preposta a curare, con l'ausilio delle Prefetture, gli adempimenti preparatori e organizzativi per lo svolgimento di tutte le consultazioni elettorali e referendarie disciplinate da legislazione statale.

L'intuizione del 1944, sviluppata al meglio negli anni seguenti e che, alla prova dei fatti, si è dimostrata essere di assoluto successo, ha consentito la strutturazione nell'ambito dell'Amministrazione dell'Interno di uno degli uffici di massima

⁹ Cfr. A. AGOSTA, *op.cit.*, p. 124.

¹⁰ Gli uffici in cui si suddivide la Direzione centrale dei servizi elettorali sono: Ufficio I – Legislazione, pianificazione e affari generali; Ufficio II – Organizzazione delle consultazioni elettorali e referendarie; Ufficio III – Attività di supporto alle consultazioni elettorali e referendarie; Ufficio IV – Servizi Informatici Elettorali; Ufficio V – Contabilità e contratti.

specializzazione di cui essa possa disporre, in grado di lanciarsi in tempi non sospetti in sperimentazione che avevano dell'avveniristico, come l'uso di elaboratori elettronici nel lontano 1960 o di intraprendere iniziative del tutto autonome quali la predisposizione di volumi riepilogativi dei risultati di tutte le consultazioni elettorali suddivisi per comuni, oggi completamente digitalizzati nell'Archivio storico-statistico delle elezioni¹¹, di istruzioni per l'ammissione delle candidature e per gli uffici elettorali di sezione ne hanno fatto non solo la principale fonte di documentazione in ambito elettorale, ma anche il principale centro studi e di alta consulenza di carattere giuridico e legislativo attivo nel nostro Paese e che non manca mai di essere consultato e coinvolto nei frequenti tentativi di riforma della disciplina elettorale. Di converso, i Tribunali e le Corti d'appello non hanno mai valorizzato – nemmeno in via di prassi – le competenze che la legge ad essi attribuisce, limitandosi a svolgere esclusivamente una attività di carattere temporaneo e limitata a funzioni di garanzia e certificazione, ma senza coltivare una particolare *expertise* in materia.

Questa breve disamina di carattere storico fa emergere in modo piuttosto evidente come il ruolo svolto da parte del Ministero dell'Interno e delle Prefetture nell'ambito dell'organizzazione delle procedure elettorali vada ben aldilà di quanto previsto dal dettato normativo¹² che, invece, si limita a chiamarli in causa essenzialmente per quanto concerne attività di carattere meramente organizzativo¹³.

Pertanto, nell'ambito di un sistema di amministrazione delle procedure elettorali di tipo pluralistico e acefalo come quello italiano, il Ministero dell'Interno ha finito per esserne il baricentro, svolgendo in via di prassi quella imprescindibile attività di coordinamento, dialogo e mediazione tra le molteplici istituzioni coinvolte e senza le quali esso rischierebbe di essere totalmente ingovernabile e schizofrenico. Nonostante l'indubbio successo nell'espletamento di tali attività, esse sono spesso rese particolarmente complesse dall'estrema frammentarietà, disorganicità e stratificazione del quadro normativo di riferimento, costituito da molteplicità di testi normativi¹⁴.

¹¹ I dati sono consultabili via web all'indirizzo <http://elezionistorico.interno.gov.it>

¹² Sul punto v. *amplius* F. ORANO, *Le funzioni elettorali dell'Amministrazione dell'Interno*, in M.T. SEMPREVIVA (a cura di), *Ordinamento e attività istituzionali del Ministero dell'Interno*, Roma, 2017, p. 751 ss.

¹³ In via del tutto esemplificativa, si pensi a quanto previsto, sul punto, dal testo unico per le elezioni della Camera (d.P.R. n. 361 del 1957) e dal d.lgs. n. 533 del 1993 per le elezioni del Senato, dal d.P.R. n. 570 del 1960 e dal d.lgs. n. 267 del 2000 per le elezioni comunali, dalla legge n. 459 del 2001 e dal d.P.R. n. 104 del 2003 in materia di voto degli italiani all'estero, dal d.P.R. n. 223 del 1967 sulla tenuta e revisione delle liste elettorali e dalla legge n. 212 del 1956 in materia di propaganda elettorale.

¹⁴ Di seguito, l'elenco delle fonti di rango primario in materia elettorale: L. 4 aprile 1956, n. 212 – Norme per la disciplina della propaganda elettorale; D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 – Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati; D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 – Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali; D.P.R. 20 marzo 1967, n. 223 – Approvazione del testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali; L. 17 febbraio 1968, n. 108 – Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale; L. 25 maggio 1970, n. 352 – Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo; L. 23 aprile 1976, n. 136 – Riduzione dei termini e semplificazione del procedimento elettorale; L. 24 gennaio 1979, n. 18 – Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia; L. 8 marzo 1989, n. 95 – Norme per l'istituzione dell'albo e per il sorteggio delle persone idonee all'ufficio di scrutatore di seggio elettorale e modifica all'articolo 53 del testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali, approvato con D.P.R. 16

Pur ritenendo di voler mantenere inalterato il modello generale di amministrazione delle consultazioni elettorali che è stato in grado di fornire ottimi livelli di garanzia di democraticità e neutralità delle consultazioni elettorali, è fuor di dubbio che l'elevato pluralismo dei soggetti coinvolti e le conseguenti esigenze di coordinamento imporrebbero la definizione di un quadro di riferimento – anche normativo – il più coerente possibile. È per questo che, prima ancora di addentrarci nei dettagli dei possibili miglioramenti procedurali nella gestione ed organizzazione delle consultazioni elettorali, il Ministero dell'Interno, forte della propria autorevolezza in materia, dovrebbe anzitutto proporre la ridefinizione complessiva del quadro normativo di riferimento in materia elettorale, per giungere all'adozione di un vero e proprio **Codice elettorale**¹⁵ che, sulla scorta del modello francese¹⁶, riunisca in un solo testo legislativo la normativa di riferimento per quanto concerne tutte le tipologie di elezioni disciplinate dalla normativa statale. Si tratterebbe di una innovazione di importanza rilevante, in grado di agevolare notevolmente l'attività degli addetti ai lavori e ridurre quell'aura di complessità che spesso avvolge le procedure ed i meccanismi elettorali, garantendo altresì maggiori livelli di democraticità e partecipazione.

3. La fase di preparazione materiale e organizzazione delle consultazioni elettorali

3.1 Adempimenti e principali problematiche

La convocazione dei comizi comporta l'avvio delle procedure elettorali e ciascuno dei soggetti che a vario titolo si trova ad essere coinvolto è tenuto ad adempiere a quanto previsto dalla legge e al rigido formalismo che essa impone, rispettando una cadenza di adempimenti rigidamente previsti in termini assolutamente

maggio 1960, n. 570; L. 21 marzo 1990, n. 53 – Misure urgenti atte a garantire maggiore efficienza al procedimento elettorale; L. 7 giugno 1991, n. 182 – Norme per lo svolgimento delle elezioni dei consigli provinciali, comunali e circoscrizionali; L. 10 dicembre 1993, n. 515 – Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica; D.Lgs. 20 dicembre 1993, n. 533 – Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica; L. 23 febbraio 1995, n. 43 – Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario; D.Lgs. 12 aprile 1996, n. 197 – Attuazione della direttiva 94/80/CE concernente le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione europea che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza; D.P.R. 8 settembre 2000, n. 299 – Regolamento concernente l'istituzione, le modalità di rilascio, l'aggiornamento ed il rinnovo della tessera elettorale personale a carattere permanente, a norma dell'articolo 13 della L. 30 aprile 1999, n. 120; L. 27 dicembre 2001, n. 459 – Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero; D.Lgs. 31 dicembre 2012, n. 235 – Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190; D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39 – Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

¹⁵ L'esigenza di razionalizzare la disciplina in materia elettorale era già stata avanzata anni addietro in A. AGOSTA – F. LANCHESTER – A. SPREFICO, *op. cit.*, p. 150.

¹⁶ Il *Code électoral* vigente in Francia disciplina tutte le tipologie di elezioni e si compone di una parte legislativa (suddivisa in nove libri e 568 articoli), di una parte regolamentare (suddivisa in nove libri e 358 articoli) e di sette allegati.

perentori¹⁷. Si mette così in moto la cd. “macchina” elettorale che nel paragrafo precedente abbiamo tentato di delineare sia nella tipologia e nella molteplicità di soggetti coinvolti, sia nei compiti di ciascuno, sia nei suoi tratti peculiari. In questa sede, invece, ripercorreremo alcuni degli adempimenti previsti nel corso della I fase del procedimento elettorale – che vede protagonisti il Ministero dell’Interno e le Prefetture, in sinergia con gli Uffici centrali e circoscrizionali ed i comuni –, tentando di mettere in evidenza le principali criticità nonché i passaggi che richiederebbero un intervento di semplificazione, anche eventualmente mediante il ricorso alle nuove tecnologie.

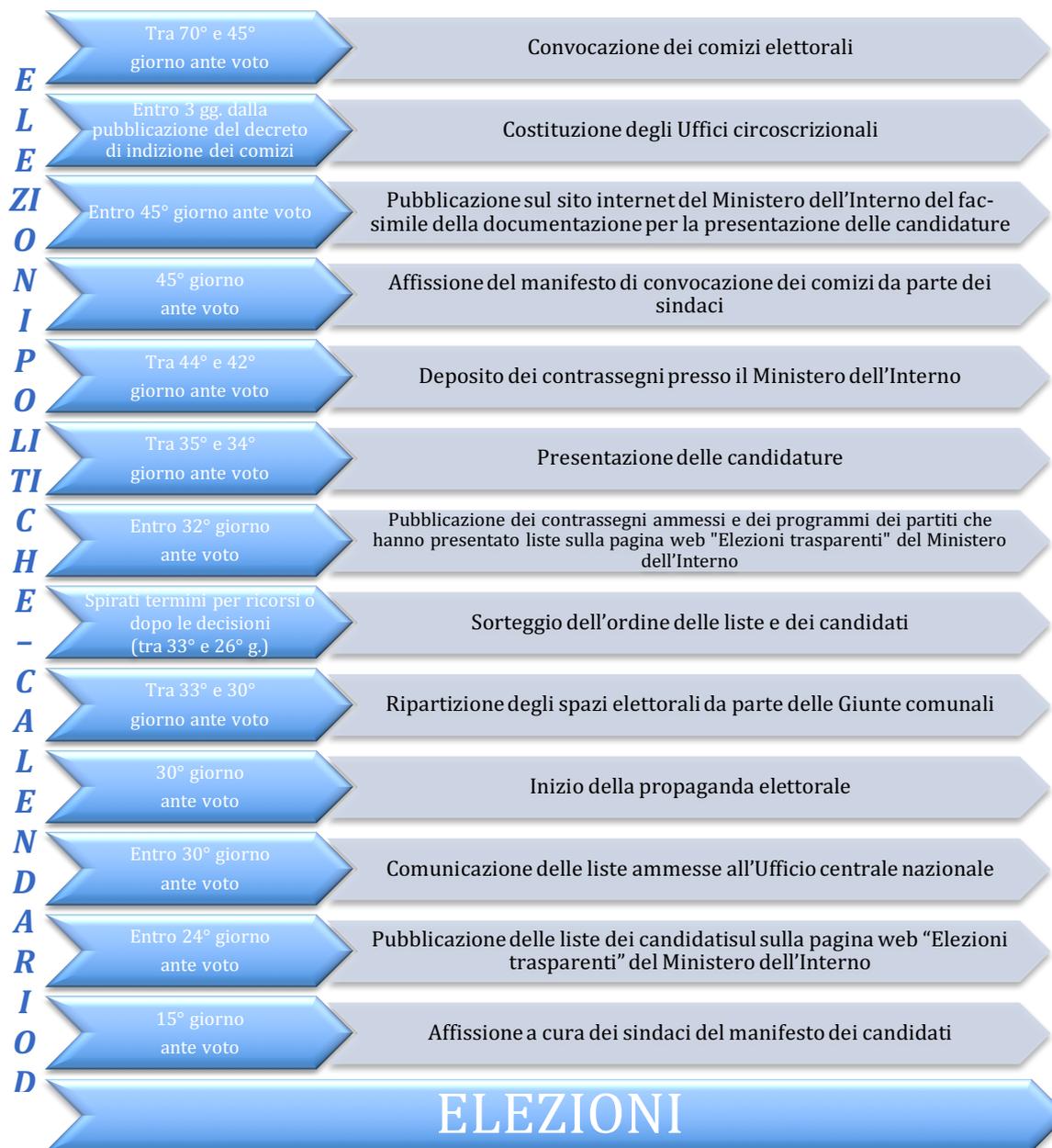
Analizzando il calendario dei principali adempimenti elettorali sopra riportato, meritano anzitutto di essere segnalate alcune importanti novità che, pur rappresentando per l’Amministrazione dell’Interno ulteriori adempimenti rispetto al passato, vanno nel senso di una maggiore apertura verso i cittadini del procedimento elettorale e di una facilitazione della partecipazione (come la pubblicazione online della modulistica), nonché di garantire alti livelli di trasparenza ad importanti informazioni come i programmi elettorali e le liste di candidati (mediante la sezione web *Elezioni trasparenti*).

Quanto ai vari passaggi previsti dallo scadenario elettorale, anche alla luce dell’esperienza concreta delle elezioni politiche del 4 marzo 2018, si ritiene che le maggiori difficoltà nell’organizzazione e gestione del procedimento si concentrino a partire dalla fase di **presentazione delle candidature presso gli Uffici circoscrizionali**.

In ragione delle note attività svolte dalle Prefetture e dal Ministero dell’Interno con riferimento alla raccolta ed alla diffusione dei risultati ufficiosi delle consultazioni elettorali, è indispensabile che l’Amministrazione acquisisca nel modo più celere possibile le liste di candidati presentate dai partiti e dai movimenti politici. In particolare, come precisato in alcune circolari¹⁸ diramate in occasione delle recenti consultazioni elettorali dalla Direzione centrale dei servizi elettorali, le Prefetture dei capoluoghi di regione ove erano costituiti gli Uffici circoscrizionali di Camera e Senato erano tenute a comunicare, dapprima le liste e i candidati uninominali presentati; successivamente le liste e i candidati ammessi o respinti dagli Uffici competenti, con la relativa motivazione; infine, le liste definitivamente ammesse, anche all’esito di eventuali ricorsi dinanzi all’Ufficio centrale nazionale.

¹⁷ Sul punto, per quanto concerne le elezioni politiche del 2018 si rinvia al Calendario elettorale pubblicato in *Manuale elettorale. Norme per le elezioni politiche*, Camera dei deputati. Servizio studi, 2018, p. 105 ss.

¹⁸ Si fa in particolare riferimento alle circolari n. 6, n. 7 e n. 8 del 2018.



Tale previsione, tuttavia, è contenuta esclusivamente all'interno della circolare menzionata che, com'è noto, rappresenta un atto meramente interno di una amministrazione, non trovando alcuna corrispondenza in una norma di legge che, invece, si limita a disciplinare la trasmissione alle Prefetture delle sole liste definitivamente ammesse. La trasmissione delle liste presentate era altresì necessaria al Ministero dell'Interno al fine di poter procedere alla pubblicazione sulla pagina web *Elezioni trasparenti* dei contrassegni e dei programmi dei partiti e movimenti che avevano presentato candidature. Tuttavia, al fine di soddisfare questo nuovo obbligo introdotto dalla legge n. 125 del 2017, sarebbe stato sufficiente che gli Uffici competenti, alla scadenza del termine per la presentazione delle liste si limitassero a comunicare alla Prefettura esclusivamente i nomi dei partiti e movimenti che avevano presentato candidature e non anche i nomi dei singoli candidati.

Inutile negare, quindi, che in alcuni contesti non sono mancate difficoltà nell'acquisizione delle liste di candidati (che la Prefettura ha comunque ottenuto in formato esclusivamente cartaceo e su moduli spesso compilati a mano), in ragione dell'obiezione di alcuni Uffici circoscrizionali che ritenevano non fosse una attività prevista dalla legge e che potesse contribuire a fughe di notizie circa la composizione delle liste, prima di un effettivo vaglio di ammissibilità.

Ulteriori importanti problematicità si sono riscontrate proprio nella fase immediatamente seguente: le attività di inserimento da parte delle Prefetture nel sistema informatico del Ministero dell'Interno (cd. *Daitweb*) rappresentavano una duplicazione di quanto operato da parte degli Uffici circoscrizionali in favore dell'Ufficio centrale nazionale presso la Corte di Cassazione, preposto ad effettuare, tra l'altro, la verifica sul rispetto o meno a livello nazionale delle quote di genere. Lo svolgimento di tali attività in modo parallelo, sia da parte delle Prefetture, sia da parte degli Uffici circoscrizionali, doveva necessariamente fare i conti con le inesattezze e le imprecisioni in cui è stato possibile imbattersi assai frequentemente con riferimento ai dati anagrafici dei candidati, a partire dai codici fiscali (per la prima volta da riportare obbligatoriamente) spesso non coincidenti con le date di nascita, per non parlare delle difficoltà nella interpretazione stessa dei nominativi e delle date medesime, in quanto scritte per lo più a mano.

A cavallo della decisione sull'ammissione delle liste e nelle more della ufficializzazione dei nominativi dei candidati, Prefetture e Uffici circoscrizionali hanno quindi proceduto a scambiarsi reciprocamente gli elenchi dei nominativi inseriti nei rispettivi sistemi, ravvisando spesso, gli uni negli altri, frequenti errori anagrafici, dando vita ad una interminabile quanto inefficace, se non a tratti paradossale, attività di correzione del lavoro altrui che è andata ben oltre la trasmissione delle liste definitive da parte degli Uffici circoscrizionali, finendo per sovrapporsi e impattare con l'attività di predisposizione dei manifesti dei candidati da parte delle Prefetture.

Proprio con riferimento a questa attività e a quella concernente la stampa delle schede di voto, è opportuno porre in evidenza, in questa sede, come le normative di riferimento per la Camera e per il Senato delineino paradossalmente procedimenti differenti. Se infatti l'art. 23 del d.P.R. n. 361 del 1957 dispone che gli Uffici circoscrizionali debbano trasmettere le liste di candidati alla Prefettura capoluogo di regione di competenza per l'espletamento delle operazioni di stampa dei rispettivi manifesti dei candidati e delle schede e per la loro trasmissione ai sindaci, l'art. 11 del d.lgs. n. 533 del 1993 dispone che, per quanto concerne l'elezione del Senato, le medesime attività debbano essere svolte – genericamente – da parte delle Prefetture. Tale divergenza discende dal fatto che la prima previsione è stata frutto della modifica apportata da parte della riforma elettorale operata dalla legge n. 52 del 2015 (cd. *Italicum*) che, com'è noto, interveniva esclusivamente sulla disciplina elettorale della Camera, in attesa del varo della riforma costituzionale, mentre di tale aspetto non si è occupata la legge di riforma della legge elettorale n. 165 del 2017, dando così segno di assoluto disinteresse da parte del legislatore nei confronti degli aspetti procedurali, oltre che di notevole strabismo legislativo. A tale disfunzione è stato possibile porre solo parzialmente rimedio grazie alla possibilità, concessa da parte del Ministero dell'Interno, di delegare al compimento delle operazioni di composizione e stampa dei predetti materiali le altre Prefetture della regione, ciascuna per i collegi

uninominali e plurinominali ricadenti nella propria competenza territoriale, anche se permaneva comunque il problema di gestire le operazioni di stampa per quei collegi di carattere sovra-provinciale e di far collimare tale attività con le aggiudicazioni delle gare per la stampa, gestite dall'IPZS su base rigidamente provinciale.

Con riferimento alle lezioni regionali del Lazio, le operazioni di predisposizione e stampa dei manifesti dei candidati sono state devolute alle Prefetture del Lazio in ragione di un Protocollo d'intesa firmato congiuntamente alla Regione in cui si assicurava la collaborazione delle strutture centrali e periferiche del Ministero dell'Interno all'organizzazione delle consultazioni elettorali regionali. Pertanto, anche in questa procedura, con riferimento alla fase di presentazione e ammissione delle candidature, si sono avute problematiche e disfunzioni sovrapponibili a quelle emerse con riferimento alle elezioni politiche.

Un'altra attività di questa fase che presenta una certa problematicità è rappresentata dalle modalità di revisione e composizione delle liste elettorali da parte dei comuni e che vede coinvolte anche le Commissioni elettorali circondariali: si tratta di operazioni che avvengono ancora sulla base di una disciplina normativa risalente al 1967 (d.P.R. n. 223) e che di fatto riprende i contenuti della legge n. 1058 del 1947, prevedendo di fatto quattro revisioni all'anno delle liste elettorali con stampa e vidimazione in formato cartaceo.

3.2 Un nuovo modello tra semplificazione, digitalizzazione e interoperabilità

Come è stato possibile notare in quanto delineato nel paragrafo precedente, nell'ambito della prima fase del procedimento elettorale di preparazione ed organizzazione materiale delle consultazioni elettorali in occasione delle elezioni politiche del 2018 sono emerse una serie di annose problematiche che complicano tremendamente gli adempimenti, finendo per impiegare risorse umane e strumentali molto più di quanto non sia realmente e strettamente necessario. In tal senso, dunque, gli obiettivi fissati all'inizio di semplificazione e snellimento delle procedure; efficientamento, coordinamento e incremento della coerenza interna; digitalizzazione e informatizzazione dei processi rappresentano in questo ambito una sfida tanto ardua, ma quanto mai necessaria da affrontare. Sul punto, due sono gli ambiti prioritari su cui si propone di intervenire secondo le modalità di seguito riportate.

3.2.1 Il futuro della revisione delle liste elettorali e delle Commissioni elettorali circondariali

Il periodico e continuo aggiornamento delle liste elettorali generali e sezionali in sede di revisione dinamica e semestrale, con stampa cartacea delle stesse in duplice copia, comporta un rilevante impegno di risorse economiche e strumentali per le amministrazioni comunali che potrebbe essere agevolmente superato, anche grazie alle potenzialità del ricorso agli strumenti informatici e in relazione al progetto di Anagrafe nazionale della popolazione residente.

A titolo di premessa, occorre osservare che, come ampiamente dimostrato, ormai, in nessun comune esiste un data-base elettorale fisicamente distinto da quello anagrafico, sostanziandosi piuttosto in una anagrafe adattata, implementata con alcune specifiche informazioni e depurate da altre inutili e ridondanti¹⁹. È infatti del tutto

¹⁹ Sul punto, G. PIZZO, *Servizio elettorale comunale: la irragionevole impossibilità del cambiamento*, in *Lo Stato Civile Italiano*, luglio 2009, pp. 533-534.

irragionevole, se non paradossale, che proprio il servizio elettorale – che dell'anagrafe è il principale fruitore – non possa beneficiare a pieno titolo dell'informatizzazione dei processi.

La soluzione più efficace, in tal senso, consisterebbe nell'abolizione *tout court* delle revisioni periodiche delle liste elettorali²⁰ che verrebbero sostituite, come avviene ad esempio in Germania, dalla sola iscrizione anagrafica, in cui dovrebbero essere annotate costantemente eventuali limitazioni dell'esercizio di voto ed inclusi i nuovi aventi diritto. In questo modo, la commissione elettorale comunale avrebbe gioco facile nel predisporre le liste elettorali in tempi rapidi e certi all'indomani della convocazione dei comizi elettorali, limitandosi ad estrarre dal sistema anagrafico l'elenco dei cittadini maggiorenni aventi diritto al voto e dandone tempestiva pubblicità. Andrebbe quindi consentito ai cittadini, in caso di indebita esclusione, la possibilità di ricorrere alla Commissione elettorale circondariale che svolgerebbe, in tal senso, vere ed effettive funzioni di vigilanza, nonché di garanzia del rispetto dei diritti politici, oltre ad una funzione più soft di semplice deterrenza rispetto ad eventuali gestioni non regolari delle liste elettorali²¹.

In alternativa, non manca chi suggerisce – anche in ragione dell'abolizione del gettone di presenza e del non infrequente assenza dei componenti di nomina provinciale – di procedere all'abolizione *tout court* delle Commissioni elettorali circondariali trasferendo alle Prefetture le relative funzioni di vigilanza sulla formazione (auspicabilmente con nuove modalità) delle liste elettorali e di ammissione delle candidature alle elezioni comunali²².

3.2.2 Prospettive per nuove modalità di presentazione delle candidature

Come abbiamo illustrato in precedenza, la procedura che ha dato maggiori problemi nella fase di organizzazione materiale delle consultazioni elettorali è rappresentata proprio dal momento della presentazione delle candidature e dagli adempimenti conseguenti. Abbiamo in precedenza illustrato le difficoltà discendenti dallo strabismo del legislatore e connesse alle attività di trasmissione e condivisione delle liste di candidati tra Uffici circoscrizionali e Prefetture capoluogo di regione che rendono quando mai necessario adottare una serie di misure che consentano non solo di semplificare ed efficientare queste attività, ma anche di raggiungere un buon livello di interoperabilità dei sistemi di gestione di tali processi.

Come abbiamo avuto modo di affermare in apertura, in un sistema che si caratterizza per pluralismo e acefalia, gli obiettivi di coordinamento e interoperabilità dei sistemi devono essere perseguiti con il massimo sforzo possibile. Come insegnano gli esperti di processi organizzativi, in un sistema che vede coinvolti una molteplicità di attori, la chiave di volta è solo una: fare rete, e farlo bene.

In tal senso, fonte di particolare ispirazione dovrebbe essere il Codice dell'amministrazione digitale (introdotto con il d.lgs. n. 82 del 2005) che, nonostante

²⁰ La proposta è sostenuta anche in P. FELTRIN – D. FABRIZIO, *op. cit.*, par. 3, punto 1).

²¹ In tal senso si veda U. COASSIN, *Tra ipotesi di brogli ed esigenze di modernizzazione dei procedimenti elettorali*, in *Lo Stato Civile Italiano*, luglio 2009, pp. 536-537.

²² In tal senso, cfr. C.D. ZACÀ, *Ancora sulla semplificazione delle procedure elettorali*, in *Lo Stato Civile Italiano*, gennaio 2009, pp. 61-62 e U. COASSIN, *Le Commissioni elettorali circondariali: funzione di controllo superata?*, in *Lo Stato Civile Italiano*, dicembre 2010, pp. 54-55.

all'art. 2, comma 6²³, preveda la non applicazione delle previsioni in esso contenute alle consultazioni elettorali, si ritiene che le molteplici previsioni volte ad agevolare una transizione della PA alla modalità operativa digitale possano essere fatte proprie anche nell'ambito delle procedure connesse all'organizzazione materiale delle procedure elettorali. Ciò premesso, il testo normativo in oggetto, all'art. 12, comma 5, introduce un principio ordinatore che dovrebbe rappresentare una sorta di faro per orientare sia l'organizzazione delle procedure elettorali sia lo svolgimento delle singole attività. In base ad esso, infatti, *«le pubbliche amministrazioni utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, garantendo, [...] l'accesso alla consultazione, la circolazione e lo scambio di dati e informazioni, nonché l'interoperabilità dei sistemi e l'integrazione dei processi di servizio fra le diverse amministrazioni»*.

È noto che le operazioni di presentazione delle candidature sono precedute da un adempimento ormai tradizionale per la politica italiana – tale da assumere finanche i contorni tradizionali di una sorta di rituale laico –, consistente nel deposito dei contrassegni presso il Ministero dell'Interno. Tale attività potrebbe rappresentare il momento di avvio per la fase successiva di deposito delle candidature secondo modalità completamente nuove, in cui il ricorso all'informatica contribuisca ad innovare radicalmente tale procedimento, abbandonando una volta per tutte la presentazione su moduli cartacei, scritti a mano e la conseguente quanto difficoltosa e inefficiente trasmissione degli stessi alla Prefettura.

L'occasione per un simile salto di qualità è peraltro contenuta in una previsione della nuova legge elettorale per Camera e Senato che non è stato possibile applicare in occasione delle ultime consultazioni elettorali essendo estremamente ridotto il lasso di tempo intercorso tra l'approvazione definitiva della medesima e l'appuntamento elettorale. Ebbene, all'art. 3, comma 7, il legislatore ha previsto che *«entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per gli affari regionali, sono definite le modalità per consentire in via sperimentale la raccolta con modalità digitale delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione delle candidature e delle liste in occasione di consultazioni elettorali, anche attraverso l'utilizzo della firma digitale e della firma elettronica qualificata»*. Dare attuazione a tale disposizione mantenendo la natura fondamentale cartacea del procedimento sarebbe ovviamente possibile, ma rappresenterebbe una occasione persa non cogliere la potenzialità che include: mettendo, pertanto, a sistema tale novità con lo SPID (Sistema pubblico di identità digitale) e l'ANPR (Anagrafe nazionale della popolazione residente), si potrebbe giungere ad una notevole semplificazione e digitalizzazione di questa fase cruciale del procedimento elettorale.

Ecco, pertanto, come potrebbe essere completamente rinnovato il procedimento di presentazione delle candidature. L'idea di base si sostanzia nella creazione di una piattaforma informatica completamente condivisa tra Ministero dell'Interno, Prefetture e Uffici circoscrizionali (e anche con le Commissioni elettorali circondariali per quanto concerne le elezioni comunali) in cui l'attività di inserimento

²³ Art. 12, comma 6: *«Le disposizioni del presente codice non si applicano limitatamente all'esercizio delle attività e funzioni di ordine e sicurezza pubblica, difesa e sicurezza nazionale, e consultazioni elettorali»*.

delle anagrafiche dei candidati avverrebbe una sola volta, da parte degli stessi presentatori delle liste, soppiantando così completamente la presentazione cartacea delle liste.

A seguito del deposito dei contrassegni presso il Ministero dell'Interno, che andrebbe mantenuta anche per il suo notevole valore simbolico, e della decisione sull'ammissione dei medesimi, l'Amministrazione potrebbe dotare i rappresentanti effettivi e supplenti del partito o del gruppo incaricati di presentare le liste di candidati per ciascuna circoscrizione di una utenza e di una password (meglio se garantita da un sistema di *strong authentication*) che – unitamente al sistema SPID – consenta loro di accedere alla piattaforma di cui sopra, sostituendo così la presentazione cartacea delle liste con l'inserimento dei nominativi direttamente da parte dei partiti politici. In questo modo, tutti gli uffici a vario titolo coinvolti nel procedimento elettorale non dovranno fare altre che estrarre quanto già caricato dai rappresentanti dei partiti e svolgere gli adempimenti di competenza.

Si obietterà delle difficoltà di una completa digitalizzazione di tale procedimento, anche in ragione dei molteplici atti che oggi la legge impone di allegare alle liste, quali gli atti di accettazione delle candidature, i certificati di iscrizione nelle liste elettorali dei candidati e la dichiarazione di presentazione della lista dei candidati firmata, anche in atti separati, dal prescritto numero di elettori che deve essere corredata dei certificati, anche collettivi, dei Sindaci dei singoli Comuni, ai quali appartengono i sottoscrittori, che ne attestino l'iscrizione nelle liste elettorali della circoscrizione²⁴. Di tali atti, tuttavia, i soli che dovrebbero essere mantenuti in formato cartaceo, in quanto di frequente redatti dinanzi ad un notaio, dovrebbero essere i soli atti di accettazione delle candidature che potrebbero essere tranquillamente depositati presso gli Uffici circoscrizionali competenti da parte dei presentatori nominati in sede di deposito del contrassegno, i quali potrebbero confermare ulteriormente le liste caricate sul sistema informatico, laddove fosse avvertita tale esigenza, in una fase iniziale di transizione al nuovo sistema.

Quanto alle altre certificazioni richieste, si ritiene che esse possano considerarsi completamente superate, anche in ragione dell'altra importante innovazione che abbiamo avanzato al par. 3.2.2 e consistente nella eliminazione delle liste elettorali. In questo senso, cruciale diviene il dialogo della nuova piattaforma con ANPR: da un lato, ciò consente di accertare inequivocabilmente la bontà dei dati inseriti, senza più l'esigenza di un notevole dispendio di energie per accertare e verificare le identità e le anagrafiche di soggetti i cui dati sono stati riportati in modo errato; dall'altro, dovrebbe altresì consentire la verifica di eventuali cause ostative all'esercizio del diritto di voto.

Sul punto, infatti, è lo stesso art. 62, comma 3, del Codice dell'amministrazione digitale a prevedere che l'ANPR «*assicura al singolo comune la disponibilità dei dati anagrafici della popolazione residente e degli strumenti per lo svolgimento delle funzioni di competenza statale attribuite al sindaco*», in base all'articolo 54, comma 3, del TUEL, nonché «*la disponibilità dei dati anagrafici e dei servizi per l'interoperabilità con le banche dati tenute dai comuni per lo svolgimento delle funzioni di competenza. L'ANPR assicura alle pubbliche amministrazioni e agli organismi che erogano pubblici servizi l'accesso ai dati contenuti nell'ANPR*».

²⁴ Cfr. art. 20, commi 2 e 3, del d.P.R. n. 361 del 1957.

Mediante questa importante innovazione, gli Uffici circoscrizionali sarebbero sollevati dal frequente vero e proprio “assalto” dell’ultimo minuto²⁵ da parte dei rappresentanti di partiti e movimenti, gioverebbero di una notevole riduzione delle documentazioni da gestire e da inserire nel sistema informatico, anche per la condivisione dei dati con l’Ufficio centrale nazionale e avrebbero la possibilità di svolgere con maggiore attenzione le verifiche previste dalla legge al fine della ammissione delle liste alla competizione elettorale. Da parte loro, il Ministero dell’Interno e le Prefetture gioverebbero notevolmente di questa attività, non dovendosi preoccupare di inserire le anagrafiche dei candidati e di dover accertare le identità dubbie, ma potendosi concentrare sugli altri, ed eventualmente nuovi²⁶, adempimenti di competenza. Un’ulteriore agevolazione discenderebbe dalla possibilità che nella piattaforma informatica siano inseriti i modelli di manifesto dei candidati e di scheda elettorale, in modo da procedere ad una loro composizione automatica, agevolando enormemente anche tali operazioni e consentendo un effettivo accentramento in capo alla Prefettura capoluogo di regione, cosa particolarmente onerosa e impegnativa in caso di gestione delle operazioni con modalità tradizionali²⁷, né tanto meno delegabile alle tipografie incaricate per le operazioni di stampa.

Dell’attivazione di una simile piattaforma – con gli opportuni adattamenti – potrebbero ovviamente beneficiare anche i comuni e le Commissioni elettorali circondariali che, unitamente alla Prefetture ed al Ministero dell’Interno, sono coinvolte nella gestione delle elezioni comunali che presentano altrettanti elementi di complessità e problematicità.

Ferma restando l’idea dell’introduzione della piattaforma condivisa, si ritiene che possa essere altresì aperta una riflessione circa il trasferimento delle operazioni di accettazione delle candidature alle elezioni politiche e regionali dagli Uffici circoscrizionali, che dovrebbero comunque mantenere la competenza in materia di ufficializzazione dei risultati e proclamazione degli eletti, alle Prefetture, già dotate di una particolare *expertise* in materia in ragione delle attività svolte dai dirigenti della carriera prefettizia nelle Commissioni elettorali circondariali in occasione delle elezioni comunali.

4. La fase di gestione e svolgimento delle votazioni

4.1 Svolgimento e principali problematiche

Terminata l’analisi della fase di organizzazione materiale delle consultazioni elettorali, ci addentriamo in quella successiva di gestione e svolgimento delle votazioni che inizia il sabato pomeriggio con l’insediamento delle sezioni elettorali e si conclude con il termine dello scrutinio, la diramazione dei risultati ufficiosi da parte del Ministero dell’Interno e la trasmissione dei verbali agli Uffici circoscrizionali per

²⁵ In occasione delle elezioni politiche del 4 marzo 2018, si è appreso che presso la Corte d’appello di Roma, a fronte del termine fissato per il deposito alle ore 20, più della metà dei rappresentanti dei partiti si siano presentati a pochi minuti dalla chiusura, protraendo le operazioni ben oltre la mezzanotte.

²⁶ Cfr. *infra* par. 4.2.1, sul possibile coinvolgimento delle Prefetture nell’ambito delle attività di formazione da rivolgere a presidenti di seggio e scrutatori.

²⁷ Con riferimento alle elezioni politiche del 4 marzo 2018, la Prefettura di Milano avrebbe dovuto curare le operazioni di composizione e stampa di 55 manifesti differenti, di cui 37 per la Camera e 18 per il Senato.

la proclamazione ufficiale degli eletti. Si tratta di un lasso di tempo di circa 48-72 ore in cui ad ogni tornata elettorale emergono problematiche non irrilevanti che mettono particolarmente sotto stress tutti i soggetti a vario titolo chiamati ad intervenire. Difficoltà nel reperire i componenti dei seggi elettorali, presidenti di seggio che non riescono a chiudere i verbali e talora abbandonano anzitempo il loro ufficio, lentezza nelle operazioni di voto e di scrutinio e conseguente lentezza nella diffusione dei risultati da parte del Ministero dell'Interno sono ormai delle costanti di tutte le consultazioni elettorali che devono imporre all'Amministrazione l'apertura di una riflessione su come poter risolvere progressivamente i numerosi problemi che continuamente si pongono.

Tra le pressoché uniche innovazioni che negli ultimi anni sono state apportate a questa delicata fase si annoverano l'introduzione della tessera elettorale, l'attivazione della procedura informatica SIEL e del portale informatico *Eligendo* per la diffusione dei risultati e l'attivazione – seppur ancora in fase di sperimentazione – del collegamento da parte dei comuni con la procedura informatica SIEL per la trasmissione diretta dei risultati dello scrutinio al Viminale. Per il resto, tutto rimane immutato ed eguale a se stesso da decenni: procedure, operazioni dei seggi, modalità di voto, modalità di scrutinio, verbali e stampati ad uso dei seggi, formazione e trasmissione dei plichi. È evidente a tutti che la materia elettorale è tra le più delicate che vi siano, anche per la stretta connessione della medesima con i diritti politici costituzionalmente garantiti e per la stretta connessione tra la regolarità della procedura medesima, attività legislativa e definizione dell'indirizzo politico del Governo. Ciò non significa, tuttavia, che essa possa essere considerata immune da una naturale senescenza e che non vi si debba mettere mano periodicamente, nell'intento di aggiornarla, riformarla e adeguarla alle esigenze dell'oggi, superando i problemi cronici che sistematicamente si pongono.

Tra le innovazioni degli ultimi anni, peraltro, l'introduzione della tessera elettorale, in luogo dell'invio a ciascun elettore del certificato elettorale alla vigilia dell'appuntamento elettorale non ha consentito di raggiungere gli obiettivi di semplificazione e risparmio che si auspicavano, dal momento che i costi di fornitura e trasmissione ai comuni e agli elettori delle stesse, la costante richiesta di duplicati ad ogni tornata elettorale, con conseguenti affollamenti degli uffici elettorali comunali, specie nei comuni di maggiori dimensioni, rimangono comunque elevati. Senza contare che l'introduzione di un simile strumento ha sollevato molteplici dubbi per quanto concerne il rispetto della *privacy* e la capacità di informare effettivamente l'elettore circa la circoscrizione e/o il collegio elettorale di appartenenza, posto il non aggiornamento di tale sezione della tessera a fronte di eventuali modifiche normative (come avvenuto in occasione delle ultime elezioni politiche del 4 marzo 2018).

Come accennato in precedenza, tra le altre problematiche da rilevare, troviamo le frequenti polemiche per la lentezza nello scrutinio e nella diffusione dei risultati: elementi da attribuire sia alla notevole complessità dei sistemi elettorali vigenti (peraltro differenti per ciascun livello di governo), sia alla scarsissima preparazione della gran parte dei componenti dei seggi elettorali, a partire dai presidenti che sono chiamati ad organizzare le attività del seggio, sia agli orari di apertura dei seggi stessi che costringono i medesimi componenti dei seggi ad approcciarsi alle attività di scrutinio a notte fonda e con alle spalle ben 16 ore di lavoro.

Infine, chiunque abbia avuto esperienza in un seggio elettorale non può non ritenere che vi sia una vera e propria "burocrazia del seggio", nata da una esigenza di assoluto garantismo delle procedure, ma che ad oggi meriterebbe di essere nettamente sfrondata: presidenti di seggio e scrutatori sono, infatti, chiamati ad impiegare gran parte del tempo di lavoro nei seggi a compilare verbali, tabelle di scrutinio (che spessissimo lo scrutinio non lo agevolano affatto), moduli, buste, ricevute di consegna e trasmissione di materiale assolutamente sovrabbondanti rispetto a quanto sarebbe strettamente necessario alle operazioni di seggio. Per non parlare del confezionamento dei plichi, spesso delle vere e proprie scatole cinesi in cui occorre inserire una busta nell'altra e che, in occasione delle elezioni politiche del 4 marzo scorso, ha visto i seggi avere a che fare con 22 buste differenti. Si tratta di procedure alquanto bizantine che spesso intralciano il vero obiettivo dell'attività del seggio: eseguire lo scrutinio in modo certo, regolare e, soprattutto, celere, farlo conoscere alla cittadinanza e trasmettere gli atti correttamente compilati agli uffici competenti.

4.2 Un nuovo modello tra piccole innovazioni, scrutinio automatizzato e voto elettronico

Per far fronte alle problematiche esposte nel paragrafo precedente si tenterà di fornire per punti alcune proposte operative (in ordine crescente di innovatività), con l'intento di raggiungere alcuni degli obiettivi prioritari avanzati in precedenza, quali la semplificazione, lo snellimento e l'efficientamento delle procedure.

4.2.1 La nomina dei componenti del seggio e l'importanza della formazione

Le procedure di nomina di presidenti di seggio e scrutatori e il momento del loro insediamento nella giornata antecedente a quello della votazione rappresentano tra i momenti più delicati del procedimento elettorale. Sul punto, al netto di eventuali proposte di riforma più incisive delle modalità di voto che potrebbero incidere anche sulla composizione dei seggi elettorali, anche il *Rapporto della Missione di Valutazione delle elezioni dell'OSCE/ODIHR*²⁸, redatto in occasione delle elezioni politiche del 2008, ha segnalato l'esigenza di intervenire su quello che è uno dei maggiori punti deboli dell'organizzazione delle procedure elettorali del nostro Paese.

Tre dovrebbero le innovazioni da introdurre:

- a) modificare l'art. 6 della legge 95 del 1985, di disciplina delle modalità di nomina degli scrutatori, omogeneizzando il criterio del sorteggio su tutto il territorio nazionale, al fine di una maggiore garanzia di imparzialità nelle procedure di voto;

²⁸ Sul tale aspetto, due sono state le raccomandazioni avanzate:

- 1) Il precedente sistema di nomina degli scrutatori per sorteggio pare essere più appropriato e costituirebbe una procedura semplice e relativamente veloce che gode del consenso generale. Una formazione adeguata dovrebbe essere organizzata per tutto il personale dei seggi elettorali e, per quanto lodevole sia il sistema di volontariato per l'incarico di scrutatore, le Commissioni Elettorali Comunali dovrebbero nominare alcuni scrutatori di riserva formati per sostituire quelli che non si presentano al fine di garantire che tutti i membri di seggio siano qualificati per i loro compiti. Il Ministero degli Interni dovrebbe pubblicare un manuale, breve e semplice, che descriva le principali procedure per la giornata elettorale (pag. 12).
- 2) Il sistema di nomina di presidenti e scrutatori, per i seggi regolari e della circoscrizione estero, andrebbe riconsiderato e andrebbero adottate le misure necessarie per evitare le assenze, nelle giornate elettorali, dei membri di seggio nominati (pag. 29).

- b) introdurre previsioni che scorraggino la mancata presentazione nelle giornate di voto di presidenti e scrutatori nominati, eventualmente innalzando e garantendo la certezza delle sanzioni nei confronti degli assenteisti²⁹. Al tempo stesso, sarebbe necessario prevedere ed organizzare al meglio una riserva di presidenti e scrutatori supplenti, prevedendo, per i comuni di maggiori dimensioni, una suddivisione di tale elenco per aree territoriali affidate ad un funzionario comunale incaricato di mantenere i contatti con i delegati del sindaco presenti nei plessi scolastici di propria competenza al fine di apprendere delle eventuali assenze nel più breve tempo possibile ed attivare le conseguenti sostituzioni;
- c) attivare una capillare attività di formazione non solo di presidenti e scrutatori, ma anche dei delegati dei sindaci chiamati a presidiare i plessi scolastici. A tal fine, le iniziative che potrebbero essere intraprese potrebbero essere le più variegate: a partire da affiancare le immancabili e ormai tradizionali istruzioni per gli uffici elettorali di sezione, che il Ministero dell'Interno da anni non manca mai di produrre, con una guida più snella e avente un carattere maggiormente divulgativo ed esplicativo, per arrivare alla realizzazione di veri e propri *tutorial* online che il presidente di seggio nominato dovrebbe avere l'obbligo di seguire. Momenti di formazione frontale potrebbero essere organizzati dai comuni, eventualmente con il supporto delle Prefetture, nei confronti dei delegati dei sindaci e questi potrebbero tenere presso i singoli plessi scolastici rapidi *briefing* con i componenti dei seggi, immediatamente prima del loro insediamento³⁰.

4.2.2 Semplificare le operazioni di voto e di scrutinio (razionalizzare i verbali, gli stampati di seggio e i plichi)

Le polemiche giornalistiche circa la lentezza nella comunicazione, trasmissione e diffusione dei dati rappresentano una costante di tutte le tornate elettorali. Anche a seguito dell'eliminazione del voto in due giornate avvenuta di recente, l'Italia rimane il Paese europeo a mantenere le urne aperte per il lasso di tempo maggiore (dalle 7 alle 23) e, giocoforza, dopo sedici ore di lavoro, spesso particolarmente intenso, il fattore stanchezza rappresenta un elemento da non sottovalutare e che inevitabilmente impatta sulla celerità e l'efficienza dello scrutinio. In questo quadro, qualunque ipotesi di semplificazione procedurale della modalità di voto deve considerare il sistema elettorale (in Italia differente per ciascun livello di governo) come variabile indipendente, tenendo in considerazione che maggiore è il livello di complessità nella

²⁹ L'art. 104 del d.P.R. n. 361 del 1957 prevede che: «Salve le maggiori pene stabilite dall'art. 104 per caso ivi previsto, coloro che, essendo designati all'ufficio di presidente, scrutatore e segretario, senza giustificato motivo rifiutano di assumerlo o non si trovano presenti all'atto dell'insediamento del seggio, sono puniti con la multa da lire 600.000 a lire 1.000.000. Alla stessa sanzione sono soggetti i membri dell'Ufficio che, senza giustificato motivo, si allontanano prima che abbiano termine le operazioni elettorali».

³⁰ Sulle modalità di selezione di presidenti e scrutatori e sull'esigenza di una adeguata attività di formazione si rifletteva già anni orsono in A. AGOSTA – F. LANCHESTER – A. SPREAFICO, op. cit., pp. 49-52 e 65-67.

modalità di espressione del voto, maggiore sarà il livello di complessità dello scrutinio e minore la sua celerità.

Ciò premesso, a prescindere da quale sia il sistema elettorale e la modalità di espressione del voto in quella determinata consultazione elettorale, si ritiene necessario introdurre alcune novità fondamentali in grado di agevolare il lavoro dei seggi.

Tra le prime previsioni vi è sicuramente quella concernente l'orario di apertura dei seggi: a fronte di una esigenza vissuta dai partiti e dai candidati di avere – in particolare per quanto concerne le elezioni politiche – immediatamente dopo la chiusura dei seggi i primi risultati dello scrutinio, andrebbe evitata la chiusura dei seggi alle ore 23 come avviene ora e rinviare lo spoglio al mattino successivo, quanto meno per elezioni di rilievo politico minore come quelle amministrative che, peraltro, svolgendosi con un sistema elettorale notevolmente più complesso comportano uno spoglio decisamente più lento. A fronte di ciò, almeno per quanto concerne le elezioni politiche, laddove non si volesse o potesse ridurre l'orario di votazione – complice anche la recente introduzione del tagliando anti-frode che ha comportato un rallentamento dei tempi di voto – sarebbe opportuno valutare un ritorno al voto su due giornate. Ciò che andrebbe comunque scongiurato è il binomio tra chiusura dei seggi alle 23 e scrutinio immediato.

Altra semplificazione importante dovrebbe riguardare quella che potremmo definire la "burocrazia del seggio". In primo luogo sarebbe opportuno semplificare notevolmente gli atti ufficiali e i verbali³¹, oggi impressionantemente lunghi, articolati e complessi e che dovrebbero contenere poche ed essenziali informazioni, quali:

- l'avvenuta costituzione del seggio e l'anagrafica dei componenti e dei rappresentanti di lista;
- il conteggio schede ricevute, utilizzate e non utilizzate;
- i votanti iscritti e non iscritti nella sezione e relativi allegati;
- il risultato della votazione e riscontro tra schede e votanti;
- le schede bianche e nulle, eliminando la distinzione tra i differenti casi di nullità del voto e i voti contestati e non assegnati;
- lo spazio per osservazioni e reclami.

Parallelamente, sarebbe opportuno rivedere anche il resto della modulistica e degli stampati che i componenti del seggio sono tenuti a compilare, a partire dalle tabelle di scrutinio, spesso inutilizzate. Bisognerebbe pertanto avere il coraggio di non imporre ai componenti del seggio nessun adempimento che non sia strettamente funzionale all'unico e solo risultato che sono chiamati a garantire: consentire l'espressione di voto degli elettori ed effettuare lo scrutinio in modo corretto, imparziale e celere.

In quest'ottica rientra pienamente una ulteriore esigenza ormai impellente: ridurre al minimo la serie di plichi che i seggi sono tenuti a confezionare, talora secondo un modello di scatole cinesi in cui è difficile districarsi e che spesso finiscono per rallentare ulteriormente la chiusura definitiva dei seggi. Anche in tal caso, sono i plichi a dover essere funzionali al lavoro seggi e non il lavoro dei seggi a dover essere funzionale ai plichi³².

³¹ Sull'esigenza di semplificazione dei verbali di sezione, cfr. A. AGOSTA – F. LANCHESTER – A. SPREAFICO, *op. cit.*, pp. 63-65 e 114.

³² Su tutti questi aspetti, cfr. P. FELTRIN – D. FABRIZIO, *op. cit.*, par. 3, punti 7), 10) e 11).

4.2.3 L'ammissione al voto: superare la tessera elettorale

Con riferimento all'ammissione al voto, sulla scorta di altri paesi europei, quale la Germania, la soluzione in grado di semplificare al massimo le procedure consisterebbe nella eliminazione *tout court* della tessera elettorale³³, consentendo l'ammissione al voto con il solo documento d'identità e a patto che il nominativo dell'elettore sia riportato nella lista elettorale di sezione. La possibilità per categorie speciali di elettori di votare in seggi differenti da quelli di appartenenza dovrebbe comunque essere garantita previa acquisizione di un certificato elettorale, cui deve conseguire la cancellazione dalle liste di iscrizione in ragione della residenza. In questo modo, consentendo il voto esclusivamente presso il seggio di iscrizione o se in possesso del certificato elettorale temporaneo si eliminerebbero tutti i problemi concernenti ipotesi di doppio voto che proprio la tessera elettorale intende scongiurare.

L'unico problema che rimarrebbe sul campo e che sarebbe necessario risolvere riguarderebbe l'informazione agli elettori circa il seggio elettorale di appartenenza e la sua ubicazione: a tal fine, una massiccia campagna di comunicazione e l'obbligo di attivare sui siti dei comuni motori di ricerca che forniscano il seggio di appartenenza con l'inserimento dell'indirizzo di residenza potrebbero essere risolutivi.

In alternativa si potrebbe ritornare al certificato elettorale inviato per ciascuna elezione³⁴ o all'utilizzo della tessera elettorale che viene fatto in Francia, come documento che attesta in via permanente l'iscrizione dell'elettore ad una determinata lista elettorale di sezione, ma che non è necessario portare al seggio in occasione del voto, essendo possibile presentare unicamente il documento d'identità, e pertanto soggetto ad aggiornamento solamente in casi di mutamento della sezione elettorale, della residenza anagrafica o della ripartizione della circoscrizione o del collegio elettorale³⁵.

4.2.4 Esplorando nuove frontiere: dalla matita alla busta

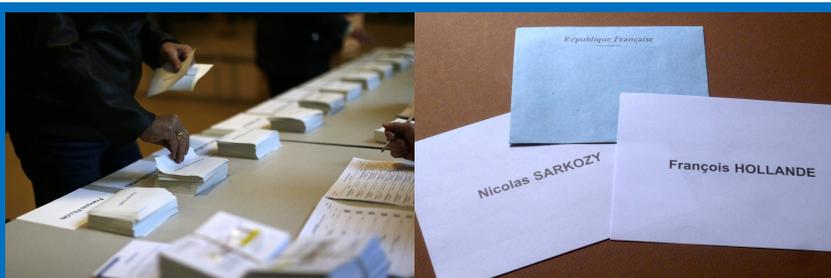
L'Italia è da sempre stata abituata a votare secondo una sola modalità: scheda e matita copiativa. Ciò non toglie che, talvolta, allargare lo sguardo al di là dei propri confini possa consentire di ispirarsi ad alcuni esempi di successo sperimentati in grandi Paesi che hanno adottato una modalità di espressione del voto particolarmente facile e uno scrutinio estremamente veloce. Ci riferiamo, con ciò, al voto in busta sperimentato con grande successo in Francia (alle elezioni presidenziali ed alle elezioni legislative) e in Spagna (alle elezioni per il Congresso dei deputati e il Senato).

³³ La proposta è sostenuta anche in P. FELTRIN – D. FABRIZIO, *op. cit.*, par. 3, punto 4).

³⁴ In tal senso si è espresso C.D. ZACÀ, *op. cit.*, p. 62.

³⁵ In Francia, la tessera elettorale, nei comuni come meno di 1000 abitanti è sostitutiva e alternativa al documento d'identità.

Come è possibile notare dalle immagini riportate, l'elettore trova nel seggio una serie di pile di foglietti riportanti, ciascuno, un candidato o una lista di candidati (generalmente in ordine bloccato) ed è pertanto chiamato a prendere uno o più foglietti di partiti diversi e recarsi in cabina con la busta che gli viene consegnata dal presidente di seggio. L'elettore dovrà quindi inserire nella busta il foglietto corrispondente al partito o candidato per cui intende votare e gli altri che dovesse avere preso li potrà portare con sé all'esterno del seggio. La busta sarà quindi inserita nell'urna e lo spoglio consisterà pertanto nella loro apertura e nel conteggio di quanti



Schede e buste per l'espressione del voto alle elezioni presidenziali francesi del 2012



foglietti di ciascun candidato o lista di candidati sono stati complessivamente inseriti nella totalità delle buste, senza rischio di contestazioni o annullamento del voto (a meno di casi di inserimento in busta di più foglietti).

Il sistema, per quanto fortemente diverso da quello storicamente utilizzato in Italia, appare di una assoluta semplicità e rappresenterebbe una vera svolta nel senso della velocizzazione dello spoglio e della comunicazione dei risultati.

Esso, tuttavia, presenta una sola difficoltà: mal si concilia con sistemi in cui l'elettore è chiamato ad esprimere due voti (come in occasione delle recenti elezioni politiche) ed eventualmente anche un voto di preferenza (come in occasione delle elezioni comunali o regionali), mentre ben si attaglia ad una elezione ad una carica monocratica o a qualunque elezione in cui l'elettore deve esprimere il voto in favore di una sola lista bloccata (come avvenuto in occasione delle elezioni politiche del 2006, 2008 e 2013) o di un candidato uninominale.

4.2.5 (segue) Esplorando nuove frontiere: tra scrutinio e voto elettronico

Il dibattito su possibili forme di automazione delle modalità di scrutinio e di voto ha origini piuttosto lontane, con una particolare prolificità nel corso della IX legislatura del Parlamento italiano (1983-1987), quando furono presentate – senza

giungere ad approvazione definitiva – ben sei proposte di legge³⁶. Se, da una parte, i sostenitori degli obiettivi di riduzione dei possibili brogli ed errori derivanti dalla gestione manuale nei seggi e di accelerazione dello scrutinio hanno sempre sostenuto che lo scrutinio e il voto elettronico potessero rappresentare le soluzioni migliori, le effettive difficoltà operative, le remore sulla possibilità che possa non essere pienamente garantita la segretezza del voto, le difficoltà su controlli successivi, la dipendenza dalle linee di comunicazione e il possibile “shock” da terminale che potrebbe coinvolgere gli elettori meno avvezzi alle moderne tecnologie ha rappresentato un freno pressoché definitivo.

Non sono, tuttavia, mancate sperimentazioni – con alterne fortune – sia di scrutinio sia di voto elettronico, da ultimo, con riferimento al secondo, in occasione del referendum consultivo della Regione Lombardia del 22 ottobre 2017. Per quanto concerne lo scrutinio elettronico, invece, si ricorda il precedente delle elezioni politiche del 2006³⁷ quanto tale modalità di spoglio delle schede fu sperimentata in quattro regioni (Lazio, Liguria, Puglia e Sardegna, coinvolgendo circa 12 mila sezioni elettorali) con discreto successo, ma – complice il minimo distacco finale tra le due coalizioni – dando la stura a feroci polemiche politiche sull’ipotesi di brogli elettorali. Queste alterne vicende indussero quindi il Ministro dell’Interno dell’epoca³⁸ a recitare una sorta di *de profundis* – che si protrae, di fatto, fino ad oggi – su qualunque ipotesi di dare seguito alla sperimentazione di forme di voto o scrutinio elettronico.

Nella piena consapevolezza dei rischi che il ricorso a tecnologie informatiche potrebbe comportare nella gestione dell’espressione del voto e nel conteggio dei medesimi, ad oltre trent’anni dal dibattito svolto in sede di indagine conoscitiva da parte della I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati sulle prospettive di automazione dei procedimenti elettorali (ottobre-dicembre 1986)³⁹ e a quasi dodici anni di distanza dalle parole dell’allora Ministro, si ritiene tuttavia che

³⁶ A.C. 1895 a firma di Battaglia (PRI) e altri: «Norme per l’introduzione dell’elettronica e dell’informatica nelle operazioni di voto»; A.C. 1896 a firma di Fusaro (PRI) e altri: «Modifiche al testo unico delle leggi per la elezione della Camera dei deputati, ai fini dell’introduzione dello scrutinio elettronico nelle operazioni elettorali»; A.C. 2563 a firma di Preti (PSDI): «Introduzione dello scrutinio elettronico nelle operazioni elettorali per l’elezione della Camera dei deputati»; A.C. 2668 a firma di Pollice (DP) e altri: «Modifiche al sistema di votazione nelle consultazioni elettorali e introduzione del sistema automatizzato e meccanizzato per la votazione, lo spoglio e l’assegnazione dei voti»; A.C. 3101 a firma di Stegagnini (DC) e altri: «Nuovo sistema automatizzato di votazione e scrutinio per l’elezione del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo, dei consigli regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali e per i referendum popolari»; A.C. 3392 a firma di De Mita (DC) e altri: «Introduzione dello scrutinio elettronico nelle operazioni elettorali».

³⁷ La sperimentazione era prevista dal d.l. n. 1/2006, recante «Disposizioni urgenti per l’esercizio domiciliare del voto per taluni elettori, per la rilevazione informatizzata dello scrutinio e per l’ammissione ai seggi di osservatori OSCE, in occasione delle prossime elezioni politiche».

³⁸ Di seguito, quanto affermato dal Ministro dell’Interno dell’epoca, Giuliano Amato, e riportato dall’edizioni online del quotidiano *la Repubblica* del 29 novembre 2006: «Abbiamo deciso di fermare la macchina del voto elettronico in occasioni delle elezioni. Nell’elezione del 2006, il sistema elettronico riguardò unicamente il voto e non il conteggio, solo in qualche parte d’Italia venne utilizzato come chiave d’esercitazione. Il suggerimento del non utilizzo del sistema arriva anche dagli stessi uffici del ministero e l’ho prospettato al presidente del Consiglio, Romano Prodi, che ha convalidato la mia stessa perplessità».

³⁹ Per un approfondimento sui tre progetti tecnici presentati da Italsiel-Olivetti, Ibm-Italtel e Sweda-Enidata, cfr. A. AGOSTA – F. LANCHESTER – A. SPREAFICO, *op. cit.*, p. 187 ss.

debba essere riaperta una riflessione sul tema al fine di valutare se, grazie anche alle ulteriori evoluzioni della tecnologia, vi siano margini per poter individuare le soluzioni organizzative che siano le più sicure possibili da applicare alle modalità di scrutinio e di voto, al fine di garantire il rispetto di alcuni requisiti di sistema che già in occasione del menzionato Convegno del 1987 erano stati elencati: sicurezza delle informazioni, affidabilità, rapidità di installazione, facilità di uso, semplicità di manutenzione, flessibilità di impiego, possibilità di riutilizzo, comprensibilità e fiducia nel sistema da parte degli elettori⁴⁰.

a) Lo scrutinio elettronico

I sistemi di scrutinio elettronico si soffermano sulla applicazione dell'informatica alla sola fase di spoglio e consentono di mantenere inalterata la modalità fisica di espressione del voto, impattando così infinitamente di meno sulla percezione di sicurezza e segretezza del voto che l'introduzione di sistemi tecnologici potrebbe suscitare.

Abbiamo in precedenza accennato alla sperimentazione di scrutinio elettronico svolto in occasione delle elezioni politiche del 2006 che si limitava, tuttavia, a registrare su un *software* installato in un PC presso ciascun seggio elettorale i voti ottenuti da ciascuna lista, registrarli su una penna USB per la successiva trasmissione.

Un'altra e più progredita modalità di scrutinio elettronico è rappresentata dall'utilizzo di scanner e *software* in grado di elaborare le immagini delle schede scansionate e di effettuare i relativi conteggi in modo immediato. Si tratta di un sistema già ampiamente utilizzato in altri Paesi, come gli Stati Uniti dove esistono venti sistemi differenti⁴¹ di scansione ottica dei voti espressi su schede cartacee che complessivamente processano lo spoglio del 56,2% dei voti⁴².

In Italia non si è mai sperimentata una simile modalità di scrutinio, ma non sono mancate proposte in tal senso: in occasione dell'iniziativa *FORUM PA Call4ideas 2015 - Startup e startupper per la PA digitale* è stato presentato il progetto *VOTOSCAN*: un sistema informatico in grado di analizzare le schede scansionate, garantendo che il totale fra le schede valutate come valide, le schede bianche, le nulle e quelle incerte che necessitano un esame più approfondito da parte degli scrutatori coincida con il numero totale dei file immagine della scheda e in grado di interpretare il voto di circa 200 schede elettorali al minuto. La trasmissione dei dati potrebbe, a questo punto, svolgersi sia con modalità tradizionali, sia tramite un sistema di crittografia simmetrica (denominato in questo progetto *CRIPTEOS*) che si basa su una chiave lunga 130.000 byte e, in quanto tale, pressoché inviolabile.

L'implementazione di un sistema di questo tipo necessiterebbe di una adeguata sperimentazione, anche in considerazione della complessità dei sistemi elettorali, in particolare di livello locale, dove l'elettore può esprimere fino a tre voti sulla stessa

⁴⁰ Queste due ultime preoccupazioni si ritrovano in particolare in, CONSIGLIO D'EUROPA, *Legal, operational and technical standards for e-voting. Recommendation Rec(2004)11 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 September 2004 and explanatory memorandum*, Strasbourg Cedex, 2005.

⁴¹ Il dato è estraibile dal sito web della *Fondazione Verified Voting* (www.verifiedvoting.org/resources/voting-equipment/).

⁴² Dati relativi alle elezioni USA del 2008 tratti da *National Voting Equipment Report* (www.electiondataservices.com).

scheda (per l'organo monocratico, per il consiglio e il voto di preferenza), ma rappresenterebbe una vera e propria rivoluzione copernicana per le modalità di scrutinio e l'organizzazione delle procedure elettorali, impattando assai positivamente, dopo un investimento iniziale, sui costi di gestione e l'organizzazione delle elezioni, consentendo di riorganizzare complessivamente i seggi, rinunciando eventualmente anche a due unità di scrutatori e potendo accentrare le operazioni di scrutinio per uno o più plessi scolastici.

b) Il voto elettronico

Secondo la definizione fornita dal Consiglio d'Europa, unica autorità ad elaborare una disciplina – per quanto non vincolante – di carattere internazionale sul punto, si può parlare di voto elettronico solamente «quando si ricorre a mezzi tecnologici almeno per l'espressione del voto»⁴³. In ragione di ciò, dunque, non si possono ricondurre alla nozione di voto elettronico i sistemi di scrutinio elettronico che si sono illustrati in precedenza.

Per quanto il voto elettronico possa essere ritenuto l'esito naturale di una costante espansione dell'informatica nella vita quotidiana di ognuno di noi, se tale transizione tarda a realizzarsi è addebitabile, in primo luogo, al timore di un maggiore rischio di brogli elettorali, dal momento che eventuali manipolazioni del *software* potrebbero essere individuate con maggiore difficoltà (in particolare laddove si decida di utilizzare *software* di proprietà in luogo di *open source*) e, in secondo luogo, alle garanzie costituzionali di personalità, eguaglianza, libertà e segretezza del voto che, a detta di molti, potrebbero non essere pienamente rispettate.

In particolare, il binomio libertà-segretezza del voto determina l'impraticabilità del ricorso alla metodologia di cd. *i-voting*, ovvero di voto non presidiato da remoto, mediante una connessione internet, identificandosi tramite carta d'identità elettronica, una *smartcard* o un *token*⁴⁴, rimanendo potenzialmente in campo esclusivamente la possibilità di *e-voting*, mediante il ricorso a un computer installato nella cabina elettorale, che velocizza lo scrutinio, ma impone la presenza fisica del votante al seggio elettorale. In tal senso, il sistema maggiormente diffuso è il cosiddetto *Direct-Recording Electronic System (DRE)* che consiste nella riproduzione su un *touch-screen* della scheda elettorale e nella possibilità per l'elettore di selezionare il candidato preferito e di confermare tale scelta, consentendo al sistema di salvare la preferenza su una memoria elettronica. Accanto a questo, trova un particolare successo il sistema *Voter-verified Paper Ballot (VVPB)*, in cui la scelta in *touch-screen* dell'elettore viene stampata su una scheda cartacea che il medesimo è chiamato a controllare prima di convalidare il voto e che è utilizzata per controlli a campione e fa fede in caso di eventuali riconteggi.

⁴³ Cfr. Consiglio d'Europa, *Legal, operational and technical standards for e-voting. Recommendation Rec(2004)11 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 September 2004 and explanatory memorandum*, Strasbourg Cedex, 2005, p. 8.

⁴⁴ In questi termini, cfr. E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 46, 2002, p. 15 e P. CARLOTTO, *Il voto elettronico in Italia: sperimentazioni e difficoltà*, in *Nuova rassegna di legislazione dottrina e giurisprudenza*, n. 1, 2012, p. 87.

Cionondimeno, in alcuni Paesi⁴⁵ l'una o entrambe le metodologie di voto elettronico sono utilizzate in modo strutturale: su tutti Brasile, Estonia e Stati Uniti (nel 2008 con un sistema DRE sono stati raccolti il 32,6% dei voti). In alcuni sistemi, invece, dopo la sperimentazione o l'introduzione di sistemi di voto elettronico, a seguito dell'insorgere di problematiche di carattere tecnico (Australia, Bahrain, India, Irlanda, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito, Venezuela) o di carattere giuridico (Finlandia, Germania⁴⁶), si sono avute alcune clamorose marce indietro che rischiano di procrastinare *sine die* qualunque ipotesi di sperimentazione o introduzione di sistemi di voto elettronico.

Nel nostro Paese non sono peraltro mancate sperimentazioni⁴⁷ di modalità di voto elettronico in varie elezioni, pur aventi tutte carattere strettamente locale, a partire dal 1997, quando nel comune umbro di Amelia si procedette all'elezioni di un comitato per la gestione di beni separati con modalità esclusivamente elettroniche. Nello stesso anno, non mancarono sperimentazioni che videro coinvolte anche il Ministero dell'Interno e riguardarono il rinnovo degli organi di alcuni comuni valdostani⁴⁸. Altre sperimentazioni, sempre sotto l'egida del Viminale, risalgono alle elezioni regionali del 2000⁴⁹ ed alle elezioni politiche del 2001⁵⁰. A queste, si devono aggiungere le sperimentazioni organizzate dalle Regioni Trentino-Alto Adige (Progetto *ProVotE*) e Friuli-Venezia Giulia che hanno dato buoni risultati con l'utilizzo della tecnologia VVPB e quelle svolte nell'ambito del progetto *E-poll*, sotto l'egida dell'Unione europea che ha visto coinvolti i comuni di Avellino, Campobasso, Cremona, Ladispoli (RM) e Secchia (LE) nell'ambito di differenti consultazioni elettorali, per finire con la sperimentazione svolta di recente dalla Regione Lombardia, in occasione del referendum consultivo tenutosi il 22 ottobre 2017.

Ciò premesso, il ricorso a modalità di voto elettronico non deve essere considerato né un bene, né un male in sé e per sé: esso rappresenta una opportunità e, in quanto tale, necessita di essere studiata, approfondita e sperimentata adeguatamente per essere eventualmente implementata laddove i benefici dovessero essere nettamente superiori rispetto al sistema attualmente vigente. Nel fare ciò, sarà necessario porre alcune condizioni fondamentali nel tentare di delineare un nuovo sistema di voto elettronico: anzitutto, dovrà essere impossibile risalire all'identità del votante a partire dal voto registrato in memoria; in secondo luogo, dovrà essere impossibile che i voti espressi elettronicamente possano essere alterati; in terzo luogo, più in generale, ogni singolo cittadino deve essere in grado di sapere cosa accade al

⁴⁵ INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, *Introducing Electronic Voting: Essential Considerations*, 2012.

⁴⁶ Sentenza del 3 marzo 2009 del Tribunale costituzionale tedesco (BVerfG, 2 BvC 3/07). Per un commento sul punto, A. GRATTERI, *GERMANIA: Le garanzie minime necessarie per il voto elettronico secondo il Tribunale costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 marzo 2009.

⁴⁷ Per una rassegna delle sperimentazioni di modalità elettroniche di voto in Italia, cfr. *amplius* L. CAPORUSSO, *Elezioni come procedura: forma, osservazione e automatizzazione del voto*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 59, 2008, p. 50 ss.; P. CARLOTTO, *op. cit.*, p. 88 ss.

⁴⁸ Si trattava dei comuni di Arnad, Courmayeur, Issime, La Salle e Valsavaranche.

⁴⁹ In una sezione del comune di San Benedetto del Tronto, in cui al voto cartaceo si affiancava una modalità elettronica senza valore legale.

⁵⁰ Nei comuni sardi di Guamaggiore, Ortaceus, Serri ed Escolca e nel comune di Novate Mezzola, in Provincia di Sondrio.

proprio voto dal momento in cui viene espresso, fino a quando si procede allo scrutinio⁵¹.

Sul punto, le indicazioni lasciate trapelare dal Tribunale costituzionale tedesco⁵² possono essere di grande utilità per ipotizzare un modello di base da cui partire al fine di avviare una fase di sperimentazione, essendo il quadro di garanzie costituzionali sul diritto di voto sostanzialmente analogo. In particolare, si ritiene che il legislatore potrebbe adottare un sistema di voto elettronico basato su *software open source* e che preveda la stampa di ogni singolo voto, sul modello VVPB, in modo da rendere possibile un controllo diretto da parte dell'elettore e un eventuale riconteggio.

In una prospettiva molto più avveniristica, c'è anche chi si è spinto ad immaginare un modello di voto elettronico basato sul sistema della *blockchain*⁵³ (lett. catena di blocchi), il protocollo di comunicazione utilizzato dalle criptovalute che identifica una tecnologia basata sulla logica del database distribuito (un database in cui i dati non sono memorizzati su un solo computer ma su più macchine collegate tra loro, chiamate nodi). In questo senso, il voto (singolo blocco) sarebbe inteso come una transazione in ambiente chiuso tra il soggetto A (l'elettore) e il soggetto B (il candidato prescelto) possibile grazie ad una doppia chiave pubblica e privata inserita in tessere elettorali elettroniche e tramite terminali presenti nei seggi in grado di comunicare con i nodi che dovranno verificare e validare le singole transazioni, consentendo l'afflusso dei singoli voti.

Solamente il tempo, i tentativi, la pazienza, le sperimentazioni, i fallimenti e i successi ci diranno se in ambito elettorale saranno realizzabili simili innovazioni, assolutamente inimmaginabili fino a pochissimi anni orsono o se, in questo, ambito l'indelebilità del tratto della matita copiativa continuerà a riscuotere maggiore successo e approvazione.

5. Conclusioni: innovare nel segno della gradualità, della fiducia e dell'autorevolezza

Nel corso della trattazione si è tentato, anzitutto, di far emergere la grande complessità che caratterizza il modello italiano di organizzazione delle procedure elettorali, rilevando come il pluralismo e l'acefalia che lo caratterizzano impongano un elevato livello di coordinamento e interoperabilità tra i sistemi gestionali utilizzati dalla molteplicità di attori in campo e di come sia, anzitutto, necessaria un'opera di codificazione dell'intera disciplina legislativa statale in materia elettorale.

Analizzando la prima fase del procedimento elettorale sono state delineate, in particolare, le notevoli criticità emerse nel corso degli adempimenti preparatori alle recenti consultazioni elettorali del 4 marzo 2018, con particolare riferimento alle modalità di presentazione delle candidature che andrebbero ripensate secondo nuove modalità di carattere digitale e, con tutta probabilità, potrebbero essere gestite ben più efficacemente da parte delle Prefetture-UTG. Parallelamente, sono state avanzate proposte di modifica delle modalità di revisione periodica delle liste elettorali, che

⁵¹ Cfr. L. CAPORUSSO, *op. cit.*, p. 48.

⁵² Sentenza del 3 marzo 2009 del Tribunale costituzionale tedesco (BVerfG, 2 BvC 3/07).

⁵³ G. DI CIOLLO, *Voto elettronico: rilievi giuridici e tecnici. Teorizzazione di un modello sperimentale di votazione mediante uso della tecnologia Blockchain*, in *Jus e Internet* (www.jei.it), 23 novembre 2017.

potrebbero essere eliminate e svolte esclusivamente a ridosso delle consultazioni elettorali.

Per quanto concerne la successiva fase di gestione e svolgimento delle votazioni, si è presentata l'esigenza di omogeneizzare i criteri di nomina degli scrutatori mediante sorteggio da parte dei comuni e di provvedere ad introdurre una campagna formativa su vasta scala rivolta anzitutto ai presidenti dei seggi elettorali, eventualmente anche con il coinvolgimento delle Prefetture e ricorrendo a modalità di *e-learning*. Ci si è quindi soffermati sulle esigenze di semplificare le operazioni di voto e scrutinio, con particolare riferimento alla cd. "burocrazia del seggio" che meriterebbe di essere particolarmente semplificata, sia per quanto concerne la modulistica, sia per quanto riguarda la formazione dei plichi e ci si è in seguito interrogati sulla portata innovativa della tessera elettorale e sulle possibilità di un suo superamento come documento necessario per l'ammissione al voto, ipotizzando sia il voto con il solo documento d'identità, sia il ricorso ad una tessera con funzioni di mera attestazione a carattere permanente dell'iscrizione ad una data lista sezionale da non dover portare necessariamente al seggio, sia il ripristino del certificato elettorale.

Sempre con riferimento a quest'ultima fase, in un'ottica maggiormente avveniristica, sono state presentate ipotesi di semplificazione delle modalità di espressione e scrutinio dei voti sia attraverso la prospettiva – praticata con successo in altri Paesi europei – del voto in busta in luogo della matita; sia attraverso il ricorso a modalità di scansione automatica dei voti; sia attraverso l'introduzione di sistemi di voto elettronico quali il *Direct-Recording Electronic System (DRE)* o il *Voter-verified Paper Ballot (VVPB)*.

Come già si era avuto modo di affermare, lo spirito di questo *paper* non era certo di presentare soluzioni perfette e definitive a tutte le questioni emerse, quanto di giungere ad una piena presa di consapevolezza circa le problematiche che attengono all'organizzazione delle procedure elettorali, stimolando una riflessione a partire da alcune proposte di carattere prettamente operativo, nella piena consapevolezza che l'Amministrazione dell'Interno possiede notevoli capacità innovatine. Ne sono una valida testimonianza – in ambito elettorale – alcuni importanti progetti sviluppati negli anni recenti: l'Archivio storico digitale dei risultati elettorali; il sito web *Eligendo* per la diffusione dei risultati elettorali ufficiosi in corso di scrutinio; il progetto di reingegnerizzazione del sistema informativo di trasmissione dei risultati – peraltro inserito nel Piano triennale per l'informatica nella PA 2017-2019, ancora in corso di sperimentazione e destinato ad essere completato entro il 2019 – che consentirà, a regime, un ampliamento delle modalità di diffusione dei risultati e l'integrazione con i sistemi elettorali degli enti locali che potranno finalmente trasmettere in via diretta i dati al Viminale, con la sola validazione da parte delle Prefetture.

La storia dell'organizzazione delle procedure elettorali del nostro e di altri Paesi dimostra, tuttavia, come non vi sia alcuna soluzione tecnica in grado di fornire piena affidabilità ed efficienza: tutte sono fallibili e tutte migliorabili. L'obiettivo della riflessione che si auspica, pertanto, non dovrebbe tendere ad individuare un non meglio precisato *optimum* da fare proprio, ma a far emergere problemi rispetto ai quali proporre le migliori soluzioni possibili, rammentando che in nessuno come nell'iper-formalizzato e scandito, nella perentorietà dei termini, procedimento elettorale è necessaria una particolare gradualità nell'introduzione delle innovazioni,

dopo attente e puntuali analisi costi-benefici, rammentando che tanto maggiore dovesse essere la portata innovativa della proposta che si dovesse adottare, tanto più sarà importante lo sviluppo un progetto di lungo periodo.

A distanza di oltre trent'anni dal Convegno sulle prospettive di automazione del procedimento, l'Amministrazione dovrebbe fare una nuova chiamata a raccolta di tutte le sensibilità, le competenze e le energie di cui dispone il nostro Paese per avviare un grande momento di riflessione sull'organizzazione delle procedure elettorali: accanto ad alcune innovazioni che potrebbero essere introdotte senza bisogno di alcun intervento normativo di rango primario, ma perciò non meno importanti (si pensi alla formazione dei componenti dei seggi, alla semplificazione di verbali, stampati e plichi dei seggi) ve ne sono altre (quali il superamento della revisione delle liste elettorali e della tessera elettorale, le nuove modalità di presentazione delle candidature, fino alle nuove modalità di scrutinio e di voto) che richiederebbero una più lunga gestazione. A tal fine, sarebbe opportuno che il legislatore fosse sensibilizzato nel conferire una esplicita **autorizzazione in via legislativa al Ministero dell'Interno a svolgere attività di sperimentazione** di durata almeno annuale al fine di giungere alla presentazione di un disegno di legge organico che sia in grado di rinnovare il procedimento elettorale in modo radicale, ma con cognizione di causa ed evitando salti nel buio.

Per concludere, qualsiasi siano le soluzioni che si dovesse decidere di implementare, è opportuno rammentare alcuni importanti insegnamenti, secondo cui la trasparenza, l'integrità e l'efficienza di un sistema di voto non sono mai insite in esso, ma dipendono essenzialmente da quanto l'opinione pubblica lo ritiene tale⁵⁴ e che, in una democrazia, la legittimazione degli esiti elettorali rispecchia non già la fiducia nella procedura elettorale adottata, quanto l'autorevolezza delle istituzioni che ne sono garanti⁵⁵.

Il Ministero dell'Interno, grazie alla storia e al prestigio di cui è portatore anche in materia elettorale, saprà sicuramente essere all'altezza di questa grande sfida.

⁵⁴ M. MCGALEY – J.P. GIBSON, *Electronic Voting: A Safety Critical System*, National University of Ireland, Maynooth, 2003.

⁵⁵ A. XENAKIS – A. MACINTOSH, *Trust analysis of the U.K. e-Voting Pilots*, in *Social Science Computer Review*, 23, pp. 312-325.

BIBLIOGRAFIA

SAGGI E MONOGRAFIE

- A. AGOSTA – F. LANCHESTER – A. SPREAFICO (a cura di), *Elezioni e automazione*, IRSTA – Franco Angeli, Milano, 1989.
- A. AGOSTA, *Organizzazione del voto: per l'Interno un modello da home office italiano*, in *Amministrazione civile*, novembre/dicembre, 2008.
- E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 46, 2002.
- L. CAPORUSSO, *Elezioni come procedura: forma, osservazione e automatizzazione del voto*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 59, 2008.
- P. CARLOTTO, *Il voto elettronico in Italia: sperimentazioni e difficoltà*, in *Nuova rassegna di legislazione dottrina e giurisprudenza*, n. 1, 2012.
- U. COASSIN, *Tra ipotesi di brogli ed esigenze di modernizzazione dei procedimenti elettorali*, in *Lo Stato Civile Italiano*, luglio 2009, pp. 536-537.
- U. COASSIN, *Le Commissioni elettorali circondariali: funzione di controllo superata?*, in *Lo Stato Civile Italiano*, dicembre 2010, pp. 54-55.
- G. DI CIOLLO, *Voto elettronico: rilievi giuridici e tecnici. Teorizzazione di un modello sperimentale di votazione mediante uso della tecnologia Blockchain*, in *Jus e Internet (www.jei.it)*, 23 novembre 2017.
- P. FELTRIN – D. FABRIZIO, *Un procedimento elettorale ormai logorato. Osservazioni e proposte*, in *POLENA*, n. 1, 2008.
- P. GAMBALE, *Alcune considerazioni sull'amministrazione e sul procedimento elettorale in Italia: alla ricerca di un nuovo modello?*, in G.C. DE MARTIN – Z. WITKOWSKI – P. GAMBALE – E. GRIGLIO, *Le evoluzioni della legislazione elettorale "di contorno" in Europa. Atti del III Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, Cedam, Padova, 2011.
- A. GRATTERI, *GERMANIA: Le garanzie minime necessarie per il voto elettronico secondo il Tribunale costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 marzo 2009.
- R. LOPEZ-PINTOR, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, United Nations Development Programme, New York, 2000.
- W. MACKENZIE, *Free Elections. An Elementary Text-book*, London, 1958.
- M. MCGALEY – J.P. GIBSON, *Electronic Voting: A Safety Critical System*, National University of Ireland, Maynooth, 2003.
- F. ORANO, *Le funzioni elettorali dell'Amministrazione dell'Interno*, in M.T. SEMPREVIVA (a cura di), *Ordinamento e attività istituzionali del Ministero dell'Interno*, Dike giuridica, Roma, 2017.
- G. PIZZO, *Servizio elettorale comunale: la irragionevole impossibilità del cambiamento*, in *Lo Stato Civile Italiano*, luglio 2009, pp. 532-535.

- P. SANTOLAYA MACHETTI, *La Administracion electoral*, in E. ALVAREZ CONDE (a cura di), *Administraciones Publicas y Constitucion*, Madrid, 1998.
- A. XENAKIS – A. MACINTOSH, *Trust analysis of the U.K. e-Voting Pilots*, in *Social Science Computer Review*, 23, pp. 312-325.
- C.D. ZACÀ, *Ancora sulla semplificazione delle procedure elettorali*, in *Lo Stato Civile Italiano*, gennaio 2009, pp. 61-62.

ALTRI MATERIALI UTILIZZATI

- CAMERA DEI DEPUTATI. SERVIZIO STUDI, *Manuale elettorale. Norme per le elezioni politiche*, 2018.
- CONSIGLIO D'EUROPA, *Legal, operational and technical standards for e-voting. Recommendation Rec(2004)11 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 September 2004 and explanatory memorandum*.
- CONSIGLIO D'EUROPA, *Recommendation Rec(2017)5 du Comité des Ministres aux États membres sur les normes relatives au vote électronique*.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, *Introducing Electronic Voting: Essential Considerations*, 2012.
- MINISTERO DELL'INTERNO – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI, *ELEZIONI POLITICHE del 4 marzo 2018. IL DOSSIER*, 2018.
- UFFICIO PER LE ISTITUZIONI DEMOCRATICHE E I DIRITTI UMANI – OSCE, *Rapporto della Missione di valutazione delle elezioni parlamentari italiane del 13 e 14 aprile 2008*, Varsavia, 2008.