Elezioni sotto attacco: il caso della Romania e la fragilità procedurale delle democrazie digitali

25 Luglio 2025

di **Lara Trucco**

Università degli Studi di Genova

"*…j'ose espérer que des leçons ont pu être tirées pour le futur*"

(Elena-Simina Tanasescu)

1. Questo post prende spunto dalle elezioni presidenziali romene del 2024-2025 per riflettere sui rischi che oggi minacciano i procedimenti elettorali nell'attuale ecosistema digitale mondiale.

In particolare, si segnalano il crescente rischio di disinformazione e le influenze esercitate sulle infrastrutture cibernetiche, inclusi i sistemi di finanziamento, volte a condizionare e destabilizzare i sistemi democratici dall'"esterno", agendo in profondità al loro "interno".

In tale prospettiva, il caso rumeno si presenta anche come emblematico delle sfide che oggi investono la democrazia europea nella forma in cui essa si è storicamente strutturata. Evidenza che risalta ancor di più se confrontata con le parole di M. Trey Trainor, membro della Commissione Elettorale Federale statunitense, il quale, nel corso di una visita ufficiale in Romania nel maggio 2025, riferendosi al processo di elezione rumeno, lo aveva ritenuto «*un modèle de transparence, de sécurité et d'engagement civique*».

Proprio con riferimento ad un modello presentatosi, almeno formalmente, come tra i più virtuosi, infatti, si è consumato il collasso di uno dei pilastri delle democrazie contemporanee: ossia quella tecnica di limitazione legale dell'esercizio del potere, in quanto garanzia di trasparenza, equità e prevedibilità dei processi decisionali che è l'architettura procedurale (Kelsen, Bobbio, Chiovenda…). Il fatto, poi, che a essere riguardata, nel caso di specie, sia stata proprio quella "procedura delle procedure" che è il voto, ha innescato una catena di conseguenze destabilizzanti: disorientamento dell'elettorato nella fase iniziale, crisi di governo in quella intermedia, proteste diffuse ben oltre il momento conclusivo … con l'effetto ultimo di aver indebolito — se non addirittura compromesso — non solo la legittimazione del Capo dello Stato, ma le stesse fondamenta dell'assetto istituzionale democratico e sovrano.

2. Dal momento che i fatti sono noti, ci si limiterà qui a ripercorrerli per sommi capi.

Il primo turno delle elezioni presidenziali si è svolto il 24 novembre 2024, registrando, a sorpresa, la vittoria del candidato di estrema destra e filo-russo Călin Georgescu (22,94%), seguito da Elena Lasconi, di orientamento liberale-progressista. Il 26 novembre, l'Ufficio Elettorale Centrale ha ufficializzato i risultati. Due giorni dopo, il Consiglio Supremo di Difesa del Paese (CSAT), presieduto dal Capo dello Stato, ha denunciato ingerenze straniere sulla base di rapporti forniti dai principali servizi di *intelligence* romeni. Il 4 dicembre tali rapporti sono stati desecretati ed il 6 dicembre, alla vigilia del ballottaggio previsto per l'8 dicembre, la Corte costituzionale rumena ha annullato l'intero primo turno di votazione.

A seguito delle dimissioni del Presidente Iohannis, il 12 febbraio 2025, è stato convalidato l'*interim* del Presidente del Senato, Ilie-Gavril Bolojan. Nel frattempo, un'indagine penale ha impedito a Georgescu di candidarsi alla nuova tornata elettorale, svoltasi il 4 maggio.

In questa, ha prevalso al primo turno George Simion di estrema destra (40,5%), seguito dal liberale pro-europeo Nicușor Dan (20,9%); epperò poi al ballottaggio del 18 maggio si è avuto un ribaltamento del risultato con la vittoria di Dan (53,6%). La sua elezione è stata nuovamente contestata, ma la Corte costituzionale ha questa volta confermato la legittimità del voto. Dan si è insediato il 26 maggio 2025 come nuovo Presidente della Romania.

3. La vicenda concerne dunque l'interferenza di uno Stato estero – secondo quanto emerso, la Russia – nei processi elettorali di un altro Stato – la Romania – realizzata attraverso l'impiego di tecnologie digitali.

La Costituzione della Romania stabilisce espressamente che Corte costituzionale rumena "*veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Preşedintelui României şi confirmă rezultatele sufragiului*" ["vigila sul rispetto della procedura per l'elezione del Presidente della Romania e convalida i risultati della votazione"] (art. 146, lett. *f)*, Cost.; art. 11, lett. *b)*, della L. n. 47/1992).

La legge n. 370/2004, da parte sua, oltre a prevedere la competenza del giudice costituzionale in materia di convalida o invalidazione dei risultati definitivi delle elezioni, stabilisce che la stessa Corte è altresì competente a decidere sui ricorsi relativi alla registrazione o al rigetto della registrazione dei candidati o dei simboli elettorali, nonché sui reclami concernenti l'impedimento, per un partito politico o un candidato, a svolgere la campagna elettorale.

Pertanto, alla luce di tali previsioni normative, non appare affatto scontata la possibilità di un'attivazione d'ufficio da parte della Corte, potendosi ritenere, al contrario, necessario che l'iniziativa volta all'invalidazione debba essere promossa mediante un ricorso o un reclamo formale. Tuttavia, nel caso di specie, a quanto risulta, pur essendo stati presentati alcuni ricorsi, essa si è attivata d'ufficio, adottando un'interpretazione letterale delle norme in materia.

4. Come in parte già anticipato, presosi atto della manipolazione del processo elettorale da parte di Stati terzi a favore di un determinato candidato – attraverso l'impiego di strumenti digitali utilizzati per condurre campagne di disinformazione e per finanziare illecitamente la competizione elettorale – il giudice costituzionale rumeno con la decisione n. 32 del 2024 ha annullato il primo turno dell'elezione presidenziale.

Secondo quanto affermato nella pronuncia, infatti, tali condotte hanno «distorto il carattere libero e corretto del voto espresso dai cittadini, compromesso l'uguaglianza di opportunità tra i competitori elettorali, alterato la trasparenza e l'equità della campagna elettorale, e ignorato le disposizioni legali relative al finanziamento della stessa» in violazione dei principi fondamentali che presidiano le elezioni democratiche.

Tuttavia, agli occhi dell'opinione pubblica rumena sono rimaste in larga parte nell'ombra le modalità concrete di impiego dell'intelligenza artificiale e dei *social media* (in particolare *TikTok*, *Facebook*, *Telegram*, *YouTube*, *Astfel*, *FameUP*); così come le caratteristiche e le implicazioni delle migliaia di attacchi cibernetici mirati a compromettere l'architettura digitale del voto. Ciò che è risultato e risulta tanto più problematico se si considera che tale architettura si basa su di una componente strategica dell'infrastruttura europea per la sicurezza, la trasparenza e l'affidabilità dei servizi pubblici digitali – la *European Blockchain Services Infrastructure* (EBSI) – avendo questo legame contribuito ad amplificare la portata sistemica e mediatica della vicenda, conferendole una valenza a tutti gli effetti sovranazionale.

5. Sul piano processuale, certamente problematica è stata la natura sommaria del procedimento che ha condotto alla decisione finale della Corte costituzionale rumena, nonostante la rilevanza dei diritti fondamentali coinvolti, ancor prima della delicatezza degli interessi in gioco. Sommarietà resa possibile, in larga misura, dall'assenza di norme procedurali specifiche in materia e da un contesto connotato da una tempistica estremamente accelerata, che ha finito per compromettere le garanzie proprie del "giusto processo elettorale".

L'annullamento del primo turno di voto si è fondato, infatti (a quanto ci è dato sapere), pressoché esclusivamente sulla documentazione fornita dai servizi di sicurezza nazionale. Non sono state offerte adeguate garanzie sulla formazione della prova, né vi è stato contraddittorio tra le parti; le quali, a loro volta, non hanno potuto difendersi né partecipare a udienze pubbliche.

Tutto ciò, com'è evidente, sollecita una riflessione critica sull'idoneità stessa delle Corti costituzionali a esercitare funzioni di giustizia elettorale in senso proprio, soprattutto in contesti ad alta intensità democratica come le procedure di elezione. Meritando, in particolare, di essere almeno richiamata l'opportunità, se non l'esigenza strutturale, di istituire autorità *ad hoc*, a composizione mista, messe nelle condizioni di garantire competenze

giuridiche, politiche ed insieme propriamente tecniche (elettorali).

6. La delicatezza della vicenda è stata prontamente colta dal Presidente dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, con la richiesta alla Commissione di Venezia di presentare una relazione urgente in risposta al seguente quesito:

«*Under which conditions and under which legal standards can a constitutional court invalidate elections, drawing from the recent Romanian case?*».

Nell'*Urgent Report on the Cancellation of Election Results by Constitutional Courts,* pubblicato nel gennaio 2025, la Commissione di Venezia si è attenuta rigorosamente al mandato ricevuto, evitando di entrare nel merito del caso romeno – il quale pertanto appare, a suo modo, una sorta di convitato di pietra del "parere" –, ma traendo comunque spunto dalle criticità che vi sono emerse per formulare, sotto il profilo giuridico, una serie di raccomandazioni relative alle condizioni ed ai requisiti formali che devono essere soddisfatti affinché l'invalidazione del voto popolare possa considerarsi ammissibile.

La Commissione ha indicato così agli Stati membri le modalità per progettare sistemi di giustizia elettorale adeguati, in quanto in grado di garantire al contempo l'integrità delle procedure elettorali e la tutela della libertà di suffragio. In quest'ottica, l'attenzione si è concentrata, in particolare, sul ruolo e le competenze delle Corti costituzionali in materia, nonché sulle condizioni sostanziali e sulle garanzie procedurali necessarie nei giudizi che possono condurre all'annullamento dei risultati elettorali.

In particolare, dal documento emerge la consapevolezza del rischio, connesso a simili vicende, che le Corti costituzionali possano finire per esercitare un potere eccessivamente discrezionale, esponendosi così, anche sul piano mediatico, a pressioni e giudizi di natura politica. Dinamiche, queste, che possono compromettere la percezione di imparzialità delle loro decisioni, facendole apparire parziali se non addirittura arbitrarie, con effetti deleteri sul loro ruolo di garanti *super partes* e, più in generale, sulla tenuta stessa dell'architettura democratica (emblematiche, in tal senso, le critiche mosse dal vicepresidente degli Stati Uniti durante la Conferenza sulla sicurezza di Monaco nel febbraio 2025).

7. È, pertanto, sulla base del suddetto quadro che nel *Report* viene chiarito che l'annullamento delle elezioni è legittimo in casi di estrema gravità – quale misura proporzionata e *extrema ratio* – quando interferenze comprovate ne abbiano alterato l'esito, dal momento che «*As a rule, the voters must trust that their vote is final*» (§18).

Quanto alla giurisdizione, poi, «*it would be suitable*» che le decisioni di annullamento fossero prese «*by the highest electoral body*», inclusa «*the central election authority of the country*» e che «*such decisions should be reviewable by the highest judicial body, the constitutional court or a specialised electoral court when such a judicial body exists*» (§21).

Inoltre, sul piano processuale andrebbe privilegiato il ricorso a strumenti di reclamo o impugnazione rispetto all'esercizio del potere di annullamento d'ufficio; e, comunque, là dove previsto, tale potere dovrebbe essere rigorosamente inquadrato da discipline normative d'impronta garantista. In particolare, ogni intervento in tal senso dovrebbe avvenire nel pieno rispetto del principio di legalità e fondarsi su decisioni puntualmente motivate, sorrette da prove documentate e verificabili; e le parti interessate dovrebbero poter partecipare a udienze pubbliche e beneficiare di effettive garanzie processuali.

8. Il *Documento* stilato dalla Commissione di Venezia conferma e rafforza dunque il principio che vuole che quanto più ampia è la discrezionalità del "decisore giudiziale", tanto più imprescindibile debba essere la vigenza di solide garanzie procedurali poste dalla legge (va almeno accennata la diversa impostazione degli Stati Uniti, dove storicamente è invece il "decisore politico" a svolgere un ruolo preponderante nell'ambito del "processo elettorale").

Che poi il suddetto principio stenti talvolta a trovare concreta attuazione, o che venga variamente disatteso, è

problema ben noto e ampiamente dibattuto in dottrina; nonché, fors'anche, a ben vedere, troppo spesso accettato con rassegnazione, come inevitabile corollario di quella celebre intuizione secondo cui la democrazia, pur con tutti i suoi difetti, resta il sistema meno imperfetto ideato dall'umanità per convivere.

La vicenda romena, tuttavia, rischia di costituire un punto di non ritorno rispetto alla soglia della (in)tollerabilità. In essa emerge, infatti, con particolare evidenza, l'imputabilità del collasso dell'architettura procedurale democratica ad attori esterni ai confini statali apertamente ostili ai principi costituzionali a detrimento della sovranità nazionale. Tanto da portare la stessa Commissione di Venezia a evidenziare nel proprio *Report* che

«External influence, including from abroad, can have the same (or even stronger) effects as internal influence (from State officials or political parties)».

Resta peraltro da chiedersi *quid est* allorché l'interferenza "esterna" si annidi nel seno stesso degli organi decisori interni, arrecando pregiudizio, altresì, al principio di fedeltà alla Repubblica (volendosi evocare il noto principio consacrato dalla nostra Costituzione).

9. È significativo osservare come, già in vista delle elezioni del Parlamento europeo del giugno 2024, le istituzioni dell'Unione avessero manifestato una forte preoccupazione per il rischio di interferenze straniere, sottolineando la vulnerabilità dell'intero ciclo elettorale: dalla fase preparatoria e della campagna, fino al voto, allo scrutinio e alla verifica dei poteri (v. la tabella che segue).

Rispetto alle raccomandazioni della Commissione di Venezia – orientate, come si è visto, conformemente al mandato ricevuto, alla valorizzazione delle garanzie di tutela "formale e legale" delle procedure – l'approccio dell'Unione europea è apparso e continua ad essere più pragmatico. Esso, infatti, si dispiega su molteplici piani "sostanziali e materiali" (spec. operativi ed infrastrutturali) – con l'obiettivo di assicurare l'autenticità e l'integrità delle procedure democratiche (così, tra l'altro, da prevenire, ove possibile, l'intervento *ex post* degli organi giurisdizionali).

Già allora diversi rapporti dell'UE avevano rimarcato come i processi elettorali fossero sempre più esposti a forme di minaccia ibrida lungo tutto il ciclo elettorale (v. tab.). "Interferenze" rese ancora più insidiose dalla diffusione dei *social media* e dall'evoluzione della stessa *e-democracy*, in quanto strumenti in grado di veicolare, tra l'altro, finanziamenti occulti (*dark money*), manipolazioni informative (*information operations*) e attacchi cibernetici (*cyber operations*) a basso costo e ad alto rendimento, persino più efficaci delle tradizionali operazioni militari. Tra i profili più allarmanti era stata segnalata la crescente capacità di tali strumenti di incidere in modo sistemico tanto sul circuito democratico quanto su quello tecnocratico dell'Unione, generando effetti di delegittimazione e destabilizzazione, evidenti o silenziosi, ma comunque estesi e profondi. Inoltre, ad esempio dalle *Cybersecurity Good Practices* redatte dal *NIS Cooperation Group*, già si ricavava l'imprescindibilità, ai fini del rafforzamento dell'ingegneria democratica procedurale, di un investimento sul fattore umano, ponendo esplicitamente l'accento sulla dimensione cognitivo-competenziale (*cognitive warfare*) e lasciando trasparire, come presupposto implicito, anche un riferimento alla dimensione psicologica (*psychological warfare*).

In ultima analisi, tutto ciò evidenzia quanto sia cruciale il compito dell'ordinamento non solo nel garantire l'ordine pubblico e la sicurezza cibernetica, ma anche nel mettere individui e gruppi nelle condizioni di (ri)conoscere e, per quanto possibile, difendersi autonomamente dalle minacce digitali, contribuendo così – anche indirettamente – alla salvaguardia del sistema democratico.

10. Siamo di fronte a una sfida di portata epocale: ripensare e proteggere dalle fondamenta l'ingegneria procedurale che sostiene la democrazia nell'orizzonte trasformativo globale dell'era digitale.

Per affrontare efficacemente questo cambiamento – in un contesto in cui disinformazione e cyberattacchi compromettono la legittimità dei processi democratici sia dall'interno che dall'esterno – è indispensabile un autentico cambio di paradigma, mossi dalla consapevolezza che opporsi alla cessione di porzioni di sovranità digitale significa rinunciare sin d'ora alla sovranità *tout court*.

L’Europa ha oggi l’opportunità e la responsabilità di affermare e difendere la propria sovranità tecnologica, tracciando una “terza via” democratica autonoma, alternativa sia alle derive autoritarie, sia ai modelli individualistici oggi dominanti. Peraltro, nonostante il ritardo accumulato, essa dispone di risorse strategiche da valorizzare in una visione sistemica, sia nel breve sia nel lungo periodo (si pensi al vasto potenziale ancora inespresso delle reti universitarie e dei centri di ricerca). Inoltre, va considerato che le condizioni per intraprendere questo percorso appaiono oggi più favorevoli rispetto al passato, dato il contesto geopolitico internazionale in rapida e profonda trasformazione e, soprattutto, il fatto che le nuove generazioni native digitali, nel rinnovato ecosistema tecnologico, stanno sviluppando una crescente sensibilità critica e robusti anticorpi culturali.