



**UNIVERSITÀ  
DI TRENTO**

**Facoltà di  
Giurisprudenza**

**PROSPETTIVE DI SUPERAMENTO  
DEL VOTO “TRADIZIONALE”**

**MODELLI DI VOTO ALTERNATIVI  
ALLA PROVA DELLA COMPATIBILITÀ  
COSTITUZIONALE**

a cura di  
**ALESSANDRO DE NICOLA  
VINCENZO DESANTIS**

2024





UNIVERSITÀ  
DI TRENTO

Facoltà di  
Giurisprudenza

QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

85

2024

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un *Referee* interno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del *Referee* nei confronti di Autori e Curatori.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© *Copyright 2024*  
*by Università degli Studi di Trento*  
*Via Calepina 14 - 38122 Trento*

ISBN 978-88-5541-077-9  
ISSN 2284-2810

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca (<https://iris.unitn.it/>) con Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

Il presente volume è pubblicato anche in versione cartacea  
per i tipi di Editoriale Scientifica - Napoli  
con ISBN 979-12-235-0057-6  
grazie al contributo della Fondazione Bruno Kessler  
e della Provincia autonoma di Trento.

*Ottobre 2024*

PROSPETTIVE DI SUPERAMENTO  
DEL VOTO “TRADIZIONALE”

MODELLI DI VOTO ALTERNATIVI  
ALLA PROVA DELLA COMPATIBILITÀ  
COSTITUZIONALE

a cura di  
ALESSANDRO DE NICOLA  
VINCENZO DESANTIS

Università degli Studi di Trento 2024



## INDICE

	Pag.
Alessandro De Nicola, Vincenzo Desantis <i>Nota dei curatori. Quali prospettive di superamento del “voto tradizionale”?</i> .....	1
Fulvio Cortese <i>Premessa</i> .....	7

### PARTE I

#### PROSPETTIVE DI SUPERAMENTO “TRADIZIONALI”

Alessandro De Nicola <i>Voto anticipato e voto per procura: alcuni cenni comparati</i> .....	17
Daniele Casanova <i>Il voto fuori sede come strumento per una maggiore partecipazione elettorale</i> .....	37
Vincenzo Desantis <i>Il voto postale nell’esperienza italiana. Dieci criticità e cenni di diritto comparato</i> .....	59
Francesco Dalla Balla <i>I labili confini del voto assistito</i> .....	79
Cristina Napoli <i>Garanzie costituzionali del diritto di voto e riduzione dell’astensionismo elettorale: un difficile equilibrio</i> .....	95
Carlo Casonato <i>Considerazioni conclusive. Problemi e prospettive del voto “analogico” / non tecnologico / tradizionale</i> .....	111

PARTE II  
PROSPETTIVE DI SUPERAMENTO “TECNOLOGICHE”

Claudia Marchese <i>Il voto elettronico in Italia. Riflessioni alla luce delle recenti sperimentazioni e dell'esperienza comparata</i> .....	119
Marco Schirripa <i>Il voto elettronico nell'esperienza comparata europea</i> .....	141
Marco Ladu <i>Le prospettive dell'internet voting. Alternative tecnologiche plausibili, soluzioni auspicabili, dubbi da dissipare</i> .....	171
Monica Rosini <i>Note sparse sul voto elettronico</i> .....	197
Damiano Florenzano <i>Considerazioni conclusive. Problemi e prospettive del voto con strumenti tecnologici</i> .....	213

PARTE III  
COME GOVERNARE  
LE TRASFORMAZIONI ELETTORALI?

Adriana Apostoli <i>Astensionismo e partecipazione politica nel quadro di una debole (e limitata) rappresentatività democratica</i> .....	225
Carla Bassu <i>Oltre il voto tradizionale, per rivitalizzare la democrazia rappresentativa</i> .....	245
Marco Mancini <i>La tutela giurisdizionale del diritto di voto nella fase preparatoria del procedimento elettorale</i> .....	251

INDICE

	Pag.
Giulio M. Salerno	
<i>I principi costituzionali tra nuove tecnologie ed espressione del suffragio elettorale .....</i>	273
Giovanni Tarli Barbieri	
<i>Astensionismo e nuove frontiere del diritto di voto. Osservazioni a margine delle relazioni presentate al convegno.....</i>	281
Matteo Cosulich	
<i>Conclusioni.....</i>	319
GLI AUTORI .....	331



## NOTA DEI CURATORI

### QUALI PROSPETTIVE DI SUPERAMENTO DEL “VOTO TRADIZIONALE”?

*Alessandro De Nicola, Vincenzo Desantis*

Riflettere sulle prospettive di superamento del voto “tradizionale” e farlo ponendo mente a quanto questo fondamentale diritto e dovere civico sia rimasto, nel tempo, quasi del tutto immutato nelle sue modalità di esercizio, può significare, almeno da un certo punto di vista, ragionare a proposito di un probabile appuntamento con il futuro. Quanto questo appuntamento sia, oggi, imminente, auspicabile o da scongiurare è uno dei quesiti a cui cerca di dedicarsi questo volume.

Facendo perno sull’espressione “voto tradizionale”, la raccolta intende, in particolare, riflettere sul superamento delle modalità di esercizio del suffragio attraverso le quali i cittadini italiani sono abituati a votare nel giorno di svolgimento della tornata elettorale o referendaria e farne ritrovato oggetto di studio sia alla luce delle (poche) novità che queste hanno conosciuto dalla nascita della Repubblica, sia in ragione di quelle che le stesse potrebbero conoscere per l’evolvere dei tempi.

Come è noto, nel corso degli anni, la legislazione elettorale è stata, sovente, interessata da modifiche, ma quasi tutte hanno precipuamente riguardato la c.d. *formula elettorale* (il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi) anziché incidere sulle concrete modalità di esercizio del suffragio. Queste ultime, ad eccezione del voto per corrispondenza per gli italiani residenti o temporaneamente all’estero, sono, infatti, rimaste pressoché invariate dal 1948 ad oggi.

Prendendo le mosse dai molti spunti emersi nel corso del convegno svoltosi il 31 marzo e il 1° aprile 2023 presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Trento, intitolato proprio *Prospettive di superamento del voto tradizionale*, il testo raccoglie le riflessioni di studiosi

e studiosi, maturate a cavallo della seconda metà del 2023 e del c.d. *anno elettorale*, ancora pienamente in corso.

Oltre a raccogliere le relazioni dei partecipanti, il volume è arricchito dai contributi di altri studiosi ed esperti, al fine di tentare di approfondire, “a tutto tondo”, un tema sicuramente classico del diritto costituzionale, ma, al contempo, non del tutto indagato.

Dalla struttura forse articolata e complessa, il lavoro coltiva l’ambizione di non lasciare inesplorato alcun aspetto del suo oggetto di ricerca, ed è orientato a riflettere, e, dove possibile, a preconizzare, gli sviluppi che nel medio o lungo periodo potrebbero riguardare le ritualità connesse all’espressione del voto.

Nel farlo, l’approccio seguito è cauto e ottimista. Cauti per il fatto di guardare ai nuovi strumenti per il voto sotto la lente dell’art. 48 Cost. e dei suoi corollari, che identificano i caratteri del voto nell’ordinamento costituzionale italiano; ottimista per il fatto di intravedere e, alle volte, indicare alcune strade che, attraverso temperamenti e bilanciamenti, potrebbero rappresentare, anche attraverso la comparazione, possibili alternative al *voto tradizionale*.

Collocandosi nella sensibilità del suo tempo, il convegno da cui originano il convegno e la raccolta dei suoi atti si situano, inoltre, convenientemente, in un momento alquanto propizio: lo fanno, a monte, perché vedono la luce nell’anno successivo alla pubblicazione del Libro bianco intitolato *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l’astensionismo e agevolare il voto* (redatto dalla Commissione di esperti presieduta dal Prof. Franco Bassanini) e, a valle, perché si collegano, allo stesso tempo, a innovazioni legislative e tecnologiche di primaria importanza, oltre che di assoluta novità.

Sotto il primo aspetto, il documento appena menzionato, di cui si farà ampiamente riferimento nei contributi presenti nel volume, ha avuto, tra gli altri, il merito di studiare a fondo il fenomeno dell’astensionismo nel nostro Paese, distinguendo tra *astensionismo volontario* (tipico dei cittadini che, per disaffezione verso la politica, decidono di non recarsi a votare), e *astensionismo involontario* (proprio, invece, di quegli elettori che, per la presenza di ostacoli che l’ordinamento non contribuisce a rimuovere, si trovano frustrati nell’esercizio del diritto, fino spesso a rinunciarci). In questo secondo volto del fenomeno rientrano, natural-

mente, anche i cittadini che vivono lontani dal luogo di residenza anagrafica e, quindi, dal Comune di iscrizione alle liste elettorali.

Sotto il secondo aspetto, la raccolta intercetta gli sviluppi più recenti, per più di una ragione. In primo luogo, l’interesse del decisore politico sul tema, e dunque l’attualità dell’oggetto dello studio, è stata confermata anche dalle due simulazioni con l’uso del voto elettronico, che, pur senza valore legale, sono state annunciate quali anticipatorie di una successiva ed eventuale fase di sperimentazione (la prima, condotta dal Ministero degli Affari Esteri e la Cooperazione Internazionale, per l’elezione dei Comitati degli italiani residenti all’estero, si è svolta il 3 dicembre 2021; la seconda, gestita dal Ministero dell’Interno, ha avuto luogo il 13 e 14 dicembre 2023 e ha riguardato il voto degli italiani residenti o temporaneamente all’estero). In secondo luogo, la raccolta reca anche menzione di un vero e proprio punto di svolta sul tema: quello, di recente, rappresentato dall’approvazione, in fase di conversione del d.l. n. 7/2024 (c.d. *Decreto elezioni*), di un emendamento che ha introdotto una sperimentazione, rivolta ai soli studenti domiciliati in una Regione diversa da quella in cui è ubicato il loro Comune di residenza, di una modalità di *voto fuori sede* in occasione delle prossime elezioni dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo, previste per l’8 e il 9 giugno 2024. Nonostante taluni profili di criticità, la nuova normativa rappresenta, con ogni evidenza, un significativo passo in avanti verso una maggiore garanzia dell’effettività del suffragio nei confronti di quei cittadini che, nel caso di specie per ragioni di studio, hanno difficoltà di carattere organizzativo ed economico a fare rientro nel Comune di iscrizione nelle liste elettorali.

Date queste premesse, l’auspicio del presente volume, sinceramente orientato a fornire un contributo al dibattito scientifico che verrà, si rivolge a fungere da tramite tra il patrimonio di questioni già emerse sul tema e quelle che l’incalzare dei tempi pone come non più rinviabili.

Nell’incessante evoluzione che, spesso, travolge “asfitticamente” anche gli ordinamenti giuridici, l’espressione del diritto di voto è, d’altronde, l’appuntamento con il quale, forse più che in ogni altro caso, si registrano e si misurano i sintomi di salute e malattia delle democrazie e, in questo senso, chiedersi, per esempio, se la persistenza delle modalità di espressione del voto, di fatto (quasi) immutate dal ’48, sia una

“spia” di granitico rigore nella tutela dei diritti, un sintomo di “obsolescenza ordinamentale” o, ancora, una somma delle due cose è un esercizio che non può smettere di impegnare la comunità scientifica.

Muovendosi nella ritrovata e moderna “penombra” di questo e altri problemi, i contributi del volume provano a bilanciare le posizioni a sostegno e a sfavore del superamento delle attuali modalità di voto, al fine di comprendere se e in che modo nuove forme di espressione del suffragio possano rappresentare uno strumento per rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono, l’effettiva partecipazione dei cittadini all’organizzazione politica del Paese.

I cittadini sono, infatti, elettori (o sono, comunque, orientati all’esserlo) e la loro mancata partecipazione alle elezioni, in vario modo frustrata e compromessa, costituisce, specie nell’epoca di una nuova crisi delle democrazie e dell’astensionismo dilagante, un pregiudizio di cui dovremmo industriarci di fare a meno.

\*\*\*

La realizzazione di questo scritto, la cui pubblicazione presuppone il prezioso lavoro del personale e dell’ufficio editoriale di Facoltà, è stata in parte finanziata con i fondi assegnati al progetto di cui all’assegno di ricerca avente ad oggetto la *Valutazione degli aspetti normativi e legali del voto elettronico*, bandito, nel 2022, dal Dipartimento di Giurisprudenza, a seguito della stipula di una Convenzione di ricerca con la Fondazione Bruno Kessler (FBK), che è, qui, doveroso ringraziare.

Oltre che grazie agli sforzi delle Autrici e degli Autori, senza il cui fondamentale apporto la stesura di questo testo non sarebbe stata possibile, il lavoro è profondamente debitore degli spunti, dei consigli e della supervisione dei Professori della Facoltà trentina, variamente impegnati nell’organizzazione del Convegno e nella stesura del volume.

In particolare, la sua realizzazione si avvale dei preziosi apporti del Prof. Carlo Casonato, Responsabile scientifico del progetto a cui afferisce la raccolta, del Prof. Matteo Cosulich, Responsabile della Ricerca del medesimo progetto, e dei Professori Fulvio Cortese e Damiano Florenzano, che, insieme al Prof. Cosulich, hanno sostenuto, supervisiona-

QUALI PROSPETTIVE DI SUPERAMENTO DEL “VOTO TRADIZIONALE”?

to e incoraggiato, in ogni momento, la nostra iniziativa, onorandoci della loro fiducia, del loro tempo e del loro confronto.

Trento-Roma, 14 maggio 2024



## PREMESSA

*Fulvio Cortese*

Nel suo bestseller del 1994, *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, edito da Mcmillan e velocemente pubblicato anche in traduzione italiana con il Mulino l'anno successivo, Giovanni Sartori introduceva le proprie riflessioni con una frase destinata a restare in qualche modo famosa: «All'inizio c'è come un popolo viene fatto votare»<sup>1</sup>.

Quella locuzione d'esordio, «All'inizio c'è...», non era solamente espressiva di tutta la profondità di quel programma di studio. Non voleva, cioè, annunciare, sin dai primi passi dell'analisi, per l'appunto, come in una sorta di implicita *disclosure*, quale fosse la convinzione più profonda e la fiducia dell'Autore: ossia che nelle democrazie contemporanee *tutto cominci* con la migliore e più adeguata strutturazione dei sistemi elettorali. Quasi che siano proprio questi a essere decisivi, non tanto per definire il grado della democrazia di uno specifico ordinamento costituzionale, ma anche per stabilirne l'effettiva configurazione e, con essa, il reale assetto istituzionale e riconoscimento sociale.

L'avvio del saggio di Sartori si poneva, prima ancora, come fotografia e presagio, al contempo, di quanto stava accadendo, specialmente nel contesto italiano, e di come quest'ultimo si sarebbe trasformato di lì a poco, dando vita a un percorso particolarmente tribolato, che è lungi dall'essere concluso.

Erano gli anni, infatti, della transizione dalla “Prima” alla “Seconda” Repubblica, un passaggio che un (allora) inedito referendum elettorale – tenutosi il 18 e il 19 aprile 1993 – e una riforma immediatamente successiva – quella introduttiva del c.d. “Mattarellum”: v. leggi n. 276 e

---

<sup>1</sup> G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, Bologna, 1998 (III ed.), 15.

277 dello stesso anno – parevano avallare e, soprattutto, realizzare, senza modifica alcuna del testo costituzionale.

In quel frangente, il saggio di Sartori rappresentava il *livre de chevet*: perché coglieva perfettamente il segno dei tempi e, per sua parte, ne enfatizzava le ridondanze.

La convinzione che la “tecnologia” elettorale fosse la chiave di volta per cambiare e rendere più stabile ed efficiente la forma di governo, obbligare i partiti a organizzarsi e a concepirsi diversamente, *educare* (se così si può dire) la società civile a una interazione politica qualitativamente migliore e diffondere una conseguente fiducia nell’operato degli organi costituzionali si è radicata in modo rapido e condizionante. Ed è rimasta ferma per lungo tempo, almeno fino alla sperimentazione, paradossale e *alla rovescia*, di quanto sia ancor più verificabile e sovrastante il carattere classico di ogni legislazione elettorale: il suo appartenere al genere delle *lois de combat*, più che per la capacità di domare e ammaestrare i confliggenti, per il risultare potenziale, e fin troppo facile, terreno di scontro e di manipolazione preventiva, se non di strumentalizzazione, per le forze politiche.

Il seguito è storia altrettanto conosciuta, con l’avvicinarsi di differenti discipline elettorali, il debutto del giudice costituzionale nell’arena (con le due celebri pronunce n. 1/2014 e 35/2017) e un materiale – e altrettanto curioso, ma affatto imprevedibile, date le indicazioni per nulla vaghe della Corte – restringersi delle opzioni legislative praticamente disponibili al Parlamento. Con il duplice risultato che il sistema politico, anziché evolversi in uno con le sperate ricadute “apprenditive” del sistema elettorale, è rimasto prigioniero dell’immagine ormai radicalmente decostruita di quel medesimo sistema; e che la delusione per i mancati effetti trasformativi, che la Seconda Repubblica aveva promesso, ha contribuito ad aggravare le disillusioni che stanno alla base di buona parte del tuttora crescente astensionismo.

Sicché la questione elettorale rimane ancora apertissima.

Lo rimane, peraltro, anche per la risoluzione dei problemi – di cui l’astensionismo è evidente spia – connessi al ri-avvicinamento dei cittadini al voto e, prima ancora, alla dinamica politica.

Il dibattito su modalità di voto diverse da quelle c.d. “tradizionali” si colloca per molti versi in questo filone. E non c’è dubbio, da tale pro-

spettiva, che i contributi che seguono offrono materiali di confronto assai utili, non solo quando effettuano una specifica correlazione tra disaffezione al voto e meccanismi volti a renderlo più avvicinabile e “fruibile” da tutti gli aventi diritto.

Più precisamente – sia laddove indagano vizi e virtù delle alternative più classiche (e, dunque, il voto per procura, il voto postale, il voto assistito e il voto di coloro che sono comunque impossibilitati a partecipare nelle forme ordinarie), sia quando si spingono ad approfondire le esperienze, anche straniere, in cui si sono provate (o anche solo immaginate e “disegnate”) votazioni di tipo elettronico o direttamente *online* – i saggi si concentrano sulla proiezione più immediata della disciplina del diritto di voto, vale a dire sulla sua concreta accessibilità. Oppure, ricorrendo a una terminologia più in voga, alla sua effettività, con un’accezione che, dunque, ricomprende anche l’efficienza di tutte le operazioni di contorno e la capacità delle regole elettorali, nella loro massima ampiezza, di “raggiungere” l’elettorato attivo e di “guidarlo” all’espressione materiale del voto.

Sono aspetti – *accessibilità/effettività* – che naturalmente vanno misurati e proporzionati all’esigenza di garantire i capisaldi della disciplina costituzionale e, prima ancora, dell’essenza più intrinseca alla competizione elettorale, ossia la libertà, la segretezza, la personalità e l’eguaglianza del voto. È, quindi, il profilo dell’*integrità* del voto a venire in considerazione nello specifico, come contrappeso strutturale e ineludibile alla generalizzazione di forme di volto alternative suscettibili di prestare il fianco a molteplici fattori di “inquinamento” della volontà dei votanti e del suo significato.

Eppure, al di là dei rilievi che si possono puntualmente tesaurizzare a favore di qualsivoglia ragionamento *de jure condendo* – rilievi la cui urgenza non può più trascurarsi, perché la forzata lontananza dal luogo di residenza o la malattia non sono “eventi” cui si può restare insensibili – ciò che risulta più interessante nelle indagini svolte è che la loro preminente focalizzazione sull’azione del voto lascia trasparire l’idea che nella legislazione elettorale ci si debba occupare con molta attenzione del *servizio pubblico* che a quell’azione è sotteso.

Il che equivale, semplicemente, a ricordare che il “traffico” elettorale esige “infrastrutture” capaci di veicolarlo secondo vie ben funzionan-

ti e praticabili in modo sicuro da tutti gli aventi diritto; aumentandone, anzi, al massimo le chances di coinvolgimento reale, riducendo le distanze e diminuendo, se possibile, i relativi costi (per i votanti stessi come per le autorità pubbliche che organizzino le elezioni).

Pertanto, se il binario è quello della più ampia e concreta partecipazione, da rendersi afferrabile per mezzo di un intervento specifico delle istituzioni, non si vede come non dedurne una sorta di principio di differenziazione adeguatrice, sulla scorta di quanto imposto, in via generale, dall'art. 3, comma 2, Cost., il quale, in questa maniera, non solo giustifica modalità di voto alternative, ma le *esige*. Occuparsene, da questo punto di vista, è costituzionalmente indispensabile.

Il fatto è che, quando si ponga mente alle modalità di voto alternative quali fruibili per il tramite delle acquisizioni informatiche più avanzate, ci si accorge che, a guardare le cose con attenzione, a essere di grande importanza, non è esclusivamente l'azione del voto, il votare come gesto individuale che comincia e finisce in uno specifico snodo spazio-temporale di cui assicurare l'esercizio e la genuinità.

A venire in gioco, e forse in maniera ancor più pronunciata delle questioni cui possano far pensare i temi della sicurezza informatica, è l'*ecosistema* che la disciplina del voto mette in movimento o, di più, contribuisce a conformare in modo globale e determinante.

Per un verso il rilievo riguarda tutte le modalità di voto (tradizionali o innovative; "normali" o alternative), non solo quelle informatiche o elettroniche. Perché è sempre assai determinante soprattutto il processo con cui *si arriva* al voto; uno snodo che, dinanzi alle sfide e ai pericoli di una società dell'informazione sempre più spinta come quella attuale, pare bisognoso di una regolazione specifica, o quanto meno rinnovata rispetto a quella esistente.

Che le campagne elettorali si svolgano, oggi, largamente al di fuori dei canali consueti e già normati, con largo uso, da parte delle forze politiche come dei candidati e dei loro sostenitori e *spin doctor*, dei *social network* e delle enormi possibilità che questi possono veicolare circa la diffusione di idee e notizie (e anche di disorientanti *fake news*...) è ormai un dato acquisito. La cui influenza e pericolosità, anche sul piano globale, hanno dato prova di sé in molte consultazioni elettorali.

Per altro verso, inoltre, l'opzione per un sistema di voto che si avvalga dei mezzi semplificanti dell'elettronica e dell'informatica richiede un contesto ulteriormente adeguato ad accoglierlo: *in primis*, cittadini sufficientemente alfabetizzati e consapevoli sull'uso e sul funzionamento delle nuove tecnologie; ma, oltre a ciò, e più di tutto, un *volto pubblico* parimenti trasformato e nel quale il linguaggio digitale sia assorbito come risorsa trasversale all'esplicarsi di ogni *funzione*.

Giacché anche quella che per il tramite del corpo elettorale si svolge con e nelle elezioni lo è, a tutti gli effetti. Lo ricorda molto bene Mortati, con la consueta attitudine sistematizzante che caratterizza le pagine del suo manuale<sup>2</sup>. È un aspetto, questo, che, nel corso del tempo, è uscito dallo spettro della normale sensibilità del giuspubblicista, che si è concentrato specialmente sulle declinazioni soggettive del voto. Eppure – riprendendo, sia pur in altra prospettiva, le parole di Sartori – se è vero che «[a]ll'inizio c'è come un popolo viene fatto votare», allora ci si dovrebbe domandare sul serio se non sia più che ragionevole che a prendere maggiormente atto delle trasformazioni tecnologiche in atto sia proprio e in primo luogo la funzione da cui, in un regime democratico, tutto trae legittimazione.

È così che, riflettendo sugli orizzonti e sulle implicazioni di modalità di voto “trasformative” rispetto a quelle più classiche, il richiamo all'esistenza di una funzione – bisognosa, come tale, di un'organizzazione che vi si corredi in modo conveniente – è peculiarità la cui pertinenza torna a farsi tangibile. Perché, in tale direzione, si fuoriesce dal recinto delle istanze di servizio pubblico che sopra si sono richiamate, visto che non ci si limita alla necessità di esigere e predisporre ogni intervento utile a garantire il giusto temperamento tra accessibilità/effettività e integrità, nelle accezioni anzidette.

Prendere atto della dimensione funzionale dell'attività del corpo elettorale significa, innanzitutto, immaginare che forme più “originali” di voto possano o, meglio, debbano investire anche fasi distinte da quelle concernenti la sola azione del votare in senso stretto, conformando in modo coerente, se necessario, la ristrutturazione di tutte le altre attività correlate al momento elettorale *tout court*: dalla convocazione dei co-

---

<sup>2</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1975 (IX ed.), 425.

mizi elettorali alla presentazione delle liste, dalla formazione dei seggi allo scrutinio.

Ma da qui il passo è breve: perché, a ben vedere, nell'abbracciare modalità di votazione digitale, potrebbe, o dovrebbe, cambiare, di conseguenza, tutta l'architettura della disciplina elettorale nella sua generalità, non potendosi escludere che vi possano essere o vistose compressioni di fasi intere della medesima funzione o, addirittura, fenomeni altrettanto apprezzabili di "migrazione" in sedi del tutto "dematerializzate" di specifici e fondamentali adempimenti (con tutto ciò che ne segue anche sul piano dei controlli sulla loro regolarità/legittimità).

Lo spunto ha ricadute molto importanti, in un'ottica ricostruttiva e anche in una chiave metodologica.

A livello ricostruttivo, si può verificare come ne riesca confermato un aspetto fondamentale degli studi giuspubblicistici: ossia l'esistenza di un livello dell'ordinamento in cui il cuore pulsante dei diritti che garantiscono l'esistenza e la fisionomia dello Stato rappresentativo si intreccia con i pilastri dell'edificio istituzionale e con un problema organizzativo che non è confinato nell'articolazione degli organi costituzionali o nella configurazione dell'Esecutivo e degli altri corpi amministrativi, ma che attiene, prioritariamente, all'alfabeto teorico-generale del diritto costituzionale come del diritto amministrativo. Ed è notevole evidenziare che questo intreccio si possa misurare nell'ambito apparentemente più politico della sfera pubblica, nel quale, tuttavia, l'emersione di una dimensione funzionale fa "retroagire" i "dispositivi" che sono sottesi a quanto, nella Costituzione, è stabilito per l'amministrazione (art. 97, comma 2).

Metodologicamente, inoltre, si tratta di apprezzare il significato più avvincente degli orizzonti che apre l'interdisciplinarietà: non quella tra settori delle discipline pubblicistiche, ma quella tra il sapere giuridico e le "tecniche" che, sorte dall'evoluzione di altre scienze, possono sia chiarire meglio la materializzabilità (come effettività) di ciò che l'ordinamento prescrive, sia contribuire a una ri-parametrazione del precetto (che, nel caso di specie, pensato per un referente analogico, si riconfigura per adattarsi anche, se non innanzitutto, al nuovo referente digitale).

Si noti che, a questo punto, se si verificasse una sì grande "transizione", ci si troverebbe, evidentemente, dinanzi a uno scenario in cui il

## PREMESSA

discorso su modelli alternativi al voto resterebbe pur sempre vivo, sia pur *a contrario*, per garantire a molti soggetti deboli o fragili, o comunque impossibilitati a interagire con il nuovo strumento, un coerente grado di distinta e specifica accessibilità.

A prova conclusiva, se ce ne fosse ancora bisogno, del carattere assai proficuo di tutte le meditazioni che in questo volume sono state elaborate.



## PARTE I

### PROSPETTIVE DI SUPERAMENTO “TRADIZIONALI”



## VOTO ANTICIPATO E VOTO PER PROCURA: ALCUNI CENNI COMPARATI

*Alessandro De Nicola*

**SOMMARIO:** *1. L'astensionismo elettorale: le cause e la necessità di garantire l'effettivo godimento del diritto di elettorato attivo. 2. Il voto anticipato nell'esperienza comparata. 3. Il voto per procura nell'esperienza francese. 4. Il voto anticipato e il voto per procura alla prova degli «standards di democraticità» dell'art. 48 Cost. 4. Appunti in attesa di un necessario (e definitivo) intervento del legislatore.*

*1. L'astensionismo elettorale: le cause e la necessità di garantire l'effettivo godimento del diritto di elettorato attivo*

Il crescente dato dell'astensionismo elettorale pone a serio rischio la tenuta della forma di Stato democratica. Ciò è messo in luce anche dal recente Libro bianco sull'astensionismo elettorale redatto da una commissione di esperti – presieduta dal prof. Franco Bassanini – nominata in seno al Ministero dei rapporti con il Parlamento e delle Riforme istituzionali<sup>1</sup>. Il rapporto ha il pregio di mettere in evidenza quali siano le cause – e quali alcune possibili soluzioni – del fenomeno dell'astensionismo, operando una distinzione, che sarà utile richiamare nei prossimi paragrafi, tra un «astensionismo volontario», costituito cioè da soggetti che, disaffezionati o disillusi dalla politica, scelgono consapevolmente di non recarsi alle urne, e quella di «astensionismo involontario», composto da persone che non esercitano il loro diritto di voto a causa della presenza di ostacoli che la legislazione non contribuisce a rimuovere.

---

<sup>1</sup> Ministero per i rapporti con il Parlamento, Dipartimento per le riforme istituzionali, *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*, Aprile 2022, di seguito Libro bianco, disponibile al seguente link: [https://www.riforme.istituzionali.gov.it/media/1427/ebook-libro-bianco\\_02\\_05\\_22.pdf](https://www.riforme.istituzionali.gov.it/media/1427/ebook-libro-bianco_02_05_22.pdf).

Grazie alla collaborazione con l'Istituto nazionale di Statistica, viene offerto, finalmente, un dato su cui sarà importante riflettere. Nel nostro Paese, circa 4,9 milioni di cittadini lavorano o studiano in un comune diverso da quello di residenza anagrafica (nelle cui liste elettorali, dunque, sono iscritti). Di questi, circa 1,9 milioni impiega almeno quattro ore di viaggio per far ritorno nella propria città. Si tratta di studenti o di lavoratori che in occasione delle tornate elettorali o referendarie affrontano non poche difficoltà sia di carattere economico che organizzativo nel far ritorno nel comune di iscrizione nelle liste elettorali. Nella categoria degli astensionisti involontari vanno ricompresi anche i "grandi anziani" che hanno conclamato difficoltà nel recarsi ai seggi per il voto.

Tralasciando in questa sede il pur importante tema dell'astensionismo volontario, il presente contributo vuole analizzare alcune delle possibili soluzioni al fenomeno dell'astensionismo involontario. Del potenziale problema degli elettori che vivono in una città differente da quella nelle cui liste elettorali sono iscritti si è iniziato a parlare già negli anni Ottanta, quando cominciò a porsi il problema del crescente dato della non partecipazione agli appuntamenti elettorali (sebbene nel 1987 l'affluenza alle urne fosse dell'88,60%!).

In quel periodo si evidenziò come un considerevole numero di elettori, pur essendo iscritti nelle liste elettorali di un comune, si fosse trovato a emigrare altrove per ragioni di lavoro e che il ritorno di ingenti masse di cittadini meridionali che lavoravano nelle regioni centro-settentrionali per prendere parte alle elezioni comportasse «disagi e spese che non sempre tutti [volevano o potevano] sopportare»<sup>2</sup>, contribuendo così ad alimentare forme di astensionismo non volontario.

Appare opportuno fornire qualche elemento di contesto. Si deve ricordare che la legislazione elettorale italiana conosce come unica forma per l'esercizio del voto quella del voto in presenza nel giorno delle elezioni, nella sezione elettorale nella quale si è iscritti, salvo i casi che si accenneranno di seguito e il caso del voto per i detenuti e di coloro che si trovano ricoverati in strutture sanitarie, fatta salva ovviamente l'ipo-

---

<sup>2</sup> C. GHINI, *Alcune particolarità dell'astensionismo in Italia*, in M. CACIAGLI, P. SCARAMOZZINO (a cura di), *Il voto di chi non vota. L'astensionismo elettorale in Italia e in Europa*, Milano, 1983, p. 205.

tesi degli elettori residenti all'estero o temporaneamente fuori dai confini nazionali per motivi di studio, lavoro o cure mediche. Inoltre, il d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 è chiaro nell'affermare che «gli elettori non possono farsi rappresentare, né inviare il voto per iscritto»<sup>3</sup>.

Differentemente da molti altri Paesi, la legislazione elettorale italiana non contempla una disciplina generalizzata che consenta all'elettore di esercitare il proprio suffragio a distanza o anticipatamente in occasione delle elezioni politiche, amministrative, europee o regionali. L'elettore che si trovi lontano dal comune di residenza dovrà, per poter validamente esercitare il proprio diritto di voto, far inevitabilmente ritorno nel comune di iscrizione nelle liste elettorali. Nella società in cui viviamo, caratterizzata da frequenti movimenti delle persone, una legislazione elettorale che non preveda forme alternative al voto in presenza è anacronistica<sup>4</sup>, soprattutto se si guarda all'esperienza comparata, che mostra come modalità alternative siano conosciute e praticate ormai già da molti anni. Nell'ultimo periodo, inoltre, si è aggiunto un ulteriore problema di non poco momento, che ha messo in evidenza le

---

<sup>3</sup> Art. 55, comma 1, d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 recante *Approvazione del Testo Unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati*.

<sup>4</sup> La legislazione elettorale italiana, oltre a essere anacronistica, è anche paradossale. Vale la pena qui ricordare che la novella introdotta nel 2015 con l'aggiunta dell'art. 4-*bis* nella legge n. 459/2001 permette agli elettori che si trovino temporaneamente all'estero (per motivi di studio, lavoro o cure mediche) di esercitare il loro voto per corrispondenza nell'ambito della circoscrizione estero. La normativa elettorale appare, conseguentemente, irragionevole nella misura in cui non consente agli elettori che si trovino, all'interno dei confini domestici, nelle medesime condizioni di poter esercitare il voto per corrispondenza. In aggiunta, gli elettori temporaneamente all'estero non possono essere assimilabili agli elettori stabilmente all'estero, per i quali, si rammenti, la Costituzione, all'art. 48, comma 3, prevede che la legge debba stabilire requisiti e modalità per assicurare l'effettività del diritto di voto. Riteniamo che gli elettori temporaneamente all'estero non sarebbero astrattamente differenziabili dagli elettori domiciliati in un comune diverso da quello di residenza. Sul punto si rimanda alla riflessione di V. DESANTIS, *Sviamenti della cittadinanza e voto degli italiani all'estero. Tre percorsi di riflessione*, in *Diritto pubblico*, 1, 2023, p. 275, il quale sostiene che «L'assenza di una disciplina analoga per quanto riguarda, però, i cittadini che si trovino lontani dal luogo di residenza, ma ancora sul territorio nazionale, integra una possibile [...] ipotesi di "sviamento" nel godimento della cittadinanza, che non sembra facilmente giustificabile».

lacune della nostra legislazione elettorale: la pandemia. Si ricordi che, al fine di contenere il contagio da Sars-CoV-2, il Governo ha imposto severe limitazioni alla libertà di circolazione. Superata la prima fase dell'emergenza Coronavirus e prima dell'avvento della seconda ondata nell'ottobre 2020, si è proceduto a un allentamento delle misure restrittive, invitando, tuttavia, i cittadini a muoversi il meno possibile. Singolare è il caso della tornata elettorale del 20 e 21 settembre 2020, svoltasi quando il vaccino rappresentava solamente un miraggio, in occasione della quale gli elettori italiani sono stati chiamati al voto per le amministrative, le regionali e anche per il referendum sulla riforma costituzionale concernente la riduzione del numero dei parlamentari. Considerata l'assenza nella legislazione elettorale italiana di forme alternative al voto in presenza nel giorno delle elezioni, il legislatore d'urgenza ha individuato, già per il turno delle amministrative del 2020, alcuni strumenti utili per salvaguardare l'esercizio del diritto di voto per quegli elettori che avessero contratto l'infezione da Coronavirus e che si fossero trovati in isolamento, in quarantena fiduciaria o ricoverati presso strutture ospedaliere<sup>5</sup>.

In un simile contesto non era né possibile né ragionevole improvvisare una disciplina delle modalità di voto per corrispondenza o di voto elettronico<sup>6</sup>; modalità che, laddove già presenti, sarebbero sicuramente state in grado di agevolare l'esercizio del diritto di voto. Si pensi a quanto accaduto negli Stati Uniti in occasione delle elezioni presidenziali del 2020, quando un gran numero di cittadini ha usufruito di forme di *absentee* o *early voting*, pacificamente ammesse da molti anni e il cui utilizzo è stato incrementato durante l'emergenza pandemica.

---

<sup>5</sup> Tali misure possono essere ricondotte alla categoria del «diritto elettorale dell'emergenza». Sul punto di veda G. TARLI BARBIERI, *Il "diritto elettorale dell'emergenza" tra decretazione d'urgenza e linee guida*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2021, p. 187 ss.; V. DE SANTIS, *Il voto in tempo di emergenza. Il rinvio del referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2020. Sul ruolo del Comitato Tecnico Scientifico in materia elettorale si rimanda a M. GIANNELLI, *Il Comitato tecnico-scientifico e la materia elettorale, ovvero dell'apparente neutralità di decisioni chiave per la forma di stato*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2022.

<sup>6</sup> M. SICLARI, *Votazioni ed emergenza sanitaria*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2, 2020, p. 6.

*De iure condito*, la legislazione elettorale italiana conosce alcune particolarissime eccezioni in ragione delle quali talune categorie di elettori sono ammesse a esercitare il proprio diritto di voto in un seggio differente rispetto a quello in cui risultano iscritti<sup>7</sup>. È proprio l'art. 47 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, che, nel sancire la regola generale secondo cui «ha diritto di votare chi è iscritto nelle liste degli elettori della sezione», fa salve «le eccezioni degli articoli 48, 49, 50, 51»<sup>8</sup>. Si tratta, in buona sostanza, del voto dei militari, delle forze dell'ordine a presidio dei locali presso cui si tengono le votazioni, ma anche del personale del seggio, oltreché dei naviganti (marittimi o aviatori).

Appare necessario riflettere sull'applicabilità del *principio di effettività* con riguardo al godimento del diritto di elettorato attivo. Invero, oggi di “effettività” si parla all'art. 48, comma 3 Cost., con riferimento al diritto di voto degli italiani residenti all'estero<sup>9</sup> («La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività»)<sup>10</sup>. Tuttavia, il raggiungimento dell'effettiva pienezza del diritto di voto dovrebbe sempre ispirare l'azione del legislatore elettorale. La Corte costituzionale, con un'importante sentenza del 1973 in materia di rimborsi elettorali istituiti da una Regione per gli elettori emigrati all'estero<sup>11</sup>, ha rinvenuto il fondamento giuridico dei rimborsi elettorali previsti dal legislatore nazionale nell'art. 48, comma 2 Cost., che qualifica l'esercizio del voto come “dovere civico”, specificando che si tratta di un dovere che ha «la fondamentale funzione di interesse pubblico, in quanto attiene all'esercizio della sovranità che l'art. 1 della nostra Costituzione dichiara appartenere-

---

<sup>7</sup> Per una disamina più approfondita si veda il contributo di D. CASANOVA in questo volume.

<sup>8</sup> Art. 47, comma 1, d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 recante *Approvazione del Testo Unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati*.

<sup>9</sup> Art. 48, comma 3 Cost.: «La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività».

<sup>10</sup> Fa riferimento al bilanciamento tra principio di effettività tra i caratteri del voto ex art. 48, comma 2, M. GALDI, *Per l'effettività del diritto di voto degli italiani all'estero*, in *dirittifondamentali.it*, 1, 2019, p. 26.

<sup>11</sup> Si consenta di rinviare sul punto ad A. DE NICOLA, *Legislazione elettorale regionale e garanzia di effettività del diritto di elettorato attivo*, in *Italian Papers on Federalism*, 3, 2023, pp. 20 ss.

re al popolo»<sup>12</sup>. In aggiunta, considerando l'importanza fondamentale che il voto riveste nel nostro ordinamento e le conseguenze che potrebbero derivare dal suo scorretto esercizio, la Corte esigeva «il più scrupoloso rispetto del principio di eguaglianza, che assicuri la *par condicio* dei cittadini nel momento in cui, con l'espressione del loro voto, in sostanza, danno concreto contenuto alla sovranità popolare»<sup>13</sup>. Nella stessa pronuncia, i giudici costituzionali affermavano altresì che

per l'importanza che le elezioni politiche rivestono in un regime democratico, è certamente, non solo conforme, ma voluto dalla Costituzione, che la legge stabilisca tutte quelle misure, anche di ordine economico, le quali facilitino l'accesso delle masse popolari alle urne<sup>14</sup>.

Su questa base, si potrebbe richiamare anche l'art. 3, comma 2 Cost., il quale onera la Repubblica («è compito», sinonimo di un obiettivo verso cui tendere) alla rimozione degli

ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica.

Ciò posto, il legislatore sarebbe chiamato a rimuovere gli ostacoli che impediscono a talune categorie di cittadini di esprimere la propria scelta, facilitando l'accesso alle urne anche attraverso l'utilizzo di forme di *convenience voting*<sup>15</sup>. Tra queste modalità rientrano le due che

---

<sup>12</sup> Corte cost., sent. 5 aprile 1973, n. 39, considerato in diritto p.to 2.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> *Ivi*, considerato in diritto p.to 4. Si veda il commento di: S. BARTOLE, *In tema di elezioni politiche*, in *Le Regioni: Rivista di documentazione e giurisprudenza*, Istituto di studi giuridici regionali, I, 1973, pp. 962-963.

<sup>15</sup> Per una definizione del concetto si rimanda a P. GRONKE, E. GALANES-ROSENBAUM, P.A. MILLER, D. TOFFEY, *Convenience voting*, in *Ann. Rev. Polit. Sci.*, 11, p. 438: «Convenience voting is typically understood to mean any mode of balloting other than precinct-place voting. Examples include casting a ballot early at a local elections office, at a satellite location, or at a voting center; filling out an absentee ballot and dropping it in the mail; phoning into a special system; or logging into a secure website and casting a ballot on the web. Convenience voting goes by various names, but

saranno esaminate nelle prossime pagine: il voto anticipato e il voto per procura.

## 2. *Il voto anticipato nell'esperienza comparata*

Diversi Paesi prevedono forme di voto anticipato. Per voto anticipato dovremmo intendere una modalità che consenta all'elettore di esercitare il proprio voto anticipatamente sia nello stesso luogo di residenza, che in altri luoghi. È utile preliminarmente specificare che il voto anticipato può essere presidiato o non presidiato, a seconda che si svolga presso sedi fisiche adibite a questo scopo. Nel caso tali cautele non siano presenti, allora saremmo in presenza di un voto non presidiato.

Per i nostri fini, è opportuno fare riferimento a quello presidiato, poiché «la garanzia della segretezza e della personalità del voto diviene effettiva con la presenza dell'elettore al seggio, indipendentemente dallo strumento utilizzato per il voto»<sup>16</sup>. Stando ai dati del Libro bianco sull'astensionismo, il voto anticipato è presente, tra i Paesi analizzati, in Australia, Canada, Danimarca, Estonia, Norvegia, Portogallo, Stati Uniti e Svezia.

Sul punto, gli Stati Uniti rappresentano davvero un esempio di scuola, dove le prime forme di *absentee voting* risalgono addirittura agli inizi dell'Ottocento. Esse furono istituite per agevolare l'esercizio del suffragio dei militari impegnati al fronte. Caso emblematico furono le elezioni presidenziali del 1864, quando il voto per corrispondenza (una forma di voto anticipato non presidiato) venne largamente utilizzato dai militari impegnati nella guerra civile<sup>17</sup>. Negli Stati Uniti, le forme di

---

they all capture one essential idea: making voting more convenient (less costly) by allowing voters to cast a ballot at a place and time other than the precinct polling place on Election Day. According to the most commonly applied model of turnout, lowering the costs of voting will increase voter participation; therefore, more convenient forms of voting should be associated with higher turnout».

<sup>16</sup> A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, 2005, p. 136.

<sup>17</sup> Sul punto si veda O. OSBURN WINTHER, *The soldier vote in the election of 1864*, in *New York History*, vol. 25, n. 4, 1944, pp. 440-458.

*early voting*<sup>18</sup> sono molto diffuse e diversificate, tenuto conto che la disciplina per l'esercizio del diritto di elettorato attivo è statale e non federale<sup>19</sup>.

Da un recente report della *National Conference of States Legislatures* si evince che la possibilità di votare anticipatamente di persona nelle forme dell'*early-voting* (voto in anticipo in senso stretto) e dell'*in-person absentee voting* (voto con *absentee ballot* presso un seggio elettorale) è prevista in 43 Stati (e il District of Columbia)<sup>20</sup>. Solo per fare alcuni esempi, si pensi che in New Jersey il voto anticipato ha luogo dieci giorni prima delle elezioni, ma il voto anticipato *in-person* comincia quarantacinque giorni prima la data delle elezioni e termina la domenica antecedente la tornata elettorale<sup>21</sup>. Nel Maryland il voto anticipato può essere esercitato dal secondo giovedì antecedente la votazione al giovedì antecedente<sup>22</sup>. L'elettore californiano, invece, dispone di una più comoda finestra temporale che va dal ventinovesimo giorno che precede l'*election day* al giorno stesso.

Pur non potendo entrare maggiormente nel dettaglio, è importante quantomeno segnalare come tali forme di voto *in absentia* siano state largamente utilizzate (e anche molto contestate) durante le elezioni presidenziali del 2020, sullo slancio della crisi pandemica che scoraggiava il recarsi personalmente alle urne<sup>23</sup>.

---

<sup>18</sup> «Early, or advance, voting provides voters an opportunity to cast a ballot prior to election day. While postal voting may be considered early voting, this section will focus on in-person voting as postal voting is discussed at length above. Early voting provides a convenient option for voters that cannot or prefer not to vote on election day» (si veda il documento intitolato «Alternative voting methods and arrangements. Benefits, Risks and Practical consideration in light of international standards and good practice, including in the context of the Covid-19 Pandemic», disponibile al seguente link [www.osce.org/files/f/documents/2/a/466794.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/2/a/466794.pdf)).

<sup>19</sup>Per una prima analisi si rimanda a G.F. MILLER, *Absentee Voters and Suffrage Laws*, Washington D.C., 1948.

<sup>20</sup> <https://www.ncsl.org/elections-and-campaigns/early-in-person-voting>.

<sup>21</sup> N.J.S.A. § 19:63-6

<sup>22</sup> Election Law § 10-301.1

<sup>23</sup> Per un'ampia disamina sul tema si veda D. ZECCA, *Gli effetti della crisi sanitaria sull'esercizio del suffragio negli Stati Uniti d'America: considerazioni sul recente contenzioso relativo al voto per corrispondenza e anticipato*, in *DPCE online*, 4, 2020.

Venendo ora brevemente al quadro europeo, in Danimarca, per esempio, nonostante la denominazione legislativa di “voto per corrispondenza”, siamo in presenza di un voto anticipato presidiato, in quanto l’elettore deve esprimere il proprio suffragio in un ambiente controllato. Una volta espresso il voto, la scheda viene inviata per posta ordinaria dalle autorità competenti al comune di iscrizione nelle liste elettorali, affinché possa essere conteggiata insieme agli altri voti espressi nel giorno delle lezioni. L’elettore può esprimere il voto nei centri istituiti nei comuni danesi<sup>24</sup>.

Ancora, nella vicina Norvegia, gli elettori possono votare anticipatamente in una finestra temporale stabilita dalla legge. Il votante, similmente a quanto accade anche in Danimarca, può esercitare il proprio suffragio non solo in un giorno antecedente la data delle elezioni (generalmente dal 10 agosto dell’anno delle elezioni e non più tardi del penultimo venerdì antecedente la data delle elezioni), ma anche in un comune diverso. Anche in questo caso il voto è espresso in segreto<sup>25</sup>.

### 3. *Il voto per procura nell’esperienza francese*

Il voto per procura o per delega può essere definito come «la facoltà, per l’elettore impossibilitato a recarsi al proprio seggio nel giorno delle elezioni, di delegare un altro elettore a esprimere il voto per suo conto e in suo nome»<sup>26</sup>. In particolare, nell’Unione europea, il voto per procura

---

<sup>24</sup> Si veda § 53 ss. *Folketing Elections Act* (Legge per l’elezione del Folketing) disponibile, in lingua inglese, al seguente link: <https://elections.im.dk/parliament-election/s/folketing-parliamentary-elections-act>.

<sup>25</sup> Si veda il Cap. 8 del *Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven)* (Norwegian Election Act) disponibile, in inglese, al seguente link: [https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2002-06-28-57#KAPITTEL\\_8](https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2002-06-28-57#KAPITTEL_8).

<sup>26</sup> Libro bianco, cit., p. 99, Di seguito, invece, la definizione dell’OCSE: «Proxy voting is an arrangement when a voter authorizes another person (a proxy) to vote on his/her behalf, most commonly when s/he is unable or finds it difficult to vote in person. This voter discloses his/her voting preference to the proxy and the proxy commits to cast the vote as instructed» (si veda il documento intitolato *Alternative voting methods and arrangements. Benefits, Risks and Practical consideration in light of interna-*

è presente in Belgio, Francia, Paesi Bassi, Polonia e Svizzera (anche il Regno Unito, oggi, non più membro dell'UE, ha nel proprio ordinamento il *proxy voting*)<sup>27</sup>. Tra i citati Paesi, la disciplina del voto per procura può divergere con riferimento ai soggetti ammessi ad avvalersi di tale strumento (in alcuni casi tutti gli elettori, in altri gli elettori che si vengano a trovare in particolari circostanze), ma anche in relazione alle modalità di conferimento e di esercizio della delega. Esiste un dato in comune tra le menzionate esperienze: ciascuna di esse prevede – in ossequio agli standards internazionali sul corretto esercizio del voto<sup>28</sup> – un limite massimo di deleghe conferibili<sup>29</sup>.

Se in Francia e nei Paesi Bassi il voto per procura è disponibile per tutti gli elettori, la legislazione elettorale belga lo consente solo in particolari circostanze, per esempio nel caso in cui l'elettore non sia in grado di raggiungere il seggio elettorale a causa di disabilità o malattia o per circostanze legate a motivi di studio, lavoro o allo stato di detenzione del soggetto<sup>30</sup>. In Polonia, invece, il *Kodeks wyborczy* prevede che il voto per procura sia riservato agli elettori anziani o coloro che hanno disabilità<sup>31</sup>.

Giungiamo ora alla Francia. L'art. 3 della Costituzione della V Repubblica francese enuclea i tratti essenziali del diritto di suffragio in Francia, specificando che esso possa essere «diretto o indiretto nei modi previsti dalla Costituzione» ed «è sempre universale, uguale e segreto». Di qui si può già intravedere un'importante differenza con l'omologo

*tional standards and good practice, including in the context of the Covid-19 Pandemic*, disponibile al seguente link [www.osce.org/files/f/documents/2/a/466794.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/2/a/466794.pdf).

<sup>27</sup> F. LUPIÁÑEZ-VILLANUEVA, A. DEVAUX (a cura di), *Study on the Benefits and Drawbacks of Remote Voting*, p. 33, disponibile al seguente link: [https://commission.europa.eu/system/files/2020-06/20181121\\_remote\\_voting\\_final\\_report\\_final\\_clean.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2020-06/20181121_remote_voting_final_report_final_clean.pdf).

<sup>28</sup> Il *Code of Good practice in electoral matters* della Venice Commission stabilisce: «Proxy voting is permissible only if subject to very strict rules, again in order to prevent fraud; the number of proxies held by any one elector must be limited», CDL-AD (2002), 23, disponibile al seguente link: <https://rm.coe.int/090000168092af01>.

<sup>29</sup> Un elettore può rappresentare: una sola persona in Belgio; non più di due persone nel caso di Francia e Paesi Bassi; i parenti stretti e fino a due altre persone nel caso del Regno Unito (si veda Libro bianco, cit., p. 99).

<sup>30</sup> Art. 147-bis, *Code électoral* (Codice elettorale belga).

<sup>31</sup> Art. 54, *Kodeks wyborczy* (Codice elettorale polacco).

articolo presente nella Costituzione italiana: l'assenza di ogni riferimento alla "personalità" del voto, che risulta pertanto derogabile dalla legislazione ordinaria<sup>32</sup>. Tuttavia, il carattere della personalità del voto nella Costituzione francese viene in evidenza, su un altro versante, nell'art. 27, laddove – dopo aver chiarito al primo comma la nullità del mandato imperativo – si specifica che «il diritto di voto dei membri del Parlamento è personale». Nondimeno, il terzo comma specifica che «la legge organica può autorizzare eccezionalmente la delega del voto. In tal caso nessuno può ricevere in delega più di un mandato».

In Francia, il voto per procura (*vote par procuration*) per l'esercizio del diritto di elettorato attivo venne introdotto (dall'Assemblea Nazionale Costituente) con la legge n. 46-688 del 12 aprile 1946. Analogamente, la legge n. 46-667 del 12 aprile 1946 prevede il voto per corrispondenza (*vote par correspondance*). Tuttavia, è necessario segnalare che entrambi gli istituti menzionati avevano carattere eccezionale ed erano rivolti a specifiche categorie di elettori.

Successivamente, sia il voto per procura, sia il voto per corrispondenza vennero recepiti dal *Code électoral* del 1956 e dalla successiva revisione del 1963<sup>33</sup>, mantenendo comunque la limitazione ad alcune categorie di elettori<sup>34</sup>.

In sostanza, l'elettore assente poteva, nei casi previsti dalla legge, incaricare un altro elettore di votare al suo posto. Nel corso degli anni il novero delle categorie di elettori ammessi a usufruire del voto per procura si è progressivamente ampliato, tollerando dunque la compressione del principio di segretezza che questa forma di espressione del suffragio naturalmente genera. D'altro canto, tale compressione alla segretezza del voto sembrava giustificata, benché non si tratti di un'opinione unanime nella dottrina francese, dalla «nécessité de tenir compte de la mobilité croissante des électeurs dans la société actuelle et peut être un

---

<sup>32</sup> M. COSULICH, *Il sistema elettorale del consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, 2008, p. 37.

<sup>33</sup> Décret n. 64-1086 del 27 ottobre 1964.

<sup>34</sup> Per i casi in cui era ammesso il voto per procura si veda G. CELLAMARE, *Il diritto di voto dei cittadini italiani all'estero*, in *Rivista di Diritto europeo*, 1979, p. 266, nota 15.

moyen de lutter contre l'abstentionnisme»<sup>35</sup>. Si osservi che dopo la legge n. 2019-1461 del 27 dicembre 2019, il voto per procura non è più soggetto ad alcuna condizione, ma è sottoposto unicamente al rispetto delle forme e ai controlli previsti dalla legislazione elettorale<sup>36</sup>.

Fino al 1975, il voto per corrispondenza e il voto per procura hanno “coabitato”, sebbene fosse maggiormente utilizzata la prima forma rispetto alla seconda, in considerazione del fatto che il voto per corrispondenza garantiva meglio la segretezza del suffragio rispetto al voto per procura<sup>37</sup>. Ciò nonostante, anche in ragione dell'arcaicità della procedura al tempo prevista<sup>38</sup>, il voto per corrispondenza è stato sovente oggetto di irregolarità, tanto da indurre il legislatore francese a sopprimere tale forma alternativa di espressione del suffragio per le successive tornate elettorali<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> L. TOUVET, Y.-M. DOUBLET, *Droit des élections*, XII ed., Parigi, p. 523. Si deve segnalare che non tutti gli autori in dottrina sono concordi nel ritenere che il voto per procura sia un argine effettivo al fenomeno dell'astensionismo elettorale. Si veda B. COULMONT, *Voter par procuration*, in T. HAUTE, V. TIBERJ (a cura di), *Extinction de vote?*, Parigi, 2022, pp. 79-80. In particolare, l'A. ritiene che «Pour des raisons structurelles, la procuration ne peut que difficilement réduire l'abstention». Lo stesso A.: «Cette procédure alternative n'est donc pas adaptée à remédier à l'abstention. C'est parce que la procuration est à l'origine de coûts directs (notamment dans le temps passé à son établissement) et de coût indirects ou «cognitifs» liés à la plus ou moins grande familiarité avec la procédure. La procédure de procuration ne s'inscrit pas dans une logique de compensation des handicaps : elle n'offre pas la possibilité aux personnes les plus distantes de l'acte électoral de se mobiliser. Elle renvoie à une logique de cumul des ressources : ce sont les mieux dotés socialement et culturellement, qui sont aussi les plus mobiles, qui y ont recours» (B. COULMONT, *In absentia. Le vote par procuration, une participation électorale à distance?*, in *Revue Française de Science Politique*, 3, 2020, vol. 70, p. 485). Sul voto per procura in Francia si veda anche B. COULMONT, A. CHARPENTIER, J. GOMBIN, *Un homme, deux voix. Le vote par procuration*, *La Vie des idées*, 11 febbraio 2014, disponibile al seguente link: [www.laviedesidees.fr/Un-homme-deux-voix-le-vote-par.html](http://www.laviedesidees.fr/Un-homme-deux-voix-le-vote-par.html).

<sup>36</sup> Commento all'art. 71 *Code électoral* in J.-P. CAMBY, B. MALIGNER, *Code électoral*, XXVIII ed., Parigi, 2021, pp. 373-374.

<sup>37</sup> J.-C. MASCLÉ, *Droit électoral*, Parigi, 1989, p. 283.

<sup>38</sup> Si veda l'articolo di R. RAMBAUD, *Vote par correspondance : surmonter le traumatisme des fraudes corses des années 60-70*, in [www.blogdroitelectorale.fr](http://www.blogdroitelectorale.fr).

<sup>39</sup> Art. 10, legge 75-1329 del 31 dicembre 1975.

È importante segnalare che il voto postale è stato recentemente reintrodotta nell'ordinamento francese ad opera della legge n. 2019-1461 del 27 dicembre 2019, per le persone detenute e per i francesi che abitano fuori dalla Francia, riproponendo – ma con forme distinte – il dualismo tra voto per corrispondenza e voto per procura conosciuto fino al 1975.

Sul piano procedimentale, il Codice elettorale francese dedica la terza sezione (dall'art. 71 al 78) del capitolo IV al *vote par procuration*. Innanzitutto, si deve precisare che il mandatario deve godere dei diritti elettorali per poter esercitare la delega (L72 *Code électoral*) e che egli non può essere destinatario di più di due procure, delle quali una soltanto istituita in Francia (L73 *Code électoral*). In caso di privazione dei diritti civili del mandatario (o di sua morte), si prevede l'estinzione automatica della procura (L77 *Code électoral*). È sempre possibile, per il delegante, revocare la sua procura e disporre una nuova a favore di un altro soggetto (L75 *Code électoral*). La legislazione elettorale, inoltre, stabilisce che l'elettore possa comunque, in presenza di una delega, esercitare il proprio diritto di suffragio, prima che il delegato abbia esercitato i poteri dal primo conferitigli. Quanto alle modalità di conferimento, viene prevista una procedura piuttosto agile: dopo aver compilato un modulo in rete<sup>40</sup>, l'elettore deve recarsi personalmente dinanzi a un pubblico ufficiale presso un commissariato di polizia, gendarmeria o consolato, che ha il compito di accertare la sua identità e convalidare la delega. Dal 2022, non è più necessario che il delegato e il delegante siano iscritti nello stesso comune.

#### *4. Il voto anticipato e il voto per procura alla prova degli «standards di democraticità» dell'art. 48 Cost.*

Resta, dunque, da domandarsi se le esperienze di *convenience voting* presenti in altri Stati, in particolare il voto anticipato e il voto per procura sui quali ci siamo soffermati nei paragrafi precedenti, possano fungere da ispirazione per il nostro legislatore elettorale, il quale è

---

<sup>40</sup> Disponibile al seguente link: [www.maprocuracion.gouv.fr](http://www.maprocuracion.gouv.fr).

chiamato, nella ricerca di modalità alternative per l'espressione del suffragio, al rispetto degli «standards di democraticità»<sup>41</sup> previsti dalla nostra Costituzione.

Rammentando gli insegnamenti di Costantino Mortati, il principio della personalità del voto, enucleato dall'art. 48, comma 2, Cost. «implica divieto di ogni forma di espressione materiale del voto che non emani dalla stessa persona del titolare»<sup>42</sup>. In altri termini, il celebre giurista riteneva il voto per procura contrario al precetto costituzionale. Tuttavia, egli affermava, già nel 1969, che

sono compatibili con questo tutte le forme speciali di votazione (per corrispondenza, a domicilio, nel luogo di residenza anche se all'estero) dirette a rendere possibili l'espressione del voto a quanti siano impediti a darlo nelle forme comuni e nella sede dove sono iscritti come elettori<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, in *Enc. dir.*, vol. XLVI, 1993, par. 17, pp. 1126 ss.

<sup>42</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, vol. II, Padova, 409. In dottrina esistono voci diverse, soprattutto con riferimento al voto per corrispondenza, che non è oggetto della trattazione del presente contributo. Per un'opinione concorde con il Celebre giurista si veda L.A. MAZZAROLLI, *Art. 48*, in *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, p. 324, secondo il quale «il principio di personalità sancito dalla Costituzione non sembra escludere che in futuro si possa giungere ad ammettere anche il voto per corrispondenza. Oggi tale modalità trova una limitazione espressa nel co. 1° dell'art. 55 t.u. (...), ma ben potrebbe prestarsi a risolvere il problema, già accennato, dell'impossibilità (o difficoltà) per alcuni cittadini di esercitare il proprio diritto elettorale. In particolare, modo di espressione del voto cui si fa riferimento nulla toglie – prese le opportune garanzie – alla personalità dell'espressione stessa, permettendo anzi di adeguare la legislazione vigente a ciò che la Costituzione sancisce sia nell'art. 48 in commento a proposito di suffragio universale, sia nell'art. 3». In senso opposto si veda, recentemente, M. ROSPI, *Segretezza del voto e democrazia. Le diverse declinazioni di un rapporto complesso*, Napoli, 2020, p. 231, secondo la quale «le forme alternative di esercizio del voto *in loco* non sono strade percorribili nell'ordinamento costituzionale italiano, perché esse vanificherebbero i principi portanti del diritto di voto, così come delineati dall'art. 48 Cost.: personale, uguale, libero e segreto. Tale rigetto da parte del testo costituzionale si apprezza storicamente sia per il voto per corrispondenza, che per quello per procura».

<sup>43</sup> C. MORTATI, *op. cit.*, p. 409.

Nel nostro ordinamento, il voto per procura sarebbe ontologicamente incompatibile con la personalità del voto<sup>44</sup>, in quanto il suffragio verrebbe esercitato da una persona diversa dal titolare del diritto, ma entrebbe anche in collisione con il principio di segretezza, in quanto il delegante dovrebbe necessariamente manifestare al delegato, nell'atto di conferimento della procura, quale voto esprimere. Inoltre, il voto per procura potrebbe incidere anche sul principio di eguaglianza del voto, allorché un elettore (il delegato) godrebbe della possibilità di esprimere un doppio suffragio<sup>45</sup>. Quanto al voto assistito<sup>46</sup> – l'istituto che forse più ci fa avvicinare al voto per procura in termini di compressione dei principi di personalità e segretezza – ancora una volta, sembra interessante richiamare le parole di Mortati sul tema. Egli riteneva che l'accompagnatore non fosse tanto da configurare come un delegato, quanto come un *nuncius* della volontà dell'elettore menomato o materialmente impossibilitato a esercitare il proprio voto<sup>47</sup>. Nella dottrina successiva si è dibattuto sulla qualificazione da attribuire all'attività svolta dall'accompagnatore. Si è ritenuto che non si tratti né di una cessione o trasferimento dell'esercizio del voto (in quanto gli elettori accompagnati prendono parte personalmente alle votazioni recandosi al seggio), né di un *nuncius*. Altra parte della dottrina ha considerato, dunque, l'accompagnatore come «uno strumento materiale a disposizione dell'elettore “menomato”, quasi una sua proiezione fisica che gli permette di far fronte ad un altrimenti insuperabile deficit, al fine di manifestare una volontà indivisibile»<sup>48</sup>.

Dunque, sul voto assistito, se è possibile trovare una lettura accomodante che ci permetta di non considerare leso il principio di personalità, poco si potrebbe addurre con riferimento al principio di segretezza,

---

<sup>44</sup> M. COSULICH, *op. cit.*, p. 38.

<sup>45</sup> E. BETTINELLI, *Diritto di voto (voce)*, in *Dig. disc. pubbl.*, p. 12.

<sup>46</sup> L'art. 55, comma 2, prevede che «I ciechi, gli amputati delle mani, gli affetti da paralisi o da altro impedimento di analoga gravità esercitano il diritto elettorale con l'aiuto di un elettore della propria famiglia o, in mancanza, di un altro elettore, che sia stato volontariamente scelto come accompagnatore, purché l'uno o l'altro sia iscritto in un qualsiasi Comune della repubblica». Sul voto assistito si veda il contributo di F. DALLA BALLA in questo volume.

<sup>47</sup> C. MORTATI, *op. cit.*, p. 409.

<sup>48</sup> E. BETTINELLI, *op. cit.*, p. 13.

che risulterebbe irrimediabilmente compromesso. La giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che il voto assistito rappresenti un'ipotesi «eccezionale rispetto alla norma generale e quale deroga alla normalità dei casi»<sup>49</sup>, che ammetterebbe la compressione della tutela della segretezza del voto<sup>50</sup>.

Cionondimeno, in dottrina si è tentato di ricondurre l'ipotesi del voto per procura entro i ranghi costituzionali. Silvio Furlani ha sostenuto che con il voto per procura

la natura personale del voto non muta, perché, demandando l'esercizio del suo diritto ad un mandatario di sua fiducia, il titolare né rinuncia né cede il diritto, ma lo esercita, tramite una persona da lui debitamente istruita<sup>51</sup>.

Di conseguenza, colui al quale è affidato il mandato assumerebbe una posizione assimilabile al mandatario o addirittura a quella del *nuncius*, al quale spetterebbe solo il compito di perfezionare una manifestazione di volontà che si è già compiutamente formata<sup>52</sup>.

Invero, nel nostro Paese una discussione sul voto per procura c'è stata. Dobbiamo tornare indietro al periodo costituzionale transitorio, durante i lavori della Commissione per l'elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea costituente del Ministero della Costituente. La Commissione si era trovata a discutere della possibilità di rendere possibile l'esercizio del diritto di voto ai cittadini italiani residenti all'estero e, in particolare, ai prigionieri o internati. Sulla possibilità di prevedere il voto per procura per predette categorie di elettori, la Commissione si esprimeva nei seguenti termini: «il voto per procura, se con indicazione di lista e di candidato, offenderebbe la regola inderogabile della segretezza, se il mandato fosse generico, si violerebbe il principio pure inderogabile dell'unicità del voto»<sup>53</sup>. Similmente, la possibi-

---

<sup>49</sup> Cons. di Stato, V, 1° febbraio 1991, n. 102.

<sup>50</sup> M. ROSPI, *op. cit.*, p. 236.

<sup>51</sup> S. FURLANI, *Elettorato attivo* (voce), in *Noviss. Dig. It.*, 1960, p. 449.

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> Ministero per la Costituente, Atti della Commissione per la elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea Costituente, Relazione della Commissione, p. 6.

lità di introdurre il voto per procura nel nostro ordinamento venne discussa anche in occasione dell'elaborazione della legge elettorale per le prime elezioni del Parlamento europeo, ma subito scartata proprio per il contrasto con i principi di personalità e segretezza del voto<sup>54</sup>.

Ciò premesso, è ben evidente che nel nostro ordinamento non può trovare spazio tale forma di espressione del suffragio. Caso diverso, invece, è rappresentato dal voto anticipato, che per poter essere conforme con il nostro dettato costituzionale dovrebbe necessariamente assumere il carattere presidiato, ossia essere svolto in luoghi che permettano il rispetto della personalità, della segretezza e, quindi, della libertà del voto.

A questo proposito, proprio il Libro bianco sull'astensionismo elettorale individua il voto anticipato presidiato come il punto di equilibrio nell'operazione di bilanciamento tra la garanzia dell'effettività del diritto di elettorato attivo, quindi del principio del suffragio universale, e il rispetto dei canoni enucleati dall'art. 48, comma 2, della Costituzione. La modalità suggerita dalla Commissione Bassanini consentirebbe agli elettori di esercitare il diritto di voto in un giorno antecedente la tornata elettorale, garantendo pienamente i canoni di segretezza e di personalità del voto e non alterando il rapporto eletto-elettore, posto che la scheda votata verrebbe recapitata nel seggio di iscrizione dell'elettore per ivi essere conteggiata.

La Commissione Bassanini individua, come luogo per l'esercizio del voto anticipato, gli uffici postali o altri uffici pubblici (per esempio uffici comunali), presso cui predisporre apposite cabine o spazi riservati «nei quali il voto possa essere espresso in modalità tali da garantire la personalità, libertà e segretezza»<sup>55</sup>. Quanto alle modalità di espressione del suffragio, il Libro bianco prevede che gli uffici abilitati a ricevere il voto anticipato – una volta verificata l'identità del votante e il relativo godimento del diritto di elettorato attivo (operazione che verrebbe notevolmente semplificata dall'introduzione dell'*election pass*, cioè di una tessera elettorale dematerializzata) – ammettono l'elettore al voto fornendogli la stessa scheda elettorale che egli troverebbe nel suo seggio

---

<sup>54</sup> G. CELLAMARE, *op. cit.*, p. 272.

<sup>55</sup> Libro bianco, *cit.*, p. 207.

naturale. A tal fine, il Libro bianco prevede che siano gli stessi uffici abilitati al voto anticipato a stampare le schede elettorali da distribuire agli elettori<sup>56</sup>. Tale ultima proposta non appare convincente, ritenendosi preferibile che gli elettori che intendono votare anticipatamente facciano pervenire una richiesta al sindaco del comune di residenza e che successivamente l'ufficio elettorale della circoscrizione nel cui territorio predetto comune è ubicato recapiti presso l'ufficio per il voto anticipato scelto dall'elettore la scheda elettorale su cui questi esprimerà il proprio suffragio. Ad ogni buon conto, la proposta del Libro bianco prevede, infine, che il plico contenente la scheda votata sia spedito, in tempo per essere inserito nell'urna del suo seggio naturale prima della conclusione delle operazioni di voto, affinché il suffragio possa essere scrutinato unitamente agli altri voti espressi nel seggio<sup>57</sup>. Una volta pervenuto il plico elettorale, il presidente di seggio cura l'apertura della busta e l'inserimento della scheda elettorale insieme alle altre votate nel seggio nel giorno delle elezioni.

#### *4. Appunti in attesa di un necessario (e definitivo) intervento del legislatore*

Modificare la legislazione elettorale mediante l'introduzione di forme che agevolino l'esercizio del suffragio appare oggi un obiettivo non più eludibile. I dati sull'astensionismo sono divenuti oramai allarmati e, purtroppo, tra gli elettori che non si recano alle urne cresce il numero di coloro che lo fanno consapevolmente, in quanto disillusi dalla politica. Nonostante ciò, è essenziale che il legislatore si adoperi per eliminare (o quantomeno attenuare) gli ostacoli di cui fa menzione l'art. 3, comma 2, della Costituzione, introducendo forme alternative al voto in presenza nel giorno delle elezioni che possano garantire il raggiungimento dell'*effettività* del godimento del diritto di elettorato attivo.

---

<sup>56</sup> *Ivi*, p. 215.

<sup>57</sup> *Ivi*, p. 217.

Qualche timido passo in avanti è stato fatto. Una novità rilevante è stata apportata dall'art. 1-*ter* del decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7<sup>58</sup>, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 2024, n. 38 con il quale è stata introdotta una disciplina sperimentale per l'esercizio del voto da parte dei soli studenti fuori sede in occasione delle elezioni europee del 2024. Nel momento in cui si scrive siffatta disciplina non è stata ancora applicata. Essa appare destinata a scardinare il paradigma dell'immobilismo della politica sul tema, segnando una breccia dopo la quale sarà difficile per il legislatore fare marcia indietro. La speranza è che, in seguito a questa prima fase di sperimentazione, possa consolidarsi nella legislazione elettorale una disciplina per il voto fuori sede non limitata ai soli studenti e alle sole elezioni per il Parlamento europeo, ma estesa a una pluralità più ampia di elettori (quantomeno i fuori sede per ragioni di studio, lavoro e cure mediche), che copra l'intero spettro delle elezioni aventi carattere nazionale (dunque, anche elezioni politiche e referendum *ex art.* 75 e 138 Cost.).

Tralasciando tale ultima sperimentazione, è possibile affermare che, soprattutto dopo la pubblicazione del Libro bianco, l'attenzione del decisore politico sul tema sembra essere aumentata. Si rammenti che nel corso dell'attuale legislatura la proposta A. C. 115 (Madia) ha ottenuto l'approvazione della Camera dei deputati, nonostante il suo articolato originario fosse stato integralmente sostituito nel corso dell'esame parlamentare. La proposta – che prevede ora una delega al governo per l'introduzione di modalità alternative di voto per coloro che per motivi di studio, lavoro o cure mediche, si trovano fuori dal comune di residenza in occasione dei referendum nazionali e delle elezioni europee – ha iniziato il proprio esame nella Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica.

Sull'onda di un'accresciuta consapevolezza sul tema sia da parte della politica, che dell'opinione pubblica, l'auspicio è che si possa intervenire tempestivamente e definitivamente, al di là dello strumento che verrà concretamente individuato, per innovare – finalmente – la

---

<sup>58</sup> Decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7 recante *Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali dell'anno 2024 e in materia di revisione delle anagrafi della popolazione residente e di determinazione della popolazione legale*.

legislazione elettorale con strumenti che rendano davvero *effettivo* il diritto fondamentale di voto.

# IL VOTO FUORI SEDE COME STRUMENTO PER UNA MAGGIORE PARTECIPAZIONE ELETTORALE

*Daniele Casanova*

**SOMMARIO:** 1. *Alla ricerca di strumenti per garantire un effettivo esercizio del diritto di voto.* 2. *Il voto presso una sezione elettorale diversa da quella di iscrizione tra previsioni legislative vigenti e ipotesi di introdurre nuove fattispecie.* 3. *Il radicamento territoriale della rappresentanza e l'esigenza di garantire l'efficacia del voto per il proprio collegio elettorale.* 4. *Il voto presidiato anticipato come strumento per consentire il voto fuori sede.*

## *1. Alla ricerca di strumenti per garantire un effettivo esercizio del diritto di voto*

Il tema dell'astensionismo è stato recentemente oggetto di una approfondita analisi da parte di una Commissione di esperti nominata sul finire della scorsa Legislatura dal Ministro per i rapporti con il Parlamento con delega alle riforme istituzionali, che si è conclusa con la pubblicazione di un Libro bianco dal titolo "Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto".

Nel lavoro vengono sviscerate le varie cause che hanno contribuito al progressivo aumento del numero degli elettori che scelgono di non partecipare alle elezioni e si delimitano due grandi categorie di astensionismo. Da un lato, l'*astensionismo volontario*, cioè quello dovuto a un disinteresse generale nei confronti della partecipazione politica o a una vera e propria avversione verso la politica e le istituzioni e, dall'altro, l'*astensionismo involontario*, ovverosia quello «che dipende dall'impossibilità materiale di recarsi alle urne a causa di impedimenti fisici o materiali, o di altro genere», che ricomprende, per esempio, il caso

dei grandi anziani, dei malati in casa, delle persone con disabilità, ma anche degli elettori impossibilitati a votare a causa di soggiorni tempo-

ranei fuori dal Comune di residenza per motivi di studio, lavoro, vacanza, o altro<sup>1</sup>.

Le evidenze empiriche circa l'alto tasso di astensionismo – che negli ultimi anni hanno dimostrato una tendenza in forte crescita a tutti i livelli di governo e che alle ultime elezioni politiche ha raggiunto la cifra *record* del 36,2% – spingono verso la ricerca di strumenti e misure atte a promuovere una maggiore partecipazione elettorale.

Se per affrontare il tema dell'allontanamento dalla partecipazione politica degli elettori che *volontariamente* non si recano alle urne sarebbero necessarie azioni di natura non solo legislativa che riescano a superare la disaffezione nei confronti dei partiti politici, del circuito della rappresentanza politica e, in generale, del sentimento di sfiducia nelle istituzioni; per tentare di diminuire il numero degli elettori che non partecipano alle elezioni per ragioni *involontarie*<sup>2</sup> è possibile escogitare invece specifici interventi di natura legislativa che riescano a mettere gli elettori nelle condizioni di poter partecipare più agevolmente alle tornate elettorali.

La modalità più immediata per arginare il fenomeno dell'astensionismo involontario sembrerebbe quella di garantire agli elettori la possibilità di votare in un luogo diverso da quello configurato attualmente dall'ordinamento. Per far ciò si potrebbe ricorrere a diverse tipologie di votazione già sperimentate e utilizzate in altri ordinamenti, tra le quali le principali sembrano essere il voto postale, il voto elettronico, il voto per delega e, infine, il voto presso un'altra sezione elettorale del territorio nazionale.

Le prime tre modalità di votazione – che rientrano tutte nella categoria di voto non presidiato, ovvero sia di forme di espressione del voto che non avvengono presso postazioni di luogo pubbliche e sorvegliate<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*, Roma, 2022, 15.

<sup>2</sup> Numero che, come sottolineano P. FELTRIN, G. IERACI, *Facilitating voting and electoral participation in Italy. On some possible measures to contrast involuntary and imposed abstentionism*, in *Rivista di Digital Politics*, 1, 2023, 36, registra un aumento vertiginoso negli ultimi tre decenni.

<sup>3</sup> Per la distinzione tra voto presidiato e non presidiato si veda A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, 2005, 109 ss.

– consentirebbero all’elettore di votare senza essere vincolato a un luogo specifico cui doversi recare il giorno delle elezioni.

Per tutte queste modalità di voto, però, come è noto, la dottrina ne ha sottolineato una certa tensione con il dettato costituzionale in relazione ai principi della personalità, libertà e segretezza del voto.

Per quanto riguarda il voto per delega, è condivisibile la preoccupazione di chi sottolinea che esso si pone in un insanabile contrasto con detti principi, a partire da quello della personalità del voto, giacché il voto in questo caso non viene espresso personalmente dal cittadino ma delegato a un altro elettore<sup>4</sup>.

Allo stesso modo, il voto per corrispondenza – previsto dalla nostra legislazione statale per i cittadini italiani residenti permanentemente o temporaneamente all’estero – suscita legittime preoccupazioni in relazione al principio della segretezza del voto non astrattamente e singolarmente considerato ma legato inscindibilmente ai principi della libertà e della personalità del voto.

Circa la personalità del voto, il rischio è che con il voto per corrispondenza, senza un controllo pubblico sull’identità dell’elettore, non vi sia la certezza che il voto espresso sulla scheda elettorale venga effettivamente manifestato dall’elettore cui è stata consegnata la scheda elettorale stessa<sup>5</sup>. Per quanto riguarda la libertà del voto, è importante notare, invece, che la segretezza è indispensabile elemento a presidio della libertà del voto in relazione a due diversi aspetti: in primo luogo, per garantire la piena libertà del voto, è essenziale creare un ambiente in cui ogni elettore possa esprimere il proprio voto senza subire influenze esterne, evitando qualsiasi forma di coercizione fisica o psicologica da parte di terzi<sup>6</sup> e, in secondo luogo, è essenziale garantire la segretezza nei confronti del potere politico, poiché solo quando l’eletto-

---

<sup>4</sup> In merito si vedano, per tutti, F. LANCHESTER, *Il voto degli italiani all’estero: un esercizio difficile*, in ID. (a cura di), *Il voto degli italiani all’estero*, Roma, 1988, 2 e T. MARTINES, *Art. 56-58*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Le Camere. Tomo I*, Bologna-Roma, 1984, 80 ss.

<sup>5</sup> C. CONTE, *I principi fondamentali del diritto di voto nella Costituzione italiana*, in *Giustizia e Società*, 1966, 1 ss.

<sup>6</sup> Cfr., per tutti, A. CHIMENTI, voce *Voto (diritto di)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Milano, 2006, 6210.

re «ha la certezza che non si potrà in nessun modo risalire alla sua preferenza potrà essere veramente libero» nell'espressione del suffragio<sup>7</sup>. Se per quanto riguarda questo secondo aspetto il voto postale sembra offrire opportune garanzie circa la non riconducibilità del voto all'elettore che lo ha espresso, lo stesso non può dirsi per l'altro versante, giacché in definitiva il nucleo libertà-segretezza non pare potersi garantire quando all'elettore non viene offerto un luogo presidiato per compiere l'atto elettivo<sup>8</sup>.

In merito al voto postale va altresì evidenziato che se per i cittadini residenti all'estero non si può escludere che la compressione di alcuni principi costituzionali possa essere bilanciata dal principio, che la Costituzione prevede espressamente<sup>9</sup>, della garanzia dell'effettività del loro diritto di voto<sup>10</sup>, lo stesso non può probabilmente dirsi per gli elettori residenti in Italia. In effetti, per l'esercizio del diritto di voto degli italiani residenti all'estero sembra difficile immaginare un sistema diverso da quello non presidiato ma in grado comunque di rendere effettivo tale diritto, a partire dall'evidente impossibilità di una trasposizione nelle circoscrizioni estere di una fitta rete di sezioni elettorali come quella presenti sul territorio nazionale o dalla scarsa effettività dell'esercizio del diritto di voto se esso fosse esercitabile solo in presenza e limitatamente presso le sedi diplomatiche e consolari<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> M. ROSINI, *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali. Prime riflessioni sulle difficoltà di implementazione dell'e-voting nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista AIC*, 1, 2021, 31.

<sup>8</sup> Cfr. E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, 46, 2002, 15 e M. ROSPI, *Segretezza del voto e democrazia. Le diverse declinazioni di un rapporto complesso*, Napoli, 2020, 231 ss.

<sup>9</sup> Laddove all'art. 48 si prevede che sia la legge che nello stabilire requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero ne deve «assicur[are] l'effettività».

<sup>10</sup> Cfr. in questo senso M. ROSINI, *op. cit.*, 24.

<sup>11</sup> Cfr. M. COSULICH, *Audizione parlamentare nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle modalità applicative, ai fini della verifica elettorale, della legge 27 dicembre 2001, n. 459 "Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero" - Giunta delle elezioni della Camera dei deputati, 27 aprile 2022*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3, 2022, 138 s.

Diversamente, per i cittadini residenti sul suolo italiano non sembrano esservi condizioni particolari per limitare – ancorché parzialmente – i caratteri costituzionalmente imposti del diritto di voto, specialmente se, come si vedrà, sembra possibile organizzare il procedimento elettorale in modo da agevolare la partecipazione dei cittadini senza comprimere i suddetti principi costituzionali.

Quelle evidenziate in relazione al voto per corrispondenza sono problematiche che sono ravvisabili poi anche nelle votazioni elettroniche *on-line* non presidiate (c.d. *home-voting*)<sup>12</sup>, ovverosia in quei sistemi di votazione che consentono ai cittadini di esprimere il voto attraverso un proprio dispositivo personale ovunque si trovino nel momento del voto<sup>13</sup>.

Questa forma di manifestazione della volontà da parte del cittadino, che ha registrato scarso successo anche in altri contesti giuridici<sup>14</sup>, presenta le stesse criticità relative alla personalità, alla libertà e alla segretezza del voto menzionate in precedenza<sup>15</sup>; preoccupazioni che sembrano poi essere accentuate dalla limitata trasparenza e sicurezza che i sistemi informatici possono offrire rispetto al tradizionale voto per corrispondenza<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> In merito L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1, 2011, 57 s. e G. DI COSIMO, *La partecipazione nell'era digitale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022, 104.

<sup>13</sup> Cfr. L. TRUCCO, *Le nuove tecnologie salveranno il voto all'estero degli italiani?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 gennaio 2013, 8.

<sup>14</sup> Il sistema di voto *on-line* non presidiato ha trovato maggior sviluppo nella sola esperienza dell'Estonia, sulla quale si veda, da ultimo, M. LADU, *Rappresentanza e partecipazione politica nell'era digitale*, Bari, 2023, 211 ss.

<sup>15</sup> Come ben sottolinea M. ROSPI, *La segretezza del voto è garanzia di libertà (od ostacolo alla partecipazione?): una comparazione fra Italia e Stati Uniti*, in AA.VV., *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi 2019*, Napoli, 2019, 487, l'*home vote* non è «nulla più che un metodo più avanzato del voto per corrispondenza» e pertanto non è «in grado di tutelare la segretezza del voto nel momento del suo esercizio». In merito anche L. TRUCCO, *Le nuove tecnologie salveranno il voto all'estero degli italiani?*, cit., 9 e M. LADU, *op. cit.*, 210.

<sup>16</sup> Cfr. M. FARINA, *Il diritto di voto alla fermata del "binario elettronico"*, in *Diritti fondamentali.it*, 2, 2020, 617 ss. Sulla possibilità di introdurre l'*home voting* quantomeno per categorie limitate di soggetti si veda, tra gli altri, C. CHIARELLO, *Voto elettronico e principio di segretezza tra regola ed eccezioni*, in *Consulta Online*, 1, 2023, 72 ss. Con specifico riferimento all'utilizzo di tale modalità per l'esercizio del diritto di

Alla luce di queste considerazioni, la prospettiva dovrebbe essere quella di muoversi comunque verso sistemi di votazione in luoghi pubblici e presidiati. A tal proposito, l'ultima ipotesi citata in apertura, ovvero quella di permettere a un elettore di votare pur sempre presso una sezione elettorale ma diversa da quella "naturale", sembrerebbe in grado di garantire le prescrizioni costituzionali stabilite dall'art. 48 della Costituzione in termini di segretezza, libertà e personalità di voto, giacché il voto verrebbe manifestato con le medesime garanzie attualmente previste, a partire dalla circostanza che il voto avverrebbe appunto in locali pubblici e presidiati.

Quel che resta da determinare è però quali caratteristiche debbano esserci affinché il voto presso un'altra sezione elettorale rispetto a quella di iscrizione possa essere considerato del tutto compatibile con il dettato costituzionale.

## *2. Il voto presso una sezione elettorale diversa da quella di iscrizione tra previsioni legislative vigenti e ipotesi di introdurre nuove fattispecie*

Per riflettere sulla possibilità di introdurre quello che a tutti gli effetti può essere considerato un voto fuori sede, è opportuno partire dalla considerazione che nell'ordinamento italiano – sebbene in passato vi siano state alcune deroghe a tale principio relative ad alcune casistiche per le quali la generalità degli elettori poteva optare per l'iscrizione alle liste elettorali in altro comune<sup>17</sup> – l'organizzazione del corpo elettorale

---

voti dei cittadini residenti all'estero si veda C. FUSARO, *Audizione presso la Giunta delle Elezioni della Camera dei Deputati per l'indagine conoscitiva sulle modalità applicative della legge 27 dicembre 2001, n. 459, recante Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero (27 aprile 2022)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2022, 10 s. Su tale ultima ipotesi, come sottolinea, M. ROSINI, *op. cit.*, 33, «L'identità di problematiche tra *remote e-voting* e voto per corrispondenza induce, quindi, a consentire l'utilizzazione del primo nei limiti in cui si ammette la praticabilità del secondo». Sull'utilizzo di tale soluzione per agevolare il voto dei cittadini fuori sede si veda V. DESANTIS, *Le nuove prospettive dell'internet voting tra avanzamento tecnologico e sostenibilità giuridica*, in *Rivista AIC*, 2, 2022, 62 ss.

<sup>17</sup> In particolare, l'art. 10 della legge n. 1058 del 1947 prevedeva che in caso di trasferimento della residenza in altro comune, l'elettore potesse richiedere di restare co-

avviene sulla base del criterio di residenza dell'elettore e si impone, fatto salve alcune limitate e specifiche tipologie di elettori di cui si dirà, che non vi sia altra possibilità per un elettore se non quella di esercitare il diritto di voto presso una sezione elettorale istituita nel suo comune di residenza anagrafica.

Nel quadro delle procedure elettorali esistono già alcune deroghe al principio della residenza e riguardano, innanzitutto, coloro i quali esercitano un ruolo attivo nello svolgimento delle operazioni elettorali<sup>18</sup>. Si prevede infatti che il presidente del seggio, gli scrutatori e il segretario possano votare nella sezione presso la quale esercitano il loro ufficio, indipendentemente da quale sia il loro comune di residenza anagrafica<sup>19</sup>. Per i rappresentati delle liste, invece, si stabilisce che essi possano votare nella sezione dove stanno esercitando la loro funzione, limitatamente però al caso in cui essi siano elettori presso una sezione, anche di altro comune, all'interno dello stesso collegio plurinominale dove esercitano la funzione. Diversamente, i candidati possono votare in una qualsiasi delle sezioni del collegio plurinominale, dove sono proposti, indipendentemente dal comune di residenza.

Le altre deroghe sono previste invece: per i militari delle Forze Armate, dei Corpi militarmente organizzati per il servizio dello Stato, delle Forze di Polizia e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, che possono votare in qualsiasi sezione del comune in cui si trovano per causa di servizio, indipendentemente dal comune di residenza<sup>20</sup>; per i naviganti marittimi fuori residenza per motivi d'imbarco, anch'essi legittimati a votare in qualsiasi sezione elettorale del territorio nazionale nel

---

munque iscritto alle liste elettorali del comune di provenienza. Inoltre, si prevedeva che un elettore potesse chiedere, anche se residente in altro comune, di essere iscritto alle liste elettorali del comune di nascita o in quello in cui aveva la sede principale dei propri affari. Su tale legislazione, modificata con la legge n. 1 del 1966 che ha abrogato il richiamato art. 10, si veda L. PRETI, *Diritto elettorale politico*, Milano, 1957, 77 ss.

<sup>18</sup> Art. 48 del d.P.R. n. 361 del 1967.

<sup>19</sup> Tale regola, invero, sembrerebbe doversi applicare per il solo presidente di seggio, giacché l'art. 1 della legge n. 95 del 1989 impone la nomina degli scrutatori e del segretario di seggio fra gli iscritti nelle liste elettorali del Comune di ubicazione del seggio, cosicché questi sono legittimati a votare in altre sezioni solo però se ricomprese nel comune di residenza.

<sup>20</sup> Art. 49 del d.P.R. n. 361 del 1967.

quale si trovano per ragioni di imbarco<sup>21</sup>, e, infine, per i degenti<sup>22</sup> e i carcerati<sup>23</sup> che possono essere ammessi a votare nel luogo di ricovero o nel luogo di carcerazione, anche se iscritti nelle liste elettorali di altro comune del territorio nazionale<sup>24</sup>.

Alcune riforme relativamente più recenti hanno inoltre favorito l'esercizio del diritto di voto per elezioni politiche e per i *referendum* anche per quei cittadini residenti in Italia ma temporaneamente sul suolo straniero per motivi di studio, lavoro o malattia. Si prevede, infatti, che i cittadini (e i loro familiari conviventi), che si trovino all'estero per tali ragioni e per un periodo di almeno tre mesi nel quale ricade la data di svolgimento dell'elezione, possano chiedere di votare all'estero, al pari dei cittadini residenti stabilmente fuori dal territorio nazionale, per corrispondenza<sup>25</sup>.

A ciò si aggiunge, infine, una ulteriore previsione normativa introdotta dal Parlamento con la legge n. 38 del 2024, di conversione del decreto legge n. 7 del 2024. All'art. 1-*ter* si prevede, per le sole elezioni europee del 2024, la possibilità per gli studenti "fuori sede" di votare presso sezioni istituite nel comune di temporaneo domicilio (nel caso in cui esso ricada nella stessa circoscrizione del comune di residenza) o presso sezioni istituite nel capoluogo della regione in cui è situato il comune di temporaneo domicilio (nel caso in cui esso ricada in una circoscrizione diversa rispetto a quella di residenza dell'elettore).

In questa prospettiva, è abbastanza evidente che ipotizzare un numero maggiore di situazioni giuridiche soggettive che possano legittimare i cittadini a votare in una sezione diversa da quella in cui sono iscritti<sup>26</sup>

---

<sup>21</sup> Art. 50 del d.P.R. n. 361 del 1967.

<sup>22</sup> Art. 51 del d.P.R. n. 361 del 1967.

<sup>23</sup> Art. 8 della legge n. 136 del 1976.

<sup>24</sup> Per una dettagliata analisi di queste situazioni si veda A. DE NICOLA, *Il voto fuori dal comune di residenza: alcune riflessioni a partire dal recente Libro bianco sull'astensionismo elettorale*, in *Osservatorio AIC*, 6, 2022, 47 ss.

<sup>25</sup> Art. 2 della legge n. 52 del 2015.

<sup>26</sup> A tal proposito nella scorsa Legislatura il Sottosegretario di Stato per l'Interno Scalfarotto in sede di discussione presso la I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati di alcuni progetti di legge che intendevano agevolare il voto dei cittadini fuori sede per ragioni di studio, malattia o lavoro, aveva avuto modo di sottolineare che il Governo «riterebbe più razionale e concretamente realizzabile prevedere,

– sino in ipotesi a ricomprendere anche tutti gli elettori<sup>27</sup> – potrebbe essere una soluzione in grado di massimizzare l’effettività nell’esercizio dei diritti politici. Ogni cittadino sarebbe infatti libero di recarsi in qualunque sezione elettorale e lì esprimere il voto, senza che ciò, peraltro, produca alcuna particolare complicazione circa l’organizzazione del procedimento elettorale, giacché sarebbe sufficiente che all’elettore venga consegnata – al pari di ciò che accade a tutti gli elettori iscritti in quella sezione elettorale – la scheda elettorale valida per quella sezione.

Le eccezioni richiamate in precedenza, introdotte evidentemente per garantire una certa effettività della partecipazione di quei cittadini che si trovano nell’impossibilità di essere presenti nel proprio comune di residenza il giorno delle elezioni<sup>28</sup>, nascondono in verità un grosso limite poiché nella maggior parte dei casi agevolano la partecipazione elettorale al costo però di far votare l’elettore per una *competizione elettorale diversa* da quella che gli compete.

Fatta salva la possibilità per gli studenti di votare per le elezioni europee del 2024<sup>29</sup>, infatti, nelle altre ipotesi il voto dell’elettore non confluisce – come sarebbe del tutto naturale – nei voti del collegio elettorale di residenza, ma converge nel collegio elettorale nel quale l’elettore ha effettivamente espresso il voto. Dal punto di vista del procedimento elettorale, infatti, all’elettore viene consegnata una scheda elettorale predisposta in virtù della sezione elettorale in cui esso si reca per esercitare il proprio diritto di voto, al pari di tutti quegli elettori che espri-

---

nell’ambito delle consultazioni referendarie e politiche, la possibilità, per i soggetti fuori sede, di votare per i candidati dei collegi in cui si trovano, in armonia con quanto già previsto dalla normativa vigente in determinate circostanze, per esempio per i militari, i marittimi e i degenti in ospedali e case di cura» (*XVIII Legislatura, Camera dei deputati, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari 26 maggio 2021, n. 595, 44*).

<sup>27</sup> In favore di tale soluzione si vedano P. FELTRIN, G. IERACI, *op. cit.*, 40 s.

<sup>28</sup> Sulla circostanza che le deroghe al principio della residenza per l’iscrizione alle liste elettorali o per l’esercizio del diritto di voto siano introdotte nell’ordinamento per rendere più agevole il diritto di voto, si veda L. PRETI, *op. cit.*, 79.

<sup>29</sup> Ai quali viene consegnata la scheda elettorale contenente le liste e i candidati che si sono presentati nella circoscrizione in cui ricade il comune di residenza e, pertanto, il loro voto sarà valido per quella circoscrizione.

mono la propria volontà politico-elettorale in quella sezione in quanto residenti in essa.

È proprio in relazione a questo aspetto che vengono in luce alcune questioni circa la legittimità costituzionale di tali deroghe, che portano, di conseguenza, a riflettere sulla fattibilità di ulteriori ipotesi di voto presso una sezione elettorale diversa da quella di residenza.

Vi è da chiedersi infatti se sia costituzionalmente corretto che un elettore non esprima la propria preferenza per le forze politiche e i candidati che si presentano per l'elezione nella circoscrizione/collegio elettorale plurinomiale/collegio elettorale uninominale nel quale esso risiede, ma lo faccia per la parte del territorio in cui esso effettivamente si reca per la votazione.

### *3. Il radicamento territoriale della rappresentanza e l'esigenza di garantire l'efficacia del voto per il proprio collegio elettorale*

La soluzione proposta in precedenza apre a problematiche di non poco conto e a venire in rilievo è essenzialmente la compatibilità costituzionale del voto presso un'altra sezione elettorale con il principio di eguaglianza del voto e con il principio rappresentativo.

Da questo punto di vista, vi è da notare che sebbene nelle Carte costituzionali venga quasi sempre proclamato il principio della rappresentanza della nazione, i rappresentanti non sono quasi mai eletti da tutti i cittadini. La quasi totalità delle legislazioni elettorali, se non direttamente la Costituzione, prevedono infatti una suddivisione del territorio nazionale in più circoscrizioni o collegi elettorali all'interno dei quali gli elettori sono chiamati a esprimere la propria preferenza nei confronti di una forza politica e – direttamente nel caso di voto di preferenza o indirettamente nel caso delle c.d. liste bloccate – dei candidati che la forza politica stessa ha presentato all'interno di quello specifico collegio elettorale.

Anche la nostra Costituzione all'art. 56 prevede che per l'elezione della Camera dei deputati

la ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni [...] si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per trecentonovantadue e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione.

La tutela posta dall'art. 56 Cost. sembrerebbe potersi distinguere su due diversi piani.

Da un lato, infatti, stabilendo espressamente la necessaria suddivisione del territorio statale, la Costituzione sembra avvicinarsi alla creazione di un modello democratico nel quale la rappresentanza politica non è solamente quella espressa dall'art. 67 (la rappresentanza della nazione), ma richiede al legislatore di provvedere alla composizione di una pluralità di spazi territoriali ai fini elettorali.

Dall'altro, si esprime la necessità di garantire l'eguaglianza tra elettori situati nelle diverse ripartizioni territoriali, nel momento in cui si prescrive una proporzione tra numero di abitanti nelle circoscrizioni e numero di rappresentanti assegnati alla circoscrizione stessa<sup>30</sup>.

Dal punto di vista della rappresentanza politica, l'esistenza di una pluralità di collegi territorialmente delimitati per definire l'elezione dei rappresentanti ha trovato nella dottrina svariate giustificazioni. In alcuni casi il ricorso ai collegi elettorali è stato motivato per una difficoltà ma-

---

<sup>30</sup> La circostanza per la quale la disposizione costituzionale in esame sia stata esplicitamente introdotta solo con la riforma costituzionale varata dalle Camere nel 1963, non implica che tali elementi non vi fossero anche nell'originario testo costituzionale. La pluralità di spazi territoriali era implicita anche nel disegno originario introdotto del Costituente, nel quale si prevedeva l'elezione di un deputato ogni 80.000 cittadini o frazione di 40.000. Tale constatazione deriva, come evidenziato dalla dottrina, dalla circostanza che l'indicazione costituzionale di assegnare un deputato ogni la frazione di 40.000 cittadini si sarebbe tradotta in un solo seggio aggiuntivo qualora si fosse costituito un unico collegio nazionale e, quindi, quantomeno implicitamente, la Costituzione prevedeva già allora una necessaria suddivisione del territorio nazionale. In merito si vedano L. SPADACINI, *L'Italicum di fronte al comma 4 dell'art. 56 Cost. tra radicamento territoriale della rappresentanza e principio di uguaglianza*, in *Nomos*, 2, 2016, 20 ss., E. BETTINELLI, voce *Elezioni politiche*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. V, Torino, 1990, 489.

teriale di procedere all'assegnazione di tutti i seggi in un unico collegio elettorale, dove vi sarebbe una lunga serie di candidati all'elezione tra cui l'elettore dovrebbe "scegliere" il proprio rappresentante (anche in questo caso attraverso il voto di preferenza o indirettamente attraverso la selezione di una forza politica e, con essa, dei candidati da questa indicati)<sup>31</sup>. In altri casi, la giustificazione è stata riscontrata nella necessità di poter preservare e rappresentare l'identità di una comunità politica dislocata in un determinato territorio<sup>32</sup>.

Proprio in relazione alla rappresentanza di una comunità politica determinata entro certi spazi territoriali, i collegi elettorali sono da considerarsi lo strumento principale atto a facilitare e favorire il raccordo tra rappresentanti e rappresentati, sia nella fase prettamente elettorale – il momento del voto – al fine di «tutela[re] maggiormente la libertà di scelta dell'elettore»<sup>33</sup>, sia durante il corso della legislatura. Solo con la costituzione di un rapporto rappresentativo all'interno di un collegio territorialmente circoscritto è infatti possibile mantenere un rapporto tra eletti ed elettori e, di conseguenza, permettere il realizzarsi di una più confacente rispondenza tra rappresentati e rappresentanti e di una più efficace responsabilità politica<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> In questo senso, tra gli altri, G. AMBROSINI, *Sistemi elettorali*, Firenze, 1946, 174, il quale parla di «stato di incertezza e quasi di sbandamento [da parte dell'elettore] nel momento in cui egli dovesse scegliere i candidati».

<sup>32</sup> Cfr. I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, 2010, 112.

<sup>33</sup> M. RUBECHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, 2016, 118. In senso analogo R. BIN, *Rappresentanti di cosa? Legge elettorale e territorio*, in *Le Regioni*, 4/2013, 659, sostiene che «la vicinanza del candidato al suo collegio può garantire una scelta più consapevole degli eletti». In merito si veda la definizione di collegio elettorale offerta da P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1949, 307, il quale lo intende una «riunione di più elettori, cui è affidato il compito di prescegliere uno o più membri». In generale sulla natura del collegio elettorale si vedano le osservazioni di S. FURLANI, voce *Collegio elettorale*, in *Novissimo Digesto*, vol. III, Torino, 1959, 473 ss.

<sup>34</sup> Sul punto C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova, 1975, 440 s., oltre a ritenere che la ripartizione territoriale serve a «facilitare ai primi [gli elettori] la scelta fra questi ultimi [gli eletti]», aggiunge che essa è funzionale a «mantenere i contatti fra gli uni e gli altri». Sul tema si veda L. SPADACINI, *op. cit.*, 27, secondo cui la suddivisione territoriale è «funzionale a creare un rapporto tra eletti ed

Il rapporto tra eletti ed elettori, di natura eminentemente politica e non certamente giuridica, viene a crearsi tra una quota di elettori (quelli residenti nel collegio) e il/i rappresentante/i eletto/i da quegli elettori. La rappresentanza del collegio elettorale non va intesa come una rappresentanza territoriale in senso proprio<sup>35</sup> in antitesi alla rappresentanza politica (di carattere generale) ma semplicemente come un «criterio di strutturazione della rappresentanza politica» stessa<sup>36</sup>.

Il collegio elettorale, dunque, non funge eminentemente da frammento nel quale, per ragioni “pratiche” e di organizzazione del procedimento elettorale, viene frammentato il territorio nazionale<sup>37</sup>, ma può essere considerato il “luogo della rappresentanza”, perché è lo spazio territoriale in cui si incontrano le volontà delle parti e in cui vi è il raccordo tra l’elettore e l’eletto<sup>38</sup>.

---

elettori, nonché a proteggere il bene del radicamento territoriale della rappresentanza e dell’eguaglianza degli elettori». Va comunque sottolineato che questo avvicinamento tra eletti ed elettori non può dirsi risolto in via compiuta attraverso la sola costituzione di collegi elettorali, poiché la possibilità che si formi un realistico rapporto rappresentativo dipende anche dalla grandezza, in termini di spazio territoriale e di elettorato, del collegio elettorale stesso (cfr. G. AMBROSINI, *op. cit.*, 147).

<sup>35</sup> Intesa come rappresentanza di un ente territoriale all’interno di un organo di governo superiore, come può essere la rappresentanza dei Governi dei *Länder* all’interno del *Bundesrat* tedesco.

<sup>36</sup> M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, vol. III, Milano, 2010, 585, nota 283.

<sup>37</sup> Diversa, invece, la ricostruzione offerta da G. FERRARI, voce *Elezioni (Teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, Milano, 1965, 624, secondo cui per poter considerare legittime le deroghe previste nell’ordinamento alla regola generale dell’esercizio del diritto di voto presso una sezione elettorale del comune di residenza, si deve ricorrere al principio generale dell’unitarietà del corpo elettorale, che non sarebbe “intaccato” dalla previsione della suddivisione del territorio nazionale in collegi elettorali. Secondo l’Autore, infatti, «nelle elezioni, essenziale e primario è il rapporto degli elettori con l’ordinamento nella sua integrale considerazione (cittadinanza statale, regionale, provinciale, comunale), mentre il rapporto con le circoscrizioni in cui l’ordinamento non tanto si ripartisce, quanto si organizza (residenza), è accidentale e secondario».

<sup>38</sup> L’esistenza di una relazione tra il collegio elettorale e il rappresentante *ivi* eletto non è stata esclusa nemmeno dalla Corte costituzionale che nella sentenza n. 104 del 2006, relativa alla legge elettorale per l’elezione dei deputati europei spettanti all’Italia e al diritto del plurielettore di optare per la circoscrizione in cui farsi eleggere, ha avuto modo di sottolineare che «il diritto di optare per una delle circoscrizioni nelle quali il

Allo stesso tempo la rappresentanza del collegio non deve essere posta in antitesi nemmeno con la rappresentanza della nazione stabilita dall'art. 67 della Costituzione, che viene invero utilizzata per giustificare e proporre sistemi di votazione fuori sede in cui l'elettore concorre a eleggere liste elettorali e candidati che si sono presentati per l'elezione nel collegio che ricomprende la sezione cui esso si reca alle urne<sup>39</sup>. La rappresentanza della nazione, infatti, non dovrebbe essere intesa tanto come elemento che possa giustificare un completo sganciamento del rappresentante dal suo bacino elettorale di riferimento<sup>40</sup>, ma dovrebbe

---

candidato è risultato eletto costituisce il modo per consentirgli di instaurare uno specifico legame, in termini di rappresentanza politica, con il corpo degli elettori appartenenti a un determinato collegio». Il tema, inoltre, è stato affrontato anche nella sentenza n. 35 del 2017 nella quale la Corte ha ribadito che «la libera scelta dell'ambito territoriale in cui essere eletto – al fine di instaurare uno specifico legame, in termini di responsabilità politica, con il corpo degli elettori appartenenti ad un determinato collegio – potrebbe semmai essere invocata da un capolista che in quel collegio abbia guadagnato l'elezione con le preferenze, ma non certo, ed in ipotesi a danno di candidati che le preferenze hanno ottenuto, da un capolista bloccato».

<sup>39</sup> V. in questo senso P. FELTRIN, G. IERACI, *op. cit.*, 40 s., i quali, al fine di legittimare il voto presso un'altra sezione elettorale del territorio nazionale, sottolineano che «The representative [...] is indeed elected locally and belongs to a certain constituency with which some bounds are established, but/he is at the same time the representative of the nation. In other words, the locally elected representative is eventually supposed to serve her/his term in the national parliament and then has to deal with problems of national politics and therefore follow the "interests of the nation" as a whole, not exclusively that of her/his party or constituency». Analogamente il Sottosegretario di Stato per l'Interno Scalfarotto durante la seduta della I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati citata in precedenza (v. *supra* nota 26), aveva sottolineato che la soluzione prospettata «sarebbe in armonia con lo stesso articolo 67 della Costituzione, in base al quale ogni membro del Parlamento rappresenta la nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato, e consentirebbe comunque all'elettore di esprimere nel voto le proprie convinzioni politiche» (*XVIII Legislatura, Camera dei deputati, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari 26 maggio 2021, n. 595, 44*).

<sup>40</sup> In questo senso si veda A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fatti normativi*, Milano, 2018, 140, secondo la quale «la moderna teoria della democrazia della rappresentanza politica nazionale popolare "senza vincolo di mandato" [...] non nega, ma anzi presuppone l'esistenza di un "mandato" alla rappresentazione di interessi (anche particolari e potenzialmente conflittuali con quello nazionale) conferito dagli elettori di ciascun distretto elettorale, sebbene esso si caratterizzi per una "atipicità", in quanto improduttivo di vincoli legali e privo di natura

essere più propriamente intesa come elemento della composizione del pluralismo politico.

L'Assemblea parlamentare, e in generale un'assemblea rappresentativa, dovrebbe essere considerata come un'entità che si sviluppa in due momenti dinamici: da un lato «un'assemblea deliberativa di una nazione, con un interesse, quello dell'insieme», dall'altro un «congresso di ambasciatori di interessi differenti e ostili»<sup>41</sup>. In una democrazia pluralistica, infatti, vi è iniziale contrapposizione di idee, posizioni politiche, ecc. che derivano dalla conflittualità sociale, e in un secondo momento vi è, nella fase *deliberativa*, un'Assemblea che delibera per una Nazione, componendo il conflitto e cercando, in un'ottica di integrazione politica, la fuoriuscita dell'interesse generale. È proprio nel momento conclusivo di un processo decisionale politico che il rappresentante lo diventa della Nazione, non perché è portatore di interessi generali o perché rappresenta tutti i cittadini, ma perché delibera per l'intero corpo sociale.

Alla luce di queste brevi considerazioni, sembrerebbe da escludere la compatibilità costituzionale delle previsioni legislative che consentirebbero alla generalità degli elettori, così come per quelle vigenti<sup>42</sup>, la possibilità di votare per il collegio elettorale dove si trovano momentaneamente il giorno delle elezioni.

---

giuridica in fase post-elettorale». Si è anche sottolineato, da questo punto di vista, che nonostante «la rappresentanza moderna abbia in tutti i modi proclamato l'unità della Nazione, per quanto sia negato agli eletti di rappresentare sola la propria circoscrizione o il proprio collegio [...] non si può negare del tutto l'esistenza di un legame tra quella circoscrizione e il rappresentante che nemmeno il divieto di mandato imperativo ha reciso completamente» (I. CIOLLI, *op. cit.*, 171 s.).

<sup>41</sup> C.J. FRIEDRICH, *Governo costituzionale e democrazia*, Vicenza, 1950, 380.

<sup>42</sup> E. BETTINELLI, *Il voto degli italiani all'estero*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, 1995, 205, in riferimento alla deroga prevista per i ricoverati in ospedale o in casi di cura, ritiene invece che non vi sarebbe alcuna lesione al «principio della territorialità della rappresentanza» giacché sarebbe «l'elettore in condizione di disagio» ad «accetta[re] di essere associato ad un collegio diverso da quello naturale» e dunque «consapevole che il suo voto non potrà che indirizzarsi alle forme sociali e ai candidati presenti nel collegio ospitante». Tale condizione secondo l'Autore sarebbe quindi legittima poiché «viene a stabilirsi per volontà dell'elettore (e non *ex auctoritate*)».

Il voto fuori sede così inteso potrebbe essere previsto per le votazioni che non contemplano una diversa possibilità di scelta da parte degli elettori in base al luogo di residenza. In questi casi, infatti, gli elettori di tutto il territorio sono chiamati a esprimersi sulla medesima questione e sarebbe quindi possibile consentire il voto fuori sede per tutti coloro che si trovino nell'impossibilità di recarsi presso la propria sezione elettorale, senza che questo produca ripercussioni sui risultati elettorali.

A livello nazionale questa ipotesi è però alquanto limitata, riguardando sostanzialmente i soli *referendum* abrogativi e costituzionali, nei quali la scheda elettorale è identica per tutto il territorio nazionale.

Per quanto riguarda le altre elezioni, tale meccanismo potrebbe essere utilizzato invece solo per quelle comunali o quelle regionali (nelle regioni che non hanno una ripartizione del territorio ai fini elettorali in più circoscrizioni elettorali). Anche in questo caso però il raggiungimento di un soddisfacente grado di garanzia dell'effettività dell'esercizio del diritto di voto sarebbe alquanto limitato, perché gli elettori potrebbero ovviamente votare solo in un'altra sezione che sia situata all'interno del territorio di riferimento della votazione, precludendo la possibilità di esercitare il diritto di voto ai cittadini che per qualsiasi ragione non si trovino nel territorio comunale, regionale.

Per tutte le altre elezioni (quelle politiche, quelle europee e tutte quelle regionali in cui il territorio della Regione è suddiviso in più circoscrizioni elettorali), invece, permettere che gli elettori possano recarsi alle urne in una sezione elettore posta al di fuori del collegio elettorale di residenza attuerebbe una rappresentanza politica del tutto virtuale. In tali ipotesi, infatti, questi elettori concorrerebbero all'elezione di uno o più rappresentanti che nulla hanno a che fare con il proprio luogo di residenza nel territorio dello Stato e, allo stesso tempo, gli elettori residenti e votanti in quel collegio saranno portatori di una rappresentanza politica potenzialmente *falsata* dai voti dei soggetti che hanno votato in quel collegio ma non ne sono residenti<sup>43</sup>, con conseguenze che astrat-

---

<sup>43</sup> In senso analogo A. DE NICOLA, *op. cit.*, 60, il quale opportunamente parla criticamente della possibilità per l'elettore che vota fuori sede di «incidere sulla rappresentanza di un territorio nel quale non risiede». In merito si veda anche A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 24 marzo 2015, 8, il quale sottolinea che «Salvo il

tamente potrebbero essere addirittura determinanti sui risultati dei collegi, tantopiù – ma non solo – se si tratta di collegi uninominali.

Un siffatto sistema, inoltre, si porrebbe in contrasto con lo stesso principio di eguaglianza del voto poiché, come è stato evidenziato,

se il residente in una circoscrizione, che per questa ragione ha contribuito ad accrescere il numero dei parlamentari assegnati a quella circoscrizione, potesse votare in un'altra, diluirebbe il peso del voto dei residenti nella circoscrizione dove vota in luogo della propria, i cui elettori risulterebbero invece sovra-rappresentati<sup>44</sup>.

In definitiva, per queste elezioni, si potrebbe al limite prevedere la possibilità per l'elettore di votare in una sezione elettorale situata anche in altro comune rispetto a quello di residenza esclusivamente però se tale sezione è ricompresa nel collegio o nella circoscrizione elettorale in cui è ubicata la sezione "originaria" di residenza dell'elettore. E in effetti questo è ciò che ha recentemente previsto il legislatore, che, esclusivamente per le elezioni europee del 2024, ha concesso agli elettori, che per ragioni di studio si trovino temporaneamente domiciliati in un comune diverso da quello di residenza, di votare in una sezione elettorale istituita presso il comune di temporaneo domicilio (nel solo caso in cui questo ricada nella medesima circoscrizione in cui è sito il comune di residenza dell'elettore)<sup>45</sup>.

---

caso di un sistema elettorale basato su un'unica circoscrizione nazionale è essenziale, a tutela dell'eguaglianza del voto e della regolarità della consultazione, rispettare l'appartenenza di ciascun elettore all'ambito circoscrizionale di residenza». In proposito L. SPADACINI, M. POGETTA, *Quando le nuove tecnologie possono essere utilizzate a servizio dei principi costituzionali: la proposta di digitalizzazione della tessera elettorale*, in M. LADU, N. MACCABIANI (a cura di), *L'individuo e la realtà digitale. Una questione costituzionale e democratica oltre la virtualità*, Napoli, 2023, 178 s., sottolinea che la circostanza per la quale «l'elettore voti per la circoscrizione della sua residenza garantisce che la rappresentanza non si riduca alla scelta di un simbolo politico ma si radichi nelle comunità politiche territorialmente definite ove si esprimono le candidature (o le liste dei candidati)».

<sup>44</sup> L. SPADACINI, M. POGETTA, *op. cit.*, 178 s.

<sup>45</sup> A questa prima ipotesi si aggiunge, come sottolineato in precedenza, anche la possibilità per lo studente di votare nel comune capoluogo della regione in cui è situato

#### 4. *Il voto presidiato anticipato come strumento per consentire il voto fuori sede*

Se si intendesse promuovere la partecipazione elettorale senza compromettere il principio della rappresentanza politica, sarebbe opportuno consentire a tutti gli elettori la possibilità di votare presso un luogo presidiato diverso da quello della sezione elettorale di riferimento, assicurando al contempo che il voto sia conteggiato per il collegio elettorale di residenza sul territorio dello Stato.

In questo caso, infatti, i principi costituzionali in gioco non subirebbero alcuna limitazione, nemmeno parziale. L'atto elettivo avverrebbe con le garanzie ora previste e l'unica differenziazione rispetto alle vigenti previsioni normative riguarderebbe banalmente il luogo in cui viene espresso il voto, che non sarebbe quello della propria sezione elettorale – questa sì solo luogo organizzativo dell'elezione – ma avverrebbe presso altre sezioni elettorali del territorio nazionale.

Per poter implementare un siffatto meccanismo di voto vi sono però delle questioni da risolvere, che riguardano principalmente l'organizzazione di questo procedimento nel quale si deve garantire a ogni cittadino la possibilità di avere a disposizione la scheda elettorale relativa alla sezione elettorale di iscrizione.

Questioni problematiche che sono tanto maggiori quanto più si ritiene, come sembra ragionevole, che per agevolare la partecipazione elettorale si dovrebbe consentire il voto fuori sede a tutti gli elettori che ritenessero di non potersi recare presso la propria sezione elettorale, senza che essi debbano addurre alcuna motivazione e senza doverlo comunicare preventivamente alla pubblica autorità<sup>46</sup>, poiché solo ridu-

---

il comune di temporaneo domicilio se quest'ultimo è ricompreso in una circoscrizione elettorale diversa da quella in cui ricade il comune di residenza.

<sup>46</sup> Diversamente A. DE NICOLA, *op. cit.*, 61, ritiene che sia opportuno che gli elettori che intendono votare in anticipo ne diano comunicazione, in modo che l'Ufficio elettorale della circoscrizione in cui si terrà il voto fuori sede possa consegnare la scheda elettorale per il voto anticipato, evitando così, come si vedrà nel testo, di assegnare a quest'ultimo ufficio il compito di effettuare la stampa della scheda elettorale. Anche la sperimentazione introdotta per gli studenti fuori sede in relazione alle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo del 2024 richiede un'attivazione da parte dell'interessato. Si prevede, infatti, che l'elettore che intenda avvalersi della facoltà di votare pres-

cendo i passaggi burocratici e agevolando a chiunque la partecipazione è possibile favorire una reale – e non solo apparente – maggiore effettività del diritto di voto.

Per poter organizzare questa procedura elettorale la prima soluzione potrebbe essere quella di introdurre il voto elettronico presidiato, ossia espresso presso una postazione di voto pubblica e sorvegliata. Si tratterebbe di un sistema nel quale gli elettori sarebbero chiamati in tutte le sezioni elettorali a esprimere la propria preferenza su un terminale elettronico, al quale avrebbero accesso dopo essersi identificati in modo tale che il terminale restituisca la scheda elettorale con l'indicazione delle forze politiche e dei relativi candidati che si sono presentati nel collegio cui proviene il votante “fuori sede”<sup>47</sup>. Tale sistema dovrebbe poi prevedere necessariamente la trasmissione del voto alla sezione elettorale di “origine” o, in ipotesi, a un sistema centrale nel quale vengono canalizzati i voti di tutti i cittadini per poi essere aggregati collegio per collegio e successivamente scrutinati<sup>48</sup>.

Questa tecnica di espressione della volontà elettorale, come è stato sottolineato, pur essendo certamente più garantista del voto *on-line* a distanza, non sembra ancora del tutto realizzabile giacché «le attuali soluzioni tecnologiche non consentono di conciliare in modo soddisfacente le contrapposte esigenze di segretezza e di trasparenza/verificabilità del voto»<sup>49</sup>. Infatti, il voto digitale presidiato, sebbene possa garantire la segretezza del voto tanto al momento in cui viene espresso (grazie alla sua esecuzione in un luogo presidiato) quanto in seguito (poiché

---

so una sezione elettorale al di fuori del proprio comune di residenza ne debba fare richiesta al comune di residenza almeno trentacinque giorni prima della data della consultazione elettorale.

<sup>47</sup> Sulla circostanza che questo possa essere uno strumento per agevolare la partecipazione dei cittadini si vedano, tra gli altri, A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico*, cit., 7 s., S. SCAGLIARINI, *Tecnologie informatiche e procedimento elettorale: un matrimonio che s'ha da fare*, in *Consulta Online*, 17 febbraio 2020, 6, M. ROSPI, *Segretezza del voto e democrazia*, cit., 245 ss., la quale a tal proposito sottolinea che con tale meccanismo di voto «si recupererebbero molti votanti, perché la partecipazione alla consultazione non richiederebbe una previa mobilità del cittadino (si pensi agli studenti ed ai lavoratori fuori sede)».

<sup>48</sup> Su tale ipotesi v. E. BETTINELLI, *La lunga marcia*, cit., 29.

<sup>49</sup> G. DI COSIMO, *op. cit.*, 104.

i sistemi informatici attuali sembrerebbero in grado di impedire l'associazione tra la preferenza espressa e l'elettore che l'ha espressa)<sup>50</sup>, non sembra completamente adatto né ad assicurare la trasparenza del processo elettorale né a garantire la sicurezza nella trasmissione del voto nel momento in cui esso deve essere inviato, attraverso la rete, dalla sezione elettorale in cui l'elettore vota alla sezione di residenza (o comunque a un sistema centrale in cui confluiscono i voti di tutti i cittadini).

La seconda soluzione, che è quella avanzata nel Libro bianco, sarebbe quella di prevedere il c.d. voto anticipato presidiato<sup>51</sup>, che in dottrina è stato definito anche come «voto consegnato», cioè quel voto sostanzialmente postale nel quale mediante il «previo accertamento pubblico della sua espressione in una condizione di segretezza e di personalità»<sup>52</sup> vi è

la consegna personale (da parte dello stesso titolare del diritto) del messaggio contenente la manifestazione della volontà di voto ad apposito organo dello Stato, preposto a trasmettere – con ogni garanzia di segretezza e di sicurezza – il messaggio stesso alla sezione elettorale cui l'elettore “corrispondente” risulta iscritto<sup>53</sup>.

Nella proposta avanzata nel Libro bianco tale modalità di votazione si articolerebbe nell'introduzione della possibilità per gli elettori di esprimere il loro voto in anticipo presso gli Uffici postali (o altri Uffici pubblici) che verrebbero dotati di cabine elettorali nelle quali gli elettori, fino a qualche giorno prima delle elezioni, possono recarsi per esercitare il diritto di voto. In queste occasionali sezioni elettorali, all'elet-

---

<sup>50</sup> Come sottolinea M. ROSINI, *op. cit.*, 34, «La segretezza del suffragio impone [...] che non sia possibile ricostruire un collegamento tra il voto scrutinato e l'elettore che lo ha espresso. I voti sono e rimangono anonimi. Questo requisito può essere agevolmente rispettato nei sistemi di voto elettronico presidiato, in quanto l'autenticazione dell'elettore e il voto possono essere fisicamente disgiunti e tale separazione può, in linea di principio, essere controllata da funzionari e osservatori elettorali».

<sup>51</sup> V. *Per la partecipazione dei cittadini*, cit., 249 ss.

<sup>52</sup> E. BETTINELLI, *La lunga marcia*, cit., 18.

<sup>53</sup> E. BETTINELLI, voce *Diritto di voto*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. V, Torino, 1990, 226.

tore, dopo essersi autenticato con la propria tessera elettorale<sup>54</sup>, verrebbe stampata la scheda elettorale relativa al proprio territorio di riferimento<sup>55</sup> e, successivamente, questi avrebbe l'opportunità di votare all'interno di una cabina elettorale (a presidio della segretezza-libertà del voto). La scheda elettorale, dopo essere stata opportunamente inserita in una busta, verrebbe spedita dalla sezione elettorale in cui l'elettore ha votato alla sezione elettorale nella quale è iscritto. Una volta recapitata presso la sezione "naturale", la scheda verrebbe riposta nell'urna elettorale insieme a tutte le schede elettorali votate *in loco*, affinché possa essere conteggiata insieme a queste senza che vi sia la possibilità – nemmeno per gli scrutatori – di distinguere i voti espressi fisicamente presso il seggio di scrutinio da quelli inviati per posta (a presidio dell'impossibilità di ricondurre la scheda elettorale al cittadino che ha espresso la votazione fuori sede)<sup>56</sup>.

In definitiva, riprendendo le parole di Ernesto Bettinelli relative alle ipotesi di introdurre un sistema di votazione elettronica presidiata ma che possono ben essere utilizzate in relazione al voto anticipato postale presidiato, questo strumento sarebbe in grado di

non sacrifica[re], sia pure per un tempo limitato al periodo elettorale, il pieno diritto delle persone alla mobilità, e non le costringe alla ponde-

---

<sup>54</sup> Che nell'ipotesi avanzata del Gruppo di lavoro dovrebbe essere digitale, al fine di garantire la non ripetibilità del voto. Su tale introduzione si rimanda a L. SPADACINI, M. PODETTA, *op. cit.*, 175 ss.

<sup>55</sup> In ipotesi il voto potrebbe anche non essere anticipato e quindi si potrebbe consentire a un cittadino di votare per il proprio collegio elettorale recandosi presso una sezione elettorale del territorio nazionale il giorno stesso delle elezioni. Questa modalità di organizzazione del procedimento elettorale sembra però di difficile realizzazione pratica. Vi è da chiedersi infatti come si possa garantire che tutte le operazioni indicate nel testo (specialmente la spedizione della scheda elettorale) possano avvenire in tempo utile per lo spoglio delle schede elettorali effettuate subito dopo il termine di chiusura delle elezioni. Per tale ragione nel Libro bianco si ritiene che il voto presso altra sezione elettorale lo stesso giorno delle elezioni possa essere ipotizzabile esclusivamente presso sezioni elettorali che rientrano nello stesso collegio/circoscrizione elettorale di residenza dell'elettore, poiché in tal caso non sarebbe necessario alcun trasferimento delle schede elettorali (v. *Per la partecipazione dei cittadini*, cit., 255 s.).

<sup>56</sup> Cfr. L. SPADACINI, M. PODETTA, *op. cit.*, 177. In merito si vedano anche le considerazioni di E. BETTINELLI, *Il voto degli italiani all'estero*, cit., 217.

razione di eventuali divergenti interessi: tra esigenza di allontanarsi dal proprio luogo di residenza in concomitanza con l'apertura dei seggi e volontà di non rinunciare all'esercizio del suffragio<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> E. BETTINELLI, *La lunga marcia*, cit., 25.

# IL VOTO POSTALE NELL'ESPERIENZA ITALIANA

## DIECI CRITICITÀ E CENNI DI DIRITTO COMPARATO

*Vincenzo Desantis*

SOMMARIO: 1. *Introduzione: il voto degli italiani all'estero.* 2. *Dieci aree di crisi per il voto postale italiano.* 3. *Il confronto con l'esperienza comparata: aspetti perfettibili e difficoltà di realizzazione.* 4. *Conclusioni: un appuntamento con il futuro.*

### *1. Introduzione: il voto degli italiani all'estero*

Nel dibattito relativo alle prospettive di superamento del voto tradizionale, un ruolo di primo piano non può che essere assegnato alla forma di voto che, forse, prima delle altre, ha alterato il rassicurante paradigma del voto presidiato, espresso al seggio: ci si riferisce, naturalmente, al voto postale (anche conosciuto come voto per corrispondenza), diffuso, nelle sue varie forme, in molte esperienze (statali e non solo)<sup>1</sup>.

Come è noto, all'inizio del nuovo millennio, anche l'Italia si è dotata di una legge per consentire e regolare il voto per corrispondenza dei cittadini italiani che si trovino all'estero<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> L'Italia ha conosciuto un sistema di voto per corrispondenza per elezioni sub-statali, almeno a partire dal 2013, per le elezioni volte al rinnovo del Consiglio provinciale della Provincia autonoma di Bolzano.

<sup>2</sup> Per una ricostruzione generale sul tema, v., tra gli altri, R. CALVANO, *Italiani all'estero* (voto degli), in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 3319; U. DE SIERVO, *Il voto dei cittadini residenti all'estero ed alcune caratteristiche della nostra legislazione in tema di cittadinanza*, in AA.VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in onore di P. Barile*, Padova, 1990, p. 293. Per apprezzare la dimensione dell'emigrazione italiana all'estero si rinvia, invece, *ex multis*, a M. COLUCCI, E. FRANZINA (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana. Arrivi* (vol. II), Roma, 2002, p. 597.

L'introduzione legislativa ha consentito a milioni di cittadini italiani, iscritti all'anagrafe degli italiani residenti all'estero (I'AIRE) o agli schedari consolari, di partecipare alle elezioni politiche e alle consultazioni referendarie di scala nazionale, senza dover fare rientro nei Comuni di provenienza o, comunque, sul territorio dello Stato italiano<sup>3</sup>.

In più di un'occasione, l'esercizio del voto per corrispondenza da parte dei cittadini all'estero ha animato in modo piuttosto significativo il dibattito pubblico relativo alle elezioni, rivelandosi, secondo i casi, motivo di sorpresa o di compiacimento anche per il modo in cui le indicazioni di voto provenienti dai connazionali all'estero hanno contribuito alla formazione della maggioranza parlamentare<sup>4</sup>. Se, da un lato, sono, però, noti gli apporti che il voto postale ha prodotto dal punto di vista della partecipazione (o della possibilità di partecipazione) elettorale, altrettanto può e deve dirsi rispetto alle sue svariate criticità.

Le problematiche riscontrate rispetto al funzionamento di questa disciplina sono, infatti, molte. Alcuni degli aspetti più controversi dell'intervento legislativo che ha previsto il voto dall'estero sono stati evidenziati già prima della sua adozione<sup>5</sup>, mentre altri, emersi, forse, con maggiore nettezza negli ormai più di "vent'anni di esercizio" della legge, ci permettono di rafforzare l'impressione che il voto degli italiani all'estero non abbia affatto dato ottima prova di sé.

In particolare, alcune delle soluzioni prospettate dalla c.d. *Legge Tremaglia*<sup>6</sup> e dalla sua normativa di attuazione<sup>7</sup> sono incappate in cen-

---

<sup>3</sup> La disciplina del voto per corrispondenza è estesa anche a ipotesi diverse da quelle di fissazione della residenza in uno Stato estero. Possono essere ammessi a votare con le stesse modalità dei residenti all'estero anche cittadini italiani che risiedano ancora in Italia, ma si trovino temporaneamente all'estero. Le ipotesi in cui è possibile ammettere anche questi cittadini al voto per posta sono previste e disciplinate dalla legge.

<sup>4</sup> Ci si riferisce ai risultati elettorali della circoscrizione estero, che hanno spesso premiato forze politiche di estrazione opposta a quelle che hanno fortemente voluto l'introduzione della Legge Tremaglia.

<sup>5</sup> Al riguardo cfr. G. SARTORI, *Collegi orbitanti nello spazio. L'assurdo progetto Tremaglia per il voto degli italiani all'estero*, in *Corriere della Sera*, 21 settembre 1999. Sul punto v. anche G. SARTORI, *Mala Tempora*, Roma-Bari, 2004, pp. 171.

<sup>6</sup> Si tratta della l. n. 459 del 2001 (*Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero*).

sure più o meno significative in termini di effettiva funzionalità e, soprattutto, hanno sollevato dubbi di legittimità costituzionale, suscettibili di incoraggiare l'individuazione di correttivi o, addirittura, il superamento di questa disciplina<sup>8</sup>.

Procedendo per gradi, il contributo che si propone in questa sede, avvierà le proprie riflessioni a partire dalle principali "aree di crisi", *genetiche e pratiche*, che la disciplina sul voto degli italiani all'estero sembrerebbe inaugurare.

Una volta superata la disamina relativa a questi profili, lo scritto si concentrerà su alcune delle soluzioni prospettate, in orbita comparata, con riferimento al voto per corrispondenza, e si domanderà se alcuni degli accorgimenti adottati in altre realtà per la stessa modalità di voto siano idonei a superare o, quantomeno, a lenire gli aspetti pregiudizievole della disciplina nazionale.

Stilando un bilancio tra le criticità connesse all'espressione del voto attraverso i sistemi postali e gli effetti benefici che deriverebbero dall'adozione di possibili correttivi, l'ultima parte del lavoro proverà, infine, a interrogarsi sull'opportunità di mantenere in vigore un sistema di voto postale per le elezioni degli italiani all'estero. In particolare, l'interrogativo in questione sarà affrontato avendo riguardo alle enormi potenzialità che sembra, oggi, dischiudere il ricorso ai sistemi di voto elettronico.

## 2. Dieci aree di crisi per il voto postale italiano

L'introduzione appena svolta ci consente di addentrarci nell'individuazione delle più significative aree di crisi che il generale funziona-

---

<sup>7</sup> Cfr. il d.P.R. n. 104/2003 (*Regolamento di attuazione della legge 27 dicembre 2001, n. 459, recante disciplina per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero*) e ss.mm.ii.

<sup>8</sup> Per un contributo recente sul tema, si v., per esempio, M. COSULICH, *Audizione parlamentare nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle modalità applicative, ai fini della verifica elettorale, della legge 27 dicembre 2001, n. 459 "Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani all'estero"* – *Giunta delle elezioni della Camera dei deputati, 27 aprile 2022*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3, 2022, p. 136.

mento della disciplina considerata pone, sotto più punti di vista. Sebbene la legge di cui si discute abbia perseguito il meritorio intento di facilitare l'esercizio del voto a una non trascurabile parte del *popolo* italiano, i problemi che questa disciplina ha fatto riscontrare nel corso dei suoi anni di vigenza costituiscono un contraltare piuttosto significativo, specie se posti in relazione ai concreti vantaggi derivanti dalla sua introduzione.

Procedendo con ordine, è possibile classificare le criticità riscontrate con riferimento a questa disciplina suddividendole in almeno due tipologie: quelle che sembrano attentare alla stessa sostenibilità costituzionale delle soluzioni escogitate, minando nel profondo la complessiva legittimità dell'intervento; quelle, di ordine più pratico, che, pur avendo un ovvio riflesso giuridico, sono più legate al concreto funzionamento delle regole previste per la sequenza elettorale (problemi di ordine pratico che esplodono, in tutta la loro potenza, nella prassi elettorale).

Avendo riguardo alle prime deve, innanzitutto, segnalarsi, che (1) la disciplina sul voto degli italiani all'estero realizza una distorsione nel godimento dello *status* di cittadinanza, almeno con riguardo all'eguaglianza del diritto di elettorato attivo.

Le regole che presidiano il voto degli italiani all'estero, accordando al voto di questi cittadini un'incidenza inferiore rispetto a quella espressa dal voto degli elettori che votino sul territorio nazionale, compromettono l'eguaglianza *in uscita* del diritto di voto, realizzando una possibile violazione delle norme costituzionali. In altre parole, il coinvolgimento dei residenti all'estero, realizzato attraverso l'introduzione del voto postale, non si è accompagnato a un riconoscimento proporzionale della rappresentanza parlamentare da questi esprimibile. Se i voti dei cittadini all'estero si traducevano, infatti, in seggi parlamentari seguendo gli stessi criteri previsti per i voti dei cittadini che risiedono sul territorio nazionale, i primi dovrebbero, come è noto, esprimere un numero di rappresentanti significativamente più ampio<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Come è noto, i cittadini italiani residenti all'estero sono, infatti, svariati milioni (quasi sei – 5.806.068 – secondo l'ultima misurazione. Cfr., al riguardo, la VII edizione del Rapporto Italiani nel Mondo della Fondazione Migrantes). Se questi cittadini esprimessero il proprio voto con le stesse forme dei concittadini residenti in patria, i primi esprimerebbero una quota di parlamentari sensibilmente superiore alla soglia delle do-

Proseguendo la disamina, e tacendo delle altre complicazioni che la disciplina esaminata può far registrare con riferimento all'instaurazione di possibili disequaglianze tra i gruppi sociali che partecipano alla Repubblica<sup>10</sup>, non nuove, ma neanche superate, sono le considerazioni che si possono svolgere rispetto all'assenza di garanzie per ciò che concerne la libertà (2) e la segretezza (3) del voto per corrispondenza, almeno con riferimento al preciso momento della sua espressione<sup>11</sup>.

Poiché ogni caso di voto via posta o a distanza o, più in generale, ogni ipotesi di "voto non presidiato" non consente che possa riprodursi, anche in spazi privati, la segretezza della cabina elettorale, qualunque forma di voto per corrispondenza, ivi compresa quella disciplinata dalla legge *Tremaglia*, deve ritenersi congenitamente soggetta sia al rischio di condizionamenti e coercizioni al momento di compilazione delle schede elettorali, con ciò che ne deriva in termini di pregiudizio alla libertà dell'elettore, sia al rischio che il voto espresso sia conosciuto da terzi.

Allo stesso modo, non vi è maniera, per le autorità statali, di assicurare che il voto postale espresso da un elettore avente diritto provenga, effettivamente, dal suo titolare e non sia stato, invece, compilato e inviato da soggetti che si siano, per varie ragioni, intromessi nella se-

---

dici unità. In argomento, si v., tra gli altri, G. SICA, *La legge sul voto degli italiani all'estero e la rottura del principio di rappresentanza parlamentare nazionale*, in *Politica del Diritto*, 4, 2008, p. 703; G.E. VIGEVANI, *Il voto all'estero: interrogativi sulla «riserva indiana» per i candidati*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2002, p. 348.

<sup>10</sup> Ci si riferisce, in particolare, alla situazione di irragionevole disparità nella quale si trovano gli italiani di seconda o terza generazione, cittadini di diritto, ma stranieri di fatto, ammessi al godimento dei diritti elettorali anche senza che vantino un effettivo legame con lo Stato di origine e i figli degli stranieri nati e/o cresciuti sul territorio italiano, cittadini di fatto, ma stranieri di diritto, a cui è interdetto ogni diritto politico riconnesso alla cittadinanza e a cui, nel dibattito per l'introduzione dello *ius scholae* o dello *ius culturae* si richiede di provare un legame con lo Stato ospite.

<sup>11</sup> Su questi profili, tra gli altri, v. M. ARMANNO, *Personale, uguale, libero e segreto. Il diritto di voto nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 2018; E. GROSSO, *Articolo 48*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, 969; ID., *Il voto all'estero: tra difficoltà applicative e dubbi di costituzionalità*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2002, p. 346; F. LANCHESTER, *Voto* (diritto di): a) *diritto pubblico* (voce), in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XLVI, Milano, 1993, p. 1107.

quenza elettorale. Il problema in questione travolge, come è intuibile, anche il profilo della personalità del voto (4), per tale dovendosi intendere la provenienza dello stesso dal suo effettivo avente diritto. L'evenienza che il voto raccolto sia espresso da soggetti diversi da quelli che ne possono disporre si incrocia, tra l'altro, con un'altra criticità del vigente sistema di voto postale: quella, cioè, del suo essere concretamente esposto a ingerenze criminali in misura apparentemente maggiore di quanto non si riscontri per le ipotesi di voto tradizionale (5).

Quanto si dice può, tra le altre ipotesi, verificarsi, anche solo nei casi in cui eventuali "cacciatori di plichi"<sup>12</sup> derubino l'elettore del materiale elettorale o, ancora, cerchino di appropriarsene rendendolo oggetto di negozi e traffici illeciti, come sembra accada sistematicamente, almeno in alcune zone del mondo<sup>13</sup>.

Al riguardo, è nota, in particolare, la ricorsività delle sparizioni dei plichi, che si manifesta sia nelle ipotesi in cui gli stessi, pure inviati, non arrivano proprio a destinazione, sia in quelle nelle quali, una volta consegnati, sembrano venire asportati dalla "mano invisibile" di gruppi antagonisti organizzati<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Al riguardo v., in particolare, C. ANESI, L. BAGNOLI, *Elezioni italiane 2018*, sotto indagine per presunti brogli il voto in Argentina, disponibile su <https://irpimedia.irpi.eu/cario-sangregorio-brogli-elettorali-2018/>; A. MANFREDI, *Ecco i brogli in Australia*, video su *Repubblica.it*, 9 luglio 2007. Ancora, sul fenomeno dei cacciatori di schede e la compravendita di plichi elettorali v., per esempio, *Brogli nel voto all'estero? Le Iene filmano presunta compravendita di 3.000 schede elettorali*, Video acquisito dalla Digos e disponibile sul sito internet di cui all'indirizzo: [https://www.ilgazzettino.it/esteri/brogli\\_voto\\_estero\\_le\\_iene\\_documentano\\_compravendita\\_3000\\_preferenze\\_a\\_colonia-3585977.html](https://www.ilgazzettino.it/esteri/brogli_voto_estero_le_iene_documentano_compravendita_3000_preferenze_a_colonia-3585977.html). Dello stesso tipo delle fonti citate anche l'articolo di Repubblica, *Elezioni 2018, Le Iene: Compravendita di 3.000 voti in Germania*, qui disponibile: [https://www.repubblica.it/speciali/politica/elezioni2018/2018/03/04/news/elezioni\\_2018\\_iene\\_compravendita\\_voti\\_germania-190434289/](https://www.repubblica.it/speciali/politica/elezioni2018/2018/03/04/news/elezioni_2018_iene_compravendita_voti_germania-190434289/).

<sup>13</sup> Restano, infatti, intatti tutti i profili – non meno critici – legati alla possibilità che l'elettore si procuri una prova del modo in cui ha votato, rendendo, in questo modo, il proprio diritto di voto oggetto di dinamiche di scambio illegali, ma, cosa più grave, capaci di adulterare la manifestazione di volontà popolare e il libero svolgimento delle elezioni.

<sup>14</sup> La notorietà della fenomenologia delle sparizioni spesso non si accompagna a un adeguato dibattito pubblico sulla gravità dell'accaduto, lasciando l'impressione che la

Il passaggio dalla quarta alla quinta delle criticità che si propongono in questa sede segna, come si può notare, il transito delle riflessioni di questo scritto dal piano delle problematiche sulla sostenibilità “strutturale” della disciplina sul voto degli italiani all'estero a quello, più concreto, della sua fase applicativa. In particolare, i rischi di adulterazione dei risultati elettorali, dovuti all'intervento di ingerenze criminali per il commercio dei plichi costituisce, come si è visto, un dato particolarmente allarmante e solo in parte lenito dalla circostanza per cui i voti degli italiani all'estero esprimono, da sempre, una frazione molto ridotta<sup>15</sup> (oggi ancora più ridotta) dei parlamentari della Repubblica.

La prassi ha, però, rivelato che sono anche altri gli inconvenienti di carattere concreto che l'operare di questa disciplina pone. Brevemente, alle viste criticità se ne aggiungono, infatti, altre: (6) prima fra tutte quella dovuta al fatto che la disciplina attuale non prevede la possibilità di cancellarsi dalle liste elettorali, con la conseguenza che gli italiani all'estero che non ricevano il plico o che non siano interessati alle elezioni, perché ormai perfettamente radicati in altri Stati e, alle volte, in altre culture, ingrossano le fila, sempre più vaste, dell'astensionismo<sup>16</sup>.

Non solo, le norme tecniche che regolano i passaggi della sequenza elettorale non sembrerebbero neanche scongiurare l'ipotesi che si registrino dei voti multipli (7), e ciò per il fatto che, nel caso di rilascio di duplicati dei plichi da parte delle rappresentanze consolari, non è certo che il loro invio avvenga rendendo i certificati elettorali contenuti nei duplicati distinguibili da quelli che gli stessi hanno sostituito. Come è intuibile, una circostanza del genere può risolversi in modo estremamente problematico nella fase di scrutinio dei voti<sup>17</sup>, essendo sostan-

---

modesta dimensione dell'allarme lanciato su questo tema si giustifichi, in parte, proprio in ragione della ridottissima rappresentanza del voto all'estero.

<sup>15</sup> A seguito della riduzione del numero dei parlamentari, operata, a sua volta, con legge di revisione costituzionale, i seggi parlamentari assegnati al voto all'estero sono passati da diciotto a dodici, dei quali otto sono destinati alla Camera e quattro al Senato. Per gli esempi, v. nota precedente.

<sup>16</sup> A. GRATTERI, *Le elezioni dell'altro mondo. Gli italiani all'estero e il voto per corrispondenza*, in R. D'ALIMONTE, C. FUSARO, *op. cit.*, pp. 173.

<sup>17</sup> A norma dell'art. 12, comma 5, della l. n. 459/2001, gli elettori all'estero che, a quattordici giorni dalla data delle elezioni, non abbiano ricevuto presso il proprio domicilio il plico con il materiale elettorale, possono chiedere un nuovo plico all'ufficio

zialmente impossibile scongiurare che il voto duplicato di un avente diritto sia conteggiato nel calcolo finale: cosa che può avvenire in tutte le frequenti ipotesi in cui il primo voto e i suoi duplicati finiscano a scrutinio presso sezioni diverse della medesima circoscrizione.

L'ipotesi in parola è quella per cui un elettore, entro i termini di legge (e magari perché sotto minaccia altrui) dichiararsi falsamente al proprio consolato di riferimento di non aver mai ricevuto il suo plico elettorale, al fine di ottenere un nuovo plico.

Ebbene, qualora l'elettore del nostro esempio compili le schede elettorali presenti in ciascuno dei due plichi, essendo verosimile che le schede in essi contenute siano scrutinate in due seggi diversi (ogni seggio spoglia, infatti, fino a tremila voti), non essendo prevista un'apertura generalizzata di tutte le buste provenienti dalla stessa ripartizione o anche solo dallo stesso Stato estero o dallo stesso consolato, è possibile che i voti multipli dell'elettore finiscano in sezioni diverse e che ciascuna sezione imbuchi nell'urna un voto dell'elettore che ha provveduto a più invii. A questo punto, ci si potrebbe accorgere solo in seguito (ammesso che venga effettuato un simile controllo) che uno stesso elettore abbia votato due volte o più volte<sup>18</sup>.

---

consolare. In queste ipotesi è previsto che l'ufficio consolare competente possa rilasciare, previa annotazione su apposito registro, un altro certificato elettorale munito di apposito sigillo e una seconda scheda elettorale (o nuove schede elettorali), da inviarsi secondo le stesse modalità previste dalla legge per il primo invio. Su ogni certificato elettorale è accluso un tagliando da inserire nella busta preaffrancata, al momento del voto, e su ogni tagliando è stampato un codice di lettere e numeri abbinato a un elettore indicato sulla lista degli aventi diritto al voto, a sua volta disponibile presso ogni ufficio sezionale allestito presso la circoscrizione estero. Al momento dello scrutinio, il Presidente di Sezione dovrà verificare che, in ciascuna busta preaffrancata, sia presente uno e un solo tagliando. Ma se, come detto, ciascun ufficio sezionale può scrutinare fino a un massimo di tremila voti, tutti espressi in una singola ripartizione, come si può verificare che uno stesso codice alfanumerico, abbinato al tagliando, non abbia votato per corrispondenza due volte (la prima volta utilizzando il materiale del primo plico, la seconda utilizzando il materiale del duplicato del plico)? Sulla questione, si consenta di rinviare a V. DESANTIS, *Il voto degli italiani all'estero: nuove criticità e vecchi problemi nella prospettiva del superamento del voto per corrispondenza*, in *Federalismi.it*, 22/2022, p. 30 e ss.

<sup>18</sup> In generale, sui rischi connessi alla disciplina sul voto degli italiani all'estero, v., tra gli altri, E. GROSSO, *Il voto all'estero: tra difficoltà applicative e dubbi di costitu-*

Ancora, l'esperienza ci consegna, poi, altri dubbi sul funzionamento di questo sistema, quantomeno rispetto alla criticità, non affatto trascurabile, in base alla quale, allo stato, non è previsto che chi riceva le schede per posta e decida di non votare, sia tenuto a riconsegnarle (8): un'altra circostanza preoccupante.

Questo aspetto appare senz'altro di grande importanza e sembra, infatti, incoraggiare la conclusione di accordi fraudolenti per la vendita o la cessione onerosa di plichi. Il compimento di queste attività resta, sostanzialmente, sottratto a ogni controllo, al punto che pare legittimo immaginare che se gli elettori disinteressati a votare in Italia avessero l'obbligo – magari sanzionato – di restituire i plichi, forse si libererebbero degli stessi con un po' più di difficoltà, magari senza venderli o cederli<sup>19</sup>.

Concludendo la rassegna, altre due criticità sembrano, infine, derivare dalle prassi di cattiva amministrazione, solo in parte imputabili alla lettera della legge, tra le quali una delle più riferite è certamente la seguente: alcuni scrutatori impiegati presso la circoscrizione estero hanno rivelato che, almeno in alcune tornate elettorali, si sarebbe consolidata l'abitudine di controllare solo che il codice riportato sul tagliando imbustato nella busta preaffrancata corrispondesse a quello di un avente diritto al voto. Sempre secondo le testimonianze raccolte, sembra che, una volta effettuato questo primo e necessario controllo, il personale delle sezioni procedesse a imbucare subito la busta contenente la scheda elettorale (o le schede elettorali) nell'urna (9).

In altre parole, secondo quanto riferito, spesso non è stato altresì controllato se, sulla lista degli aventi diritto al voto, che è disponibile presso ogni seggio, in corrispondenza del nome riportato sul tagliando,

---

zionalità, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2002, p. 346; S. BATTISTON, B. MASCITELLI, *La sfida per la democrazia e la cittadinanza rappresentata dal voto agli italiani all'estero*, in *Modern Italy*, vol. 13, 3, 2008, p. 377; B. FAEDDA, *Il voto degli altri: rappresentanza e scelte elettorali degli italiani all'estero*, in *Italian American Review*, vol. 5, 1, 2015, p. 48; R. CALVANO, *Italiani all'estero* (voto degli), in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 3319.

<sup>19</sup> Certo, il ritorno in Italia dei plichi “dismessi” avverrebbe, molto spesso, proprio a cura degli “acquirenti” degli stessi, ma l'elettore non del tutto avvezzo ai commerci fraudolenti, domandandosi a che conseguenze possa andare incontro per il caso in cui l'acquirente del plico non lo faccia mai pervenire in Italia, potrebbe decidere di tenerlo.

fosse annotato se l'avente diritto fosse un elettore che avesse espresso la volontà di avvalersi dell'opzione del voto in Italia. Ebbene, il fatto che la busta con le schede possa essere inserita nell'urna senza che siano prima effettuate queste verifiche può, come è intuibile, determinare che si abbiano, anche in questo caso, ipotesi di voti multipli (si pensi al caso di uno stesso elettore che possa votare per corrispondenza e "in presenza"). Il problema in parola, che si appunta anche sulla penuria o sulla scarsa chiarezza delle indicazioni tecniche di dettaglio, anziché sul livello legislativo, fa, poi, il paio con il problema, tutto amministrativo, delle liste non aggiornate (10).

Concludendo la rassegna, si evince che, in alcuni casi, le liste degli aventi diritto redatte dalle amministrazioni non sembrerebbero essere state aggiornate (comparendo tra gli aventi diritto anche persone decedute). Casi del genere possono spiegarsi in diversi modi. In queste circostanze ci si può trovare di fronte sia a negligenze imputabili all'amministrazione, sia a tentativi fraudolenti di sviare l'attività amministrativa, magari proprio al fine di moltiplicare i voti. I familiari e i congiunti dei cittadini italiani residenti all'estero sono, infatti, obbligati a comunicare al consolato di loro riferimento la morte del cittadino italiano.

Laddove questo non accada e vi sia scarso coordinamento tra il consolato italiano e le amministrazioni estere locali, può darsi l'ipotesi in cui il consolato ritenga che un certo cittadino italiano residente all'estero sia ancora in vita e gli trasmetta il materiale elettorale all'indirizzo in cui risultasse che risiedeva il defunto.

In questo caso, si intuisce che se l'indirizzo di residenza del defunto è, come spesso accade, lo stesso in cui risiedono i suoi familiari o, ancora, un indirizzo a cui i familiari del defunto (o altre persone) abbiano accesso, sia questi che altri soggetti che attendono l'arrivo del plico potrebbero attendere ed entrare in possesso del plico destinato al defunto, votando a suo nome e per suo conto, come se ne avessero diritto. Questo è, in particolare, possibile per il fatto che, in alcuni Paesi, il recapito dei plichi avviene senza l'ausilio di mezzi postali che richiedono la verifica della corrispondenza del destinatario con il ricevente.

### 3. Il confronto con l'esperienza comparata: aspetti perfettibili e difficoltà di realizzazione

Come anticipato, la vigente disciplina del voto degli italiani all'estero presta il fianco a più di qualche criticità.

Nelle more di un dibattito (quello relativo al suo superamento e, prima ancora, alla sua compatibilità costituzionale), il sommario esame di alcune delle soluzioni di diritto comparato attualmente vigenti in altri sistemi sembra rivelarsi utile, quantomeno per discutere a proposito dell'introduzione di alcuni correttivi al voto postale. In altre parole, sebbene il voto per corrispondenza, in qualunque sua forma, sembri destinato a scontare un congenito *deficit* di affidabilità, almeno se confrontato con la tradizionale modalità di espressione del voto, a sua volta non esente da possibili problemi, la correzione di alcuni dei suoi aspetti più problematici potrebbe consentire di beneficiare delle esternalità positive dovute alla vigenza di un sistema di voto per corrispondenza, riducendo in misura tollerabile i rischi.

In particolare, fenomeni come la “cattura”<sup>20</sup> o il commercio<sup>21</sup> dei plichi elettorali (ma lo stesso discorso sembra valere, *a fortiori*, nell'ottica di una riduzione dell'astensionismo)<sup>22</sup>, avuto riguardo all'attuale assetto del voto all'estero, potrebbero essere in parte ridimensionati dalla discussa inversione dell'opzione di voto<sup>23</sup>: ci si riferisce, in particolare, alla proposta a tenore della quale, intervenendo sul quadro normativo, si potrebbe prevedere che gli elettori all'estero, in vista delle elezioni su scala nazionale (banalmente, le elezioni politiche e le con-

---

<sup>20</sup> Ci si riferisce al furto dei plichi, quando ancora non entrati in possesso degli elettori.

<sup>21</sup> Ci si riferisce al fenomeno della vendita dei plichi, al cui acquisto sembrano poter provvedere le organizzazioni criminali.

<sup>22</sup> Sul tema si rinvia, tra gli altri, al recente e-book sull'astensionismo, curato da una Commissione di esperti, coordinata dal Prof. Bassanini e intitolato *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto e*, soprattutto, allo scritto della Prof.ssa Apostoli, in questo volume.

<sup>23</sup> Sulla proposta di inversione dell'opzione di voto cfr., tra gli altri, il documento in accesso libero del resoconto stenografico della III commissione permanente del Senato, della seduta del 16 ottobre 2014, disponibile all'indirizzo: <https://senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/309904.pdf>.

sultazioni referendarie *ex artt. 75 e 138 Cost.*), segnalino alle autorità nazionali la propria volontà di partecipare alla consultazione elettorale.

Una comunicazione di questo genere, tutta da immaginare in una prospettiva *de iure condendo*, potrebbe anche essere congegnata in modo tale che una dichiarazione di interesse di questo tipo (magari valida per un determinato numero di anni e, quindi, per un determinato numero di elezioni) abbia l'effetto di abilitare l'invio dei plichi (e, conseguentemente, la raccolta dei voti), in favore dei soli elettori effettivamente manifestatisi interessati alla partecipazione alla vita politica della Repubblica.

Ribaltando la prospettiva, l'inversione dell'opzione di voto, avrebbe, quantomeno, l'effetto di estromettere dal corpo elettorale (e, quindi, dalle fila degli astenuti) almeno coloro che, vivendo da anni all'estero ed essendo, magari, italiani di seconda, terza o *n* generazione, non siano più interessati alle vicende di uno Stato di cui pure sono cittadini. Non solo, limitando l'invio del materiale elettorale ai soli cittadini che fondano un contributo attivo in vista della partecipazione alla tornata elettorale potrebbe (non certo eliminarsi, ma quantomeno) ridursi il numero di coloro ai quali i "cacciatori di plichi" rivolgono o rivolgerebbero la propria azione criminale. Questo, banalmente, accadrebbe perché, verosimilmente, si ridurrebbe il volume dei plichi attaccabili.

La soluzione in parola è sicuramente una delle opzioni del dibattito sul tema e la sua praticabilità sembra, oggi, confermata dal fatto che, allo stato, sono certamente più numerosi gli Stati che subordinano l'esercizio del voto postale a una preventiva richiesta da parte degli elettori che non quelli che, come l'Italia, procedono all'invio dei plichi elettorali in automatico e per il solo fatto che i propri cittadini risultino iscritti all'anagrafe dei cittadini italiani residenti all'estero o agli schedari consolari<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Tra gli altri, adottano questa soluzione, Stati come l'Austria, il Canada, la Germania e la Spagna. Per un riscontro sull'Austria, si rinvia alla *Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates (Nationalrats-Wahlordnung 1992 – NRWO)* del 1992. In tema v., per esempio, N. KERSTING, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, in *Austrian Journal of Political Science*, 33, n. 3, 2004; P. GROHMA, M. LIDAUER, A. RABITSCH, *Vorschläge für eine Reform des österreichischen. Wahlrechts*, in *Journal für Rechtspolitik*, 26, 13-24, 2018. Avendo riguardo al Canada, l'esercizio del voto per

In aggiunta, un'altra delle soluzioni che differenziano la disciplina italiana da alcune sue omologhe in chiave comparata è data dal fatto che alcuni sistemi (si pensi, per esempio, a quanto accade in Irlanda o in Svezia) prescrivono che l'esercizio del voto postale svolto in spazi privati debba accompagnarsi all'invio, entro il materiale elettorale, di una dichiarazione, con la quale l'elettore, a volte in uno con altri soggetti, attesta che l'esercizio del diritto politico sia avvenuto in assenza di condizionamenti e seguendo scrupolosamente le norme di legge.

Limitandoci alla sola orbita europea, l'Irlanda, che pure subordina l'esercizio del voto postale, consentito ad alcune categorie di cittadini, a un contributo da parte dell'elettore (si tratta, nel caso, dell'iscrizione *online* al registro dei *Postal Voters*), disciplina il ricorso al voto postale prevedendo che lo stesso sia espresso alla presenza di una persona nominata dal Segretario del Dipartimento degli Affari esteri. La soluzione proposta dalla normativa irlandese prevede, in particolare, che tale persona, un testimone autorizzato, una volta recatosi nel luogo in cui si trova l'elettore, lo identifichi, prenda visione delle schede elettorali che gli sono state inviate e lo sorvegli mentre, nella sua piena libertà e autonomia esprima il suo voto, lo imbusti e lo inserisca, unitamente a una dichiarazione di identità, in una busta più grande che il testimone stesso provvede a sigillare e a consegnare alle autorità.

---

corrispondenza è subordinato a una domanda formale, come disciplinata dal *Canada Elections Act*. Mette a confronto il sistema canadese con altri sistemi H.A. GARNETT, *Early voting: comparing Canada, Finland, Germany and Switzerland*, in *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, n. 2, 2018. In Germania, la legislazione federale (l. 18 marzo 2008), subordina l'esercizio del voto per corrispondenza, all'ottenimento di una tessera elettorale *ad hoc* (che ha il nome di *Wahlschein*). Per una bibliografia essenziale in materia si rinvia, tra gli altri, a H. BUCHSTEIN, *Präsenzwahl, Briefwahl, Onlinewahl und der Grundsatz der geheimen Stimmabgabe*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 31, 4, 2000. Si occupano dei problemi derivanti dal ricorso al voto postale R. MÜLLER-TÖRÖK, A. PAUTSCH, *Stochastische Verfälschung von Wahl ergebnissen bei grenzüberschreitender Briefwahl?*, in *Verwaltung & Management*, 21, 4, 2015, p. 192. Con riferimento, infine, alla Spagna, il voto postale è disciplinato dalla *Ley orgánica n. 5/1985*. Sul punto, si rinvia, tra gli altri, a E.A. ALCUBILLA, *El voto por correo y otras formas especiales de votación: el voto asistido*, in *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 8, 2018, p. 962; L.G. MUÑOZ, *El voto por correo: una nueva reforma?*, in *Revista de Derecho Político*, 2001.

Una soluzione simile, ma in parte diversa, è, invece, praticabile in Svezia, dove l'esercizio del voto postale può avvenire a distanza, in un limitato gruppo di casi<sup>25</sup>, alla presenza di un testimone che deve risultare dai documenti inseriti nel plico. Una volta che le operazioni di voto siano state eseguite e che l'elettore, alla presenza del testimone, abbia compilato la scheda elettorale, la stessa dovrà essere inserita nel plico postale, unitamente alla dichiarazione del testimone (la stessa attesta che le operazioni di voto si sono svolte nell'osservanza della normativa vigente). Dopo queste operazioni il plico è recapitato agli uffici sezionali<sup>26</sup>.

Se introdotte in Italia, soluzioni come queste avrebbero la sicura attitudine di "complicare" i tentativi di condizionamento che si abbiano a perpetrare nei confronti degli elettori: se, per esempio, si adottasse il modello irlandese, la presenza, nella fase di voto, di una figura nominata dalle autorità renderebbe il voto postale una sorta di voto presidiato "a domicilio", costringendo gli ideatori di eventuali pressioni ad applicare forme di convincimento o coercizione anche nei confronti dei "controllori" statali.

Se, invece, si adottasse il modello svedese, sebbene la "fungibilità" del testimone (che deve essere una persona con certe caratteristiche, ma che *non* è una figura nominata dalle autorità) renderebbe il condizionamento del voto solo un po' più complicato (è, infatti, verosimile che un testimone individuato in modo "libero", possa essere a sua volta condizionato o condizionabile), l'ipotesi di una consegna obbligatoria dei plichi a un postino rurale (ipotesi che, in Svezia, è solo una delle opzioni possibili) sarebbe, se non altro, utile ad avviare un tracciamento sui plichi elettorali che, in alcuni casi, non raggiungono gli elettori, salvo poi materializzarsi tra la posta in arrivo dei consolati di riferimento.

Per le ragioni viste, le indubbe utilità che il ricorso a questi correttivi potrebbe apportare è certamente un dato da non sottovalutare. L'applicazione di questi accorgimenti a un segmento della disciplina eletto-

---

<sup>25</sup> Possono votare con queste modalità gli elettori che non possono recarsi ai seggi per ragioni di salute, inclusa la disabilità, ed età avanzata.

<sup>26</sup> Possono provvedere alla consegna un corriere (detto messaggero), un parente, un assistente personale o il postino rurale. La previsione in parola rende il voto postale svedese una sorta di ibrido tra il voto per corrispondenza e il voto per procura.

rale che, come nel caso italiano, ha una base di elettori piuttosto significativa, potrebbe, però, rivelarsi estremamente complicata o, addirittura, impossibile. Proprio su questo terreno, già evocato dal titolo del paragrafo, si consuma, infatti, lo scontro tra l'opportunità di insistere sulla perfettibilità della disciplina del voto postale e l'enorme difficoltà del realizzarla.

L'introduzione del voto postale è stata segnata, in Italia, proprio dal dichiarato intento di estendere, il più possibile, la base elettorale, coinvolgendo anche i discendenti di stirpe italiana all'estero. Assicurare, al modo dei modelli irlandese e svedese, che l'espressione dei voti di tutti gli elettori all'estero assuma, *mutatis mutandis*, le forme che l'esercizio del voto ha, in Italia, nei casi dei c.d. seggi *volanti*<sup>27</sup>, potrebbe rivelarsi un'impresa "lunare", sia dal punto di vista logistico che organizzativo.

La base elettorale dalla quale raccogliere i voti degli italiani all'estero è, infatti, estremamente consistente e solo una sua drastica riduzione, restringimento da intendersi in senso opposto rispetto all'ispirazione della disciplina, renderebbe sostenibile un controllo *domiciliare* del voto<sup>28</sup>.

Considerazioni come quelle che precedono "raffreddano", con ogni probabilità, i possibili entusiasmi rispetto a una perfettibilità del voto postale e non meno significative, in questo stesso senso, sembrano essere le riflessioni che possono svolgersi con riferimento a un altro segmento delle discipline estere sul voto postale, dal quale la normativa interna si discosta con decisione.

Ci si riferisce, in particolare, alle soluzioni che prevedono la consegna ai consolati dei plichi elettorali che contengono il voto quale alternativa all'invio postale: anche questa soluzione, che pure potrebbe, astrattamente, esprimere un minimo gradiente di maggiore controllo

---

<sup>27</sup> Sono i seggi che vengono allestiti per raccogliere il voto lontano dagli uffici sezionali e che la disciplina vigente prevede, per esempio, per raccogliere il voto di elettori che non possono recarsi alle urne per comprovate ragioni previste dalla legge.

<sup>28</sup> D'altronde, il fatto che i modelli con "dichiarazione di conformità" siano diffusi in quei soli sistemi dove il voto postale è riservato ad alcune, predeterminate, categorie di cittadini e non alla generalità di quelli all'estero è un dato che depone, indirettamente, a favore della difficile controllabilità di un voto postale con basi elettorali vaste.

dell'intera sequenza elettorale (se non altro nella misura in cui, almeno avuto riguardo ai plichi consegnati a mano, si potrebbe essere abbastanza confidenti che gli stessi provengano da effettivi aventi diritto e non da una "stazione di invio" di plichi sottratti o contraffatti, gestita dalla criminalità), non sembra, invero, poter migliorare di troppo la situazione, perché lascia sostanzialmente inalterato il carico di rischio che questa disciplina, volutamente derogatoria, comporta.

Non solo, questa soluzione non semplifica, in alcun modo, le difficoltà di carattere organizzativo che giustificano l'uso del voto postale, strumento che nasce anche per ovviare alla distanza che separa, in molti casi, gli elettori dal proprio consolato di riferimento, spesso situato lontano di migliaia di chilometri.

#### *4. Conclusioni: un appuntamento con il futuro*

La breve disamina delle criticità della disciplina interna e l'illustrazione di almeno alcune delle soluzioni comparate che, discostandosi dalla normativa nazionale, potrebbero contribuire al ridimensionamento delle problematiche emerse in fase di sua applicazione, sembra restituire l'impressione che l'esercizio del voto postale, indipendentemente dalle più o meno perfettibili forme con cui lo si voglia congegnare, sia destinato a scontare difetti scarsamente superabili. Nell'equilibrio tra i costi sistemici che derivano dal tollerarli e il beneficio dell'estensione elettorale che gli stessi realizzano deve, oggi, ricercarsi l'alternativa tra la permanenza del voto postale e il suo definitivo superamento, in favore di forme di voto piuttosto diverse.

Allo stato, il bilancio tra le problematiche espresse dal voto postale e i suoi vantaggi è molto difficile da tracciare, specie a causa degli spettri che aleggiano sullo svolgimento delle tornate elettorali: spettri, invero, particolarmente cupi per un'esperienza statale come la nostra, nella quale le cointeressenze tra la politica e la criminalità organizzata (anche di lunga tradizione) assumono, purtroppo, una dimensione diversa e più grave di quella che caratterizza la situazione di molti altri Stati.

Gli elevati requisiti di garanzia che la disciplina del voto *ex art. 48 Cost.* prima, e la giurisprudenza costituzionale poi<sup>29</sup>, richiedono alla manifestazione del voto sono sicura testimonianza di un'attenzione particolare per questi temi e, oltre a fungere da "freno" rispetto all'introduzione di sistemi di voto altrove praticati<sup>30</sup>, gettano gravi ombre sull'opportunità di insistere con la raccolta postale del voto, a prescindere dalla legge che la regoli.

Per quanto noti e studiati, alcuni dei pericoli derivanti dall'espressione del voto in spazi non presidiati sembrano, infatti, ineliminabili qualsiasi siano le soluzioni che ci si industri di immaginare. Sorprenderà, anzi, scoprire che la disciplina italiana, sia pure così "gravata" dai visti problemi, sembra reagire di più e meglio di altre sue omologhe ad alcune, analoghe, criticità<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Per una rassegna della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di diritto di voto cfr., tra gli altri, sentt. 11 luglio 1961, n. 96; 10 luglio 1968, n. 39; 12 aprile 1973, n. 4. V., infine, ord. n. 63/2018. Per un pronunciamento più recente, cfr. Corte costituzionale, sent. n. 63/2018, nella quale la Corte argomenta la legittimità costituzionale delle deroghe che la legge sul voto degli italiani all'estero determina con riguardo a solo alcuni dei caratteri del voto *ex art. 48 Cost.*

<sup>30</sup> Si pensi, per esempio, al voto per procura, praticato in Francia e vietato in Italia o, ancora, alle resistenze all'introduzione, in Italia, del voto elettronico non presidiato (dai molti ritenuto in contrasto con i principi del voto espressi dall'art. 48 Cost.). Sul rapporto tra tecnologia e voto degli italiani all'estero cfr. E. LONGO, *Europa e democrazia elettronica*, in A. PAJNO, L. VIOLANTE, *Biopolitica, pandemia e democrazia. Rule of law nella società digitale*, vol. I, *Problemi di governo*, Bologna, 2021, p. 233; P. COSTANZO, *La democrazia digitale (precauzioni per l'uso)*, in *Diritto pubblico*, 1/2019, p. 74; G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica. Presupposti e strumenti*, Milano, 2017; L. TRUCCO, *Le nuove tecnologie salveranno il voto all'estero degli italiani?*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2013, pp. 132-134; A. SARAI, *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, Bologna, 2008; A. GRATTERI, *Il "pallottoliere elettronico", ovvero la rilevazione informatizzata dello scrutinio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 12 febbraio 2006; ID., *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, 2005; A. DI GIOVINE, *Democrazia elettronica: alcune riflessioni*, in *Diritto e società*, 3/1995, p. 399.

<sup>31</sup> Nonostante la normativa interna non sia certo perfetta, alcune soluzioni di voto per corrispondenza all'estero sembrano ancora meno sicure, almeno sotto certi profili. In Norvegia, per esempio, è previsto che, qualora il materiale elettorale non sia pervenuto all'elettore abilitato a votare via posta, questi possa sostituire la scheda elettorale con un foglio bianco, redatto a mano, sul quale è espresso il proprio voto. Ora, se già la

Pericoli come questi sembrano, dunque, consigliare che l'uso del voto postale sia ristretto a ipotesi piuttosto circoscritte, alla stregua di una modalità di voto ricorribile quale *extrema ratio*.

L'occasione per relegare il voto postale a ipotesi sempre più marginali si affaccia, d'altronde, sempre più prepotente nell'attuale dibattito giuridico, complice l'elaborazione di sistemi davvero piuttosto articolati sistemi di voto elettronico<sup>32</sup>.

---

circostanza della stampa delle schede e del materiale elettorale a opera dei consolati è un dato che fa molto discutere in Italia (a causa dei rischi di falsificazione del materiale elettorale), ben si può immaginare quanto questi stessi rischi possano rendersi piuttosto concreti qualora, sebbene in rari casi, un foglio possa sostituire una scheda elettorale. Ancora, si danno sistemi, come quello dei Paesi Bassi o, ancora, quello del Portogallo, in cui, la busta preaffrancata per il voto postale, anziché contenere un tagliando del certificato elettorale da inserire nel plico, contiene una scansione del documento di identità. Una previsione del genere può essere pregiudizievole in termini di tutela della segretezza dell'identità dell'elettore, perché, mentre l'illecita apertura di un plico "italiano" restituirebbe al suo apripista un codice alfanumerico (che lo stesso, non senza fatica, dovrebbe poi ricondurre all'elettore che ha inviato il plico), l'illecita apertura di un plico portoghese od olandese consentirebbe al suo apripista di capire perfettamente da chi proviene quel plico e, nel caso della Svizzera, che condivide questa soluzione, anche di risalire alla sua firma autografa.

<sup>32</sup> Per una ricostruzione a tutto campo del voto elettronico, v. A. RANDAZZO, *Voto elettronico e Costituzione (note sparse su una questione ad oggi controversa)*, in *MediaLaws – Rivista di diritto dei media*, 2, 2022; M. SCHIRRIPIA, *Il voto elettronico: strumento di partecipazione ed efficienza o pericoloso marchingegno da evitare?*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 2019, p. 37; M. ROSPI, *Internet e diritto di voto*, in M. NISTICÒ, P. PASSAGLIA (a cura di), *Internet e Costituzione*, Torino, 2014, p. 263; A. SARAI, *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, Bologna, 2008; D. PITTERI, *Democrazia elettronica*, Bari, 2007; A. AGOSTA, F. LANCHESTER, A. SPREAFICO, *Elezioni e Automazione. Tutela della regolarità del voto e prospettive di innovazione tecnologica*, Milano, 1989. Per una panoramica delle soluzioni proposte – e in qualche caso adottate – per l'organizzazione delle tornate elettorali con strumenti elettronici, si rinvia, invece, ad A. DE GUTTRY, *Diritto di voto e pandemia: le norme internazionali e gli interventi degli organismi sovranazionali*, in *Federalismi.it*, 20, 2020; G. DI CIOLLO, *Voto elettronico: rilievi giuridici e tecnici. Teorizzazione di un modello sperimentale di votazione mediante uso della tecnologia blockchain*, in *Jei – Jus e Internet*, 23 novembre 2017; A. DRIZA MAURER, J. BARRAT (a cura di), *E-voting case law: a comparative analysis*, Londra, 2015; P. CARLOTTO, *Il voto elettronico nelle democrazie contemporanee*, Padova, 2015; R.M. ALVAREZ, T.E. HALL, A.H. TRECHSEL, *Internet Voting in Comparative Perspective: The Case of Estonia*, in *Political Science & Politics*, 42(03), 2009, p. 497;

I recenti approdi della tecnologia e gli sviluppi di estrema attualità che proprio hanno riguardo a questi strumenti<sup>33</sup>, ci costringono a chiederci se la sostituzione del voto postale con il voto elettronico sia un appuntamento ancora rinviabile o, invece, un passaggio al quale la contemporaneità non può sottrarsi.

---

L. CUOCOLO, *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato*, in *Diritto pubbl. comp. eur.*, 1/2008, p. 255; A.G. OROFINO, *L'espressione elettronica del suffragio*, in *Dir. internet*, 2006, p. 201. Sul dibattito italiano, cfr., in particolare, A. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, 46, 2002, p. 5; L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Dir. Inf.*, 1, 2011, p. 47; P. CARLOTTO, *Il voto elettronico in Italia: sperimentazioni e difficoltà*, in *Nuova rass.*, 1, 2012, p. 83; A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 marzo 2015; M. RUBECHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, 2016; L. TRUCCO, *Il voto elettronico nel quadro della democrazia digitale*, in T.E. FROSINI, O. POLLICINO, E. APA, M. BASSINI, *Diritti e libertà in Internet*, Firenze, 2017, p. 425; G. GOMETZ, M.T. FOLARIN, *Voto elettronico presidiato e blockchain*, in *Ragion pratica*, 2, 2018, p. 316; L.G. SCIANNELLA, *Il Remote Internet Voting in prospettiva comparata. Il caso dell'Estonia*, in *Diritto pubbl. comp. eur.*, 2, 2020, p. 451; M. ROSINI, *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali, prime riflessioni sulle difficoltà di implementazione dell'e-voting nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista AIC*, 1, 2021; E. CATERINA, M. GIANNELLI, *Il voto ai tempi del blockchain: per una rinnovata valutazione costituzionale del voto elettronico*, in *Rivista AIC*, 4, 2021.

Sul rapporto tra tecnologia e voto degli italiani all'estero cfr. E. LONGO, *Europa e democrazia elettronica*, in A. PAJNO, L. VIOLANTE, *Biopolitica, pandemia e democrazia. Rule of law nella società digitale*, vol. I, *Problemi di governo*, Bologna, 2021, p. 233; P. COSTANZO, *La democrazia digitale (precauzioni per l'uso)*, in *Diritto pubblico*, 1, 2019, p. 74; G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica. Presupposti e strumenti*, Padova, 2017; L. TRUCCO, *Le nuove tecnologie salveranno il voto all'estero degli italiani?*, in *Quad. cost.*, 1, 2013, p. 132; A. GRATTERI, *Il "pallottoliere elettronico", ovvero la rilevazione informatizzata dello scrutinio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 12 febbraio 2006; ID., *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, 2005; A. DI GIOVINE, *Democrazia elettronica: alcune riflessioni*, in *Diritto soc.*, 3, 1995, p. 399.

<sup>33</sup> Il riferimento corre, in particolare, alla sperimentazione con il voto elettronico indetta dal Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali del Ministero dell'Interno nelle date del 13 e 14 dicembre di quest'anno. Per maggiori informazioni, cfr. <https://dait.interno.gov.it/elezioni/notizie/e-vote-simulazione-del-voto-elettronico> (ultima consultazione 6 dicembre 2023).

Allo stato, esistono, infatti, alcune proposte sul voto elettronico non presidiato che, pur non potendo rassicurarci in massimo grado in ordine all'eliminazione di condizionamenti nel momento di espressione del voto (nessun sistema di voto non presidiato, d'altronde, potrebbe), ci rendono abbastanza confidenti rispetto alla verifica della *personalità* del voto (in questo senso, vengono in aiuto, tra le altre cose, le identità digitali e le scansioni biometriche), predisponendo meccanismi di anti-coercizione per il momento di espressione del voto, che il voto postale *non* ha.

Ci si riferisce, in particolare, a meccanismi come il ripensamento a termine del suffragio espresso in condizioni di pressione o alla simulazione di voto, utilizzabile per ingannare eventuali aggressori e basato sull'espletamento di una procedura di voto che, non distinguibile da quella che darebbe luogo al voto conteggiabile, avrebbe l'attitudine di ingannare i coercitori<sup>34</sup>.

Un voto elettronico di questo tipo, oggi reso ancora più solido da tecnologie di sicurezza cibernetica addirittura superiori a *blockchain* e *smart contract*, offrirebbe sicuramente maggiori garanzie dell'attuale voto postale e, se circoscritto alle sole ipotesi che già versano "in stato di rischio" (come quella del voto postale degli italiani all'estero), potrebbe gettare un ponte per il futuro, spalancando finalmente le porte della cittadinanza digitale.

---

<sup>34</sup> Su questo tema e sulle complicazioni pure immaginabili rispetto alle ipotesi di voto simulato, si consenta di rinviare alle riflessioni contenute in V. DESANTIS, *Il dibattito sul voto elettronico tra utilità tecnologiche e perplessità giuridiche: un contemperamento complesso*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2023, 43.

## I LABILI CONFINI DEL VOTO ASSISTITO

*Francesco Dalla Balla*

L'istituto del voto assistito ha sortito uno scarso interesse dottrinale, nonostante si tratti di una tematica non priva di implicazioni sistematiche che ha generato un notevole volume di contenzioso, anche a causa della perdurante vigenza di una normativa ormai desueta, che presta il fianco ad alcune equivocità.

Tanto l'art. 55 del d.P.R. n. 361/1957 (*Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati*) quanto l'art. 41 del d.P.R. n. 570/1960 (*Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali*) prevedono infatti che

i ciechi, gli amputati delle mani, gli affetti da paralisi o da altro impedimento di analoga gravità esercitano il diritto elettorale con l'aiuto di un elettore della propria famiglia o, in mancanza, di un altro elettore, che sia stato volontariamente scelto come accompagnatore, purché l'uno o l'altro sia iscritto in un qualsiasi Comune della Repubblica. [...] Nessun elettore può esercitare la funzione di accompagnatore per più di un invalido. Sul suo certificato elettorale è fatta apposita annotazione dal presidente del seggio, nel quale ha assolto tale compito.

L'originario tenore letterale della norma affidava ai singoli presidenti di seggio il compito di valutare la sussistenza dei presupposti per l'esercizio del voto assistito, puntualizzando altresì che la produzione di documentazione sanitaria attestante l'impedimento all'espressione individuale del voto doveva ritenersi meramente "eventuale". La legge n. 17/2003, tuttavia, ha irrobustito le attribuzioni dell'ufficio elettorale comunale, sancendo che

l'annotazione del diritto al voto assistito [...] è inserita, su richiesta dell'interessato, corredata dalla relativa documentazione [...] mediante apposizione di un corrispondente simbolo o codice, nella tessera elettorale

personale, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di riservatezza.

Permane altresì la possibilità per l'elettore di presentarsi direttamente in occasione dei comizi munito di certificato medico<sup>1</sup>, a fronte del quale “al presidente di seggio è possibile unicamente opporre la falsità, materiale o ideologica dell’attestazione, rilevabile *ictu oculi*, che può essere fatta valere dagli interessati tramite la querela di falso”<sup>2</sup>.

Secondo la giurisprudenza amministrativa, l’accento posto (rispettivamente dai commi terzo e quarto dei citati artt. 55 e 41) sulla nozione di “autorità sanitaria” va inteso in senso rigoroso, dovendosi escludere, per esempio, la competenza del medico di medicina generale (o di altro professionista liberamente incaricato dall’elettore) in luogo dell’u.s.l.<sup>3</sup>. La correttezza delle operazioni preordinate all’ammissione dell’elettore al voto assistito è presidiata da un robusto apparato penale, che sanziona tanto l’illecita ammissione al voto assistito<sup>4</sup> (art. 95 del d.P.R. n. 570/1960; art. 104 del d.P.R. n. 361/1957) quanto l’illegittimo impedimento all’esercizio delle prerogative elettorali del cittadino (art. 96 del d.P.R. n. 570/1960; art. 104 del d.P.R. n. 361/1957).

---

<sup>1</sup> Cons. Stato, sez. III, 22 luglio 2020, n. 4689, secondo cui “né il Presidente del seggio né gli altri componenti del seggio elettorale [*hanno*] il potere di sindacare le evidenze da essi evincibili. D’altro canto, è stato correttamente messo in luce che la rimessione all’organo dotato di competenze medico-legali dell’accertamento circa la natura dell’infermità, quando essa non ricada tra le patologie tipiche indicate al secondo comma dell’art. 41, risponde anche ad esigenze di tutela della riservatezza personale dell’ammalato, confermata dalla previsione dell’ultimo comma dell’art. 41, t.u. del 1960, introdotto dall’art. 1 della L. 23 febbraio 2003, n. 17, e dalla circostanza che l’elettore possa richiedere l’attestazione, mediante apposizione di un codice sulla tessera elettorale, del diritto al voto assistito, senza che sia possibile per il presidente del seggio risalire alla patologia invalidante”.

<sup>2</sup> Cons. Stato, sez. V, 19 giugno 2012, n. 3557.

<sup>3</sup> Posto che, come nota Cons. Stato, 9 agosto 2021, n. 5809, “l’art. 41, settimo comma, del d.P.R. n. 570/1960, stabilisce che «i certificati medici possono essere rilasciati soltanto dai funzionari medici designati dai competenti organi dell’unità sanitaria locale; i designati non possono essere candidati né parenti fino al quarto grado di candidati»”; cfr. anche Cons. Stato, sez. II, 12 dicembre 2022, n. 10869.

<sup>4</sup> Cons. Stato, sez. II, 9 agosto 2021, n. 5809.

Anche a seguito della novella, tuttavia, permane in capo al presidente di seggio un residuo margine di apprezzamento relativamente all'idoneità psicofisica dell'elettore ai fini dell'espressione del voto. L'annotazione del diritto all'assistenza da parte del Comune, infatti, non sgrava il presidente dal compito di

accerta[re] con apposita interpellazione, se l'elettore abbia scelto liberamente il suo accompagnatore e ne conosca il nome e cognome, e registra nel verbale, a parte, questo modo di votazione, indicando il motivo specifico di questa assistenza nella votazione, il nome dell'autorità sanitaria che abbia eventualmente accertato l'impedimento ed il nome e cognome dell'accompagnatore.

Si tratta dell'unica previsione attuativa del principio dell'incapacità civile *ex art. 48 Cost.* sopravvissuta all'entrata in vigore della legge n. 180/1978 (c.d. *legge Basaglia*). Nell'economia complessiva della procedura elettorale, infatti, la genuinità del voto assistito è presidiata da una doppia guarentigia. *A priori* il Comune verifica l'impedimento fisico sulla base della documentazione clinica, autorizzando il voto assistito mediante annotazione sulla scheda elettorale, senza tuttavia procedere alla designazione dell'assistente. Nel corso delle operazioni elettorali spetta invece al presidente di seggio indagare che la nomina sia avvenuta in un contesto nel quale – perlomeno – la persona assistita ha contezza del momento elettorale e riconosce l'assistente designato. D'altronde, l'obbligo per l'elettore di predeterminare il familiare incaricato, registrandolo presso l'ufficio elettorale comunale, andrebbe a burocratizzare il rapporto fiduciario, ingessando eventuali ripensamenti e/o scrupoli da parte degli elettori assistiti. La normativa elettorale lascia dunque al presidente di seggio la possibilità di rilevare il rischio di turbamenti macroscopici del momento elettorale, indagando – benché in maniera molto sommaria – la genuinità della nomina.

Senonché, i poteri del presidente di seggio finiscono per assolvere a una funzione del tutto avulsa alla *ratio* originaria. All'epoca dell'approvazione dei testi unici elettorali, infatti, l'art. 2 della legge n. 1058/1947 prevedeva che “non sono elettori gli interdetti e gli inabilitati per infermità di mente”. La successiva legge n. 137/1956, inoltre, aggiunse che

il diritto di voto è sospeso per i ricoverati negli istituti psichiatrici a decorrere dalla data del decreto del Tribunale che autorizzi in via definitiva la loro ammissione negli istituti suddetti [...] fino alla data del decreto col quale il presidente del Tribunale autorizzi [...] il loro licenziamento dagli istituti medesimi.

Si trattava di un'impostazione assolutamente coerente con l'ordinamento manicomiale, disciplinato dalla legge n. 36/1904 e dal regolamento n. 615/1909, che era sopravvissuto all'avvento della Costituzione repubblicana senza grossi ripensamenti. In tale ambito, infatti, la persona affetta da infermità psichica decadeva dall'essere centro di imputazioni giuridiche e morali<sup>5</sup>, sull'assunto che il disturbo mentale si accompagnava inevitabilmente a un vizio della coscienza<sup>6</sup>, potenzialmente destinato a trasmodare nella pericolosità o nel pubblico scandalo<sup>7</sup>. In questo contesto, l'esistenza di un provvedimento giudiziale ricognitivo dell'infermità psichica (attraverso le forme civilistiche dell'interdizione giudiziale e dell'inabilitazione ovvero a seguito di autorizzazione alla detenzione in manicomio) escludeva la partecipazione del malato dal circuito democratico, a prescindere dalla gravità, dall'incidenza e dalla pervasività del disturbo sulle funzioni cognitive<sup>8</sup>. Più che un problema di capacità, perciò, la legge sembrava porre una questione di "indeguità" al voto<sup>9</sup>, anche in considerazione della vasta gamma di

---

<sup>5</sup> P. CIPRIANO, *Il manicomio chimico*, Milano, 2015, p. 202.

<sup>6</sup> G. PIFFERI, *L'istituto dell'ammissione volontaria nella legislazione psichiatrica*, in *N. Rass. Idg.*, 11-12/1972, p. 869.

<sup>7</sup> A. SCARTABELLATI, *L'umanità inutile*, Milano, 2001, p. 116.

<sup>8</sup> Rimaneva invece impregiudicato il diritto di voto spettante agli inabilitati per cecità, sordomutismo, alcolismo, abuso di sostanze stupefacenti, prodigalità e quant'altro non strettamente suscettibile di incasellarsi nella categoria dell'"infermità di mente" (cfr. L. PRETI, *Diritto elettorale politico*, Milano, 1957, p. 19).

<sup>9</sup> Indicativa, in proposito, la querelle in merito all'esclusione del diritto di elettorato attivo per gli inabilitati, richiamata U. PROSPERETTI, *L'elettorato politico attivo*, Milano, 1954, p. 110, secondo cui "la natura dell'incapacità giuridica, che è istituto riguardante una menomazione generale del soggetto della vita giuridica, nel senso che attenua la sua attitudine ad emettere valide manifestazioni di volontà, implica che non si può trattare di una condizione lasciata alla facoltà del legislatore ordinario, il quale, se gli inabilitati vanno esclusi, come incapaci, dall'elettorato, non può distinguere fra le cause di inabilitazione"; *contra* L. PRETI, *Diritto elettorale politico*, Milano, 1957, p. 59, se-

sfumature antropologiche confluite in istituto<sup>10</sup>, a causa dell'ambiguo tenore letterale dell'art. 1 della legge n. 36/1904<sup>11</sup>, che attrasse nell'orbita dei manicomi la marginalità sociale, i reduci di guerra, gli orfani, le donne "sessualmente attive"<sup>12</sup>, ecc. In continuità con questo assetto, la legge n. 1058/1947, che privava del diritto di voto i soli interdetti e inabilitati per infermità di mente, parve già un approdo evolutivo rispetto al disposto delle "vecchie leggi elettorali" ereditate dal Regno d'Italia, che

escludevano dall'elettorato attivo coloro che erano ricoverati negli ospizi di carità e coloro che erano abitualmente a carico di istituti pubblici di beneficenza e delle congregazioni di carità (da ultimo, art. 104 del T.U. 13 dicembre 1924 n. 2694)

andando a positivizzare una "discriminazione a danno di cittadini ai quali non poteva non imputarsi se non la colpa di essere degli infelici"<sup>13</sup>.

---

condo cui "il prodigo, nonché colui che abusa abitualmente di bevande alcoliche o di stupefacenti, possono essere inabilitati, a norma dell'art. 415, 2° comma del codice civile, per la ragione che «espongono sé e la loro famiglia a gravi pregiudizi economici», tuttavia "essi sono peraltro dei cittadini che conservano la capacità di comprendere l'importanza e la finalità del voto, anche se in certi momenti possono agire dissennatamente, in modo da rovinare finanziariamente la propria famiglia. Privandoli del voto, il legislatore darebbe ad essi una patente di assoluta incapacità mentale, che non meritano".

<sup>10</sup> A. PELLEGRINI, *La tutela dell'infermo psichico nel trattamento sanitario obbligatorio in condizioni di degenza ospedaliera in una sentenza della S.C.: una giusta riaffermazione di principi ormai consolidatisi ma non sempre adeguatamente valorizzati ed applicati dalla giurisprudenza di merito*, in *Dir. Famiglia*, 1, 2001, p. 24, qualifica l'art. 3 del d.P.R. n. 223/1967 in termini di "vera e propria morte civile [...] incompatibile con il nostro ordinamento costituzionale".

<sup>11</sup> Cfr. art. 1, comma 1: "Debbono essere custodite e curate nei manicomi le persone affette per qualunque causa da alienazione mentale, quando siano pericolose a sé o agli altri o riescano di pubblico scandalo o non siano e non possano essere convenientemente custodite e curate fuorché nei manicomi. Sono compresi sotto questa denominazione, agli effetti della presente legge, tutti quegli istituti, comunque denominati, nei quali vengono ricoverati alienati di qualunque genere".

<sup>12</sup> S. ROSSI, *La salute mentale tra libertà e dignità*, Milano, p. 190.

<sup>13</sup> L. PRETI, *Diritto elettorale politico*, Milano, 1957, p. 19, nota 13.

L'obiettivo legislativo, perciò, mirava non solo a contenere, ma ad allontanare dalla vita civile il disagio psichico<sup>14</sup>, con una serie coordinata di interventi che colpivano la capacità contrattuale e di gestione patrimoniale, la libertà personale e la partecipazione politica del folle. Quest'adesione culturale fu inizialmente spalleggiata dalla Corte costituzionale<sup>15</sup>, secondo cui "il principio di parità [...] non può imporre di trattare allo stesso modo la persona sana e quella di cui si sospetta l'insania sulla base di attestazioni delle quali il giudice deve vagliare l'attendibilità"<sup>16</sup>. Solo nell'ambito della c.d. "deistituzionalizzazione", avviata dalla legge n. 180/1978, fu ristabilita la soggettività giuridica e civile del paziente psichico, sottratto a quello "spazio bianco di incapacitazione completa"<sup>17</sup>, che aveva storicamente caratterizzato il diritto della salute mentale. In tale contesto, l'art. 11 della *legge Basaglia* dispose l'abrogazione dell'art. 3 e di un capoverso dell'art. 2 del d.P.R. n. 223/1967 (*T.U. delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali*), nel quale il legislatore aveva riversato le più risalenti disposizioni sulla sospensione del diritto di voto in capo agli interdetti e agli inabilitati (nonché ai ricoverati presso gli istituti psichiatrici, per i quali l'incapacitazione civile scattava come automatismo *ex lege* in forza dell'art. 420 cod. civ.).

L'effetto pratico di questa novella ha finito per enfatizzare i poteri spettanti ai presidenti di seggio in base agli artt. 55 del d.P.R. n. 361/1957 e 41 del d.P.R. n. 570/1960. Caduta ogni barriera normativa per l'accesso alle urne dei portatori di "incapacità civile", compete a quest'ultimo

---

<sup>14</sup> D. PICCIONE, *Riflessi costituzionalisti del pensiero di Franco Basaglia a trent'anni dalla morte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5, 2010, p. 4145 e ss.

<sup>15</sup> G. VISINTINI, *La riforma in tema d'assistenza psichiatrica. Problematica giuridica*, in *Politica e diritto*, 3, 1982, p. 499.

<sup>16</sup> Corte cost., n. 74/1968, secondo cui doveva ritenersi irrilevante "che il ricoverando manchi di quelle garanzie che spettano, secondo la Costituzione, anche alle persone pericolose per la sicurezza pubblica o per la pubblica morale, e agli imputati di reati; e non conta l'assunto che la legge non organizza per il malato di mente, come invece fa per le persone summenzionate, un controllo giudiziario del trattamento fattogli durante il ricovero, perché questo non è disposto contro il soggetto a titolo di pena o di misura di sicurezza, ma, quanto meno prevalentemente, a favore di lui, a protezione della sua salute e della sua integrità fisica".

<sup>17</sup> S. ROSSI, *La salute mentale tra libertà e dignità*, Milano, 2015, p. 194.

una sommaria valutazione “di ultima istanza” relativamente al fatto che l’elettore (presentatosi al seggio con il supporto dell’assistente) abbia contezza del momento elettorale, accertando “con apposita interpellazione, se l’elettore abbia scelto liberamente il suo accompagnatore e ne conosca il nome e cognome”. Ne ha dato atto la magistratura amministrativa, secondo cui – in linea di principio – a fronte di una

certificazione attestante [...] la necessità del voto assistito [...] il presidente di seggio non avrebbe potuto, in assenza di elementi di diverso segno, opinare diversamente ovvero accertare caso per caso, come pretenderebbero le parti qui appellanti, le reali capacità cognitive degli elettori<sup>18</sup>.

Senonché l’accento posto dal Consiglio di Stato sul sintagma “in assenza di elementi di segno diverso” segnala proprio la permanenza di un residuo margine di apprezzamento correlato alle sopravvenienze ed evidenze evincibili nella contingenza elettorale. Il riparto di competenze emerge in chiaroscuro nella casistica giurisprudenziale, ove si apprende che

l’ammissione al voto assistito, prevista dall’art. 41 T.U. 16 maggio 1960 n. 570, va esclusa, indipendentemente dall’attestazione medica che esprime una diagnosi ed una valutazione di tipo tecnico dell’impedimento al voto, nei casi in cui l’infermità non incide sulla capacità di movimento, di uso delle mani o su quella visiva, ma si manifesta esclusivamente in uno stato di alterazione psichica<sup>19</sup>.

E infatti,

il giudizio di necessità di un accompagnatore ai fini dell’espressione del voto contenuto in un certificato medico non esime il presidente del seggio elettorale dall’attestare nel verbale di sezione la sussistenza di un’impossibilità per l’elettore di servirsi delle mani o della vista, posto che l’ammissibilità del voto assistito deve sempre discendere dalla obiettiva attestazione di impedimenti riconducibili a quelli previsti dalla

---

<sup>18</sup> C.G.A.R.S., 25 ottobre 2015, n. 447.

<sup>19</sup> T.A.R. Campania, 23 aprile 2015, n. 2359.

legge che, se non inserita nel certificato medico allegato al verbale, deve emergere da quest'ultimo<sup>20</sup>.

Si tratta di una funzione a dir poco delicata. Da un lato, infatti, il legislatore ha chiaramente ripristinato la capacità elettorale anche in capo agli interdetti e inabilitati, reagendo con forza alle storture e agli abusi caratteristici dell'ordinamento manicomiale. Proprio in virtù del chiaro intendimento sotteso alla legge n. 180/1978 si ritiene infatti inammissibile che il giudice ordinario – in sede di applicazione delle misure di cui agli artt. 404, 414 e 415 cod. civ. – possa statuire anche sull'esercizio di voto, nonostante tali istituti civilistici abbiano assunto, nel tempo, un'efficacia che trascende gli aspetti patrimoniali. Per esempio, attraverso l'interdizione e l'amministrazione di sostegno la prassi ha sviluppato nuove forme di reclusione o limitazione della libertà personale del malato psichico, potenzialmente definitive, da eseguirsi finanche con ricorso alla forza pubblica<sup>21</sup>. L'ingerenza del giudice civile (per il tramite dell'amministratore di sostegno o del tutore) nella limitazione dei diritti fondamentali del malato rimane priva di una chiara cornice regolatoria, dato che la prevalente giurisprudenza ha rinvenuto una legittimazione appagante nel "principio di beneficenza", che guida le decisioni imposte al malato laddove incapace di provvedere a se stesso. Ciononostante, la possibilità che il tribunale statuisca sull'esercizio del diritto di voto da parte dell'incapace civile è persa un'eventualità ingiustamente afflittiva, che richiama le vergogne ancora forti del recente passato, legato alla segregazione dell'infermità psichiatrica. Non v'è dubbio, infatti, che – come rassegnato in letteratura – l'eventuale esame della capacità dell'infermo di prendere parte alle elezioni rappresenterebbe per quest'ultimo un adempimento assai "traumatico", a conferma dello stigma sociale che si accompagna a una concezione anacronistica della malattia mentale<sup>22</sup>. In questi termini, è sicuramente vero che

---

<sup>20</sup> T.A.R. Campania, 23 aprile 2015, n. 2359.

<sup>21</sup> Sul punto si rinvia a F. DALLA BALLA, *Vecchi e nuovi trattamenti obbligatori: dalla legge n. 833/1978 all'amministrazione di sostegno*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 3, 2022, p. 1030.

<sup>22</sup> P. DE STEFANI, *Il diritto di voto delle persone con disabilità: "overinclusiveness is better than underinclusiveness"*, in *Human Rights Academic Voice*, 2011

il «rischio» derivante da un «eccesso di inclusione» (permettere l'accesso al voto anche a persone di cui si può supporre non comprendano [...] il significato dell'atto politico che si compie) è senza dubbio meno grave del vulnus [...] che sarebbe portato ai diritti della persona e al principio di non discriminazione dal fatto di sottoporre a limitazioni il diritto di voto sulla base della disabilità psico-sociale di una categoria di persone<sup>23</sup>.

Residua tuttavia un interrogativo legato al ripristino della capacità elettorale in quei numerosi casi, correlati a disfunzioni neurologiche o neurodegenerative, nei quali il malato appaia del tutto impossibilitato a formulare ed esprimere una volontà elettorale. In questo campo il legislatore – per le nobilissime ragioni di principio già rassegnate – vieta al giudice di disporre in merito alla capacità elettorale dell'interdetto o dell'amministrato, pur demandando surrettiziamente tale compito al presidente di seggio, le cui attribuzioni amministrative paiono a dir poco inadeguate alla limitazione dei diritti fondamentali. Aprioristicamente l'alternativa è secca, posto il rischio che il diritto al voto assistito finisca per trasformarsi in un caso di voto multiplo esercitato dall'assistente, in contrasto con l'esplicito tenore letterale dell'art. 48 Cost., secondo cui il voto è personale e uguale.

L'eventualità non è così remota e si è posta, per esempio, con riferimento alle malattie degenerative che, in stadio avanzato, assommano alle disfunzioni nel controllo dei movimenti anche l'insorgenza di possibili disturbi cognitivi (per es. il morbo di Parkinson, ictus, deficit cognitivo spazio temporale<sup>24</sup>, ecc.)<sup>25</sup>. In tale contesto, secondo il Consiglio di Stato,

deve ritenersi che gli adempimenti e le verifiche pubbliche imposte al Presidente di seggio sugli accompagnatori (richiesta del certificato elettorale, accertamento ed annotazione dell'identità) fungano da sufficiente garanzia di tutela della volontà dell'elettore [...] affetto da mero impedimento fisico che non ne oblitera la volontà e la capacità di discernimento

---

<sup>23</sup> P. DE STEFANI, *Il diritto di voto delle persone con disabilità: "overinclusiveness is better than underinclusiveness"*, cit.

<sup>24</sup> Cons. Stato, sez. V, 24 maggio 2004, n. 3360.

<sup>25</sup> T.A.R. Puglia (Lecce), sez. I, 24 ottobre 2019, n. 1632.

la quale deve presumersi in assenza di una “contestazione in verbale” in senso contrario, apposta dal Presidente del seggio<sup>26</sup>. In assenza di un solido fondamento legislativo, infatti, è obiettivamente oneroso pretendere dalla commissione sezionale un accertamento estemporaneo sulla minorata coscienza del malato accompagnato alle urne, con conseguente negazione del diritto di voto e allontanamento dal seggio, in forza di una reinterpretazione estensiva delle funzioni originariamente assegnate dagli artt. 55 del d.P.R. n. 361/1957 e 41 del d.P.R. n. 570/1960. Una simile soluzione interpretativa, d'altronde, è resa ulteriormente complessa dalla riserva assoluta di legge, posta dall'art. 48, comma 4, Cost. a presidio delle limitazioni del diritto di elettorato attivo.

Non meno problematica sarebbe l'ipotesi, desumibile da alcuni riferimenti giurisprudenziali, di relegare la perimetrazione del diritto di elettorato attivo al medico dell'unità sanitaria locale, chiamato a interpretare e certificare la sussistenza dei presupposti per l'esercizio del voto assistito<sup>27</sup>. Secondo la magistratura amministrativa, infatti, tale normativa non contiene un'elencazione tassativa delle sintomatologie e/o menomazioni fisiche impeditive che legittimano il ricorso all'assistenza di un familiare. “L'orientamento” del Consiglio di Stato, tuttavia, si è consolidato nel senso per cui

l'indeterminatezza dell'espressione usata dal legislatore manifesta l'intento di non delimitare in modo rigoroso l'ambito delle menomazioni che ostacolano l'esercizio del voto, consentendo di attribuire rilievo anche a patologie innominate che presentino evidenti somiglianze con i casi tipizzati, tali da riconoscere l'effettiva sussistenza di quella *eadem ratio* che essa sola giustifica il ricorso al voto assistito<sup>28</sup>.

Al contrario, “sono stat[i] considerat[i] dal legislatore meritevoli dell'ammissione al voto assistito” i disturbi che affliggono “gli occhi e gli arti superiori, oltre alla paralisi che, in mancanza di specificazioni, deve ritenersi affliggente i medesimi arti superiori”<sup>29</sup>. Per questo “non

---

<sup>26</sup> T.A.R. Puglia (Lecce), sez. I, 24 ottobre 2019, n. 1632.

<sup>27</sup> Cons. Stato, sez. III, 20 luglio 2020, n. 4689.

<sup>28</sup> Cons. Stato, sez. II, 9 agosto 2021, n. 5809.

<sup>29</sup> *Idem*; cfr. altresì T.A.R. Calabria, sez. dist. Reggio Calabria, 14 aprile 2021, n. 268.

rientrano nel campo di applicazione del voto assistito [...] gli impedimenti della sfera psichica” soli o associati a disfunzioni fisiche, laddove “non consent[ano] una corretta formazione della volontà [...] elettorale”<sup>30</sup>. In questa prospettiva, il Consiglio di Stato ha demandato al singolo medico dell’u.s.l. il compito di dirimere quei casi in cui l’impedimento fisico si accompagna – in modo più o meno correlato – a una infermità psichica, saggiando l’entità degli impedimenti “neurologici (e, quindi, non necessariamente palesemente apprezzabili) tali da determinare la necessità dell’assistenza al voto”<sup>31</sup>. E infatti, sotto minaccia di responsabilità penale *ex art. 95 del d.P.R. n. 570/1960*, il medico certificante deve assicurare un seguito al principio (invero di elaborazione sostanzialmente pretoria) per cui

non rientrano nel campo di applicazione del voto assistito ai sensi dell’art. 41 del D.P.R. 16.5.1960, n. 570 gli impedimenti della sfera psichica che non consentono una corretta formazione della volontà giacché in tal caso l’accompagnatore finirebbe con il sostituirsi all’elettore nella scelta elettorale<sup>32</sup>.

In principio, l’intenzione del costituente depose nel senso per cui con il lemma “incapacità civile” si intesero richiamare *iusuris et de iure* direttamente le fattispecie di incapacitazione menzionate dalla legge civile, senza necessità di un’ulteriore norma di “collegamento” tra la disciplina elettorale e il codice<sup>33</sup>, lasciando intendere che la sentenza limitativa della capacità di agire del soggetto poteva considerarsi idonea a determinare l’esclusione *tout-court* dell’incapace dal diritto di voto, indipendentemente dalla gravità clinica dello stesso<sup>34</sup>. Per altro verso,

<sup>30</sup> Cons. Stato, sez. III, 20 luglio 2020, n. 4689.

<sup>31</sup> T.A.R. Catania, sez. IV, 4 novembre 2016, n. 2840; T.A.R. Puglia (Lecce), sez. I, 24 ottobre 2019, n. 1632.

<sup>32</sup> Cons. Stato, sez. III, 20 luglio 2020, n. 4689.

<sup>33</sup> Nel corso dei lavori dell’Assemblea costituente l’on. Umberto Merlin puntualizzò esplicitamente che “nella nostra Costituzione, là dove si fa menzione della incapacità civile, [...] si comprendono i minori di età, gli interdetti e gli inabilitati”, lasciando intendere che tali istituti dovevano intendersi tutti paritariamente e automaticamente rilevanti per il diritto elettorale.

<sup>34</sup> Come nota L. PRETI, *Diritto elettorale politico*, Milano, 1957, p. 17, “bisogna [...] tenere presente che la legge 7 ottobre 1947”, che escludeva dal corpo elettorale gli

tuttavia, il ricorso della legge n. 180/1978 all'abrogazione espressa delle norme che richiamavano l'interdizione e l'inabilitazione rende evidente la volontà legislativa di spezzare ogni connessione tra la rappresentanza civilistica delle persone prive di autonomia e la loro capacità elettorale. Ciononostante, è sporadicamente emersa la tentazione giurisprudenziale a ritenere il provvedimento di interdizione giudiziale incompatibile *ex se* con l'ammissione al voto assistito (e dunque, nel caso del deficit motorio, al voto *tout court*), in ragione del fatto che nel caso

di un soggetto [...] interdetto [...] l'eventuale assistenza dell'accompagnatore non si tradurrebbe nel compimento di operazioni materiali ma realizzerebbe una vera e propria integrazione (o sostituzione) della volontà dell'elettore<sup>35</sup>.

Ciò chiama in causa, peraltro, il principio di uguaglianza di cui all'art. 3, posto che – di fatto – l'accesso alle cabine elettorali viene impedito soltanto all'infermo psichico che presenti altresì un impedimento fisico tale da impedirgli di contrassegnare materialmente la scheda.

La questione rileva non soltanto per la tutela della sfera giuridica del malato contro indebite strumentalizzazioni, ma anche per la genuinità del momento elettorale nel suo complesso. Le ambiguità interpretative conseguenti allo scadente coordinamento della legge n. 180/1978 con la normativa elettorale, infatti, hanno occasionato talune ipotesi di contenzioso, spesso risoltesi con l'assorbimento del delicato motivo relativo all'esercizio del diritto di voto da parte di persone affette da gravi alterazioni della coscienza. Già in sede di prima applicazione della *legge Basaglia*, il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana ebbe modo di esaminare la singolare fattispecie occasionatasi presso un Comune messinese, nel quale lo scarto tra le due liste più votate era risultato pari a una sola preferenza, benché alle consultazioni avessero partecipato anche “quattro elettori interdetti per totale infermi-

---

interdetti e gli inabilitati “venne approvata dai costituenti qualche mese prima dell'approvazione del testo costituzionale”.

<sup>35</sup> T.A.R. Campania, 23 aprile 2015, n. 2359.

tà di mente” che “non apparivano neppure in grado di dire come si chiamassero e che età avessero”<sup>36</sup>. Il giudice speciale d’appello obiettò che

ai sensi degli artt. 2 e 48 della Costituzione il diritto di voto è attribuito solo ai maggiorenni; costituisce esercizio di un dovere civico di solidarietà politica; e può essere limitato solo per incapacità civile e indegnità.

Ne deriva che “nel sistema costituzionale presupposto logico del diritto di voto è la capacità di agire” e “oltre tutto, non sarebbe tecnicamente possibile ipotizzare doveri civici in capo a soggetti totalmente incapaci di intendere e di volere”<sup>37</sup>.

La questione si è posta a più riprese avanti la giurisprudenza amministrativa, anche recente, che pur ha rinvenuto assorbenti soluzioni processuali per disinnescare la rilevanza del motivo<sup>38</sup>.

Il problema della capacità di agire dell’elettore non è sconosciuto al diritto internazionale e, in particolare, alla giurisprudenza della Corte EDU. La problematica è emersa ai fini dell’applicazione dell’art. 3 del Protocollo n. 1, rubricato “diritto a libere elezioni”, secondo cui gli Stati “contraenti si impegnano a organizzare, a intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell’opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo”. Secondo i giudici di Strasburgo tale clausola non vieta che il diritto di voto possa essere interdetto a elettori affetti da infermità psichica tale da menomarne la capacità d’intendere, purché tali limitazioni siano strettamente correlate alle peculiarità cliniche del caso concreto e non vadano a colpire trasversalmente tutte le fattispecie di inabilitazione della capacità di agire, a prescindere dall’entità del disturbo e dalla effettiva compromissione delle funzioni cognitive. E infatti, nel *leading case* Alajos Kiss c. Ungheria

---

<sup>36</sup> C.G.A.R.S. ord. 10 aprile 1984, n. 1163.

<sup>37</sup> *Idem*. Nel merito, tuttavia, il riconteggio dei voti vanificò la prova di resistenza, esonerando la Corte costituzionale dall’esprimersi sulla vicenda (cfr. Corte cost., n. 303/1987).

<sup>38</sup> Cons. Stato, 12 dicembre 2022, n. 10869; T.A.R. Lazio, 31 gennaio 2022, n. 1080.

la Corte ha ammesso che la misura di privazione del diritto di voto perseguiva uno scopo legittimo, vale a dire garantire che solo i cittadini in grado di valutare le conseguenze delle loro azioni e di prendere decisioni consapevoli e giudiziose partecipassero agli affari pubblici

prescrivendo tuttavia l'obbligo di "una valutazione [...] individualizzata" della capacità di agire<sup>39</sup>. Anche recentemente, la Quarta Sezione ha avuto modo di ribadire che

per quanto riguarda il diritto di voto delle persone affette da disturbi mentali [...] gli Stati godono di un ampio margine di apprezzamento circa l'esclusione di tali soggetti dall'esercizio di questo diritto. In quanto, una restrizione in tal senso può essere legittimata dal fine che il diritto di voto sia esercitato da soggetti in grado di prendere decisioni in modo consapevole ed autonomo<sup>40</sup>.

La Corte correla esplicitamente la *ratio* di tali misure alla "vulnerabilità" del disagio mentale, aderendo alla possibilità di una soluzione

---

<sup>39</sup> CEDU, sez. II, 20 maggio 2010, *Alajos Kiss c. Ungheria*, causa n. 38832/06, massimata in [www.lawpluralism.unimib.it](http://www.lawpluralism.unimib.it). Per questo "La Corte non poteva accettare che un divieto assoluto di voto nei confronti di qualsiasi persona sotto tutela parziale, indipendentemente dalle sue effettive facoltà, rientrasse in un margine di valutazione accettabile. Lo Stato per agire così avrebbe dovuto avere ragioni valide per applicare delle restrizioni ai diritti fondamentali di gruppi particolarmente vulnerabili nella società, come i disabili mentali, senza una valutazione caso per caso delle loro capacità ed esigenze. Di conseguenza, la privazione indiscriminata del diritto di voto, senza una valutazione giudiziaria individualizzata, solo sulla base della disabilità mentale che richiede una tutela parziale, non poteva essere considerata compatibile con i motivi legittimi per limitare il diritto di voto".

<sup>40</sup> CEDU, sez. IV, 15 febbraio 2022, *Anatoliy Marinov c. Bulgaria*, causa n. 26081/17, massimata in [www.lawpluralism.unimib.it](http://www.lawpluralism.unimib.it). Nel merito, la Corte ha ritenuto che "il legislatore bulgaro, avendo adottato una legge che non distingueva tra persone con infermità mentale sotto tutela parziale o totale, non ha mai cercato di soppesare gli interessi concorrenti o di valutare la proporzionalità della restrizione, violando così l'art. 3 Protocollo 1 CEDU. (Il richiedente, dopo essere stato riconosciuto affetto da disturbi psichici, è stato posto sotto tutela parziale. Per questo, l'ordinamento bulgaro, non riconoscendo tra tutela parziale e totale, ha privato il soggetto del diritto di voto)".

casistica, purché oggetto di una “valutazione giudiziaria”<sup>41</sup>, non surrogabile dalla decisione estemporanea del presidente di seggio.

Il punto è stato esplicitato con ricorso alla *soft law*<sup>42</sup>. La dichiarazione approvata dalla Commissione di Venezia il 21 ottobre 2010 sancisce che

no person with a disability can be excluded from the right to vote or to stand for election on the basis of her/his physical and/or mental disability unless the deprivation of the right to vote and to be elected is imposed by an individual decision of a court of law because of proven mental disability.

È lo stesso art. 48 Cost., infatti, che, nell’affermare “il voto è personale”, presuppone implicitamente una capacità di autodeterminazione dell’elettore, l’esistenza di un foro interno dell’individuo. In assenza di un’esplicita cornice regolatoria, in grado di fornire un’apparenza di sistematicità al tema del diritto di elettorato attivo spettante all’infermo di mente, l’ipocrisia legislativa risiede nella perdurante speranza che siffatta questione possa trovare una soluzione surrettizia, “in via pragmatica”, mediante *escamotage* procedurali legati all’applicazione di forme e clausole sacramentali, che solo casualmente e indirettamente finiscono per perimetrare, alla prova dei fatti, l’estensione del corpo elettorale.

Di certo, tuttavia, in un quadro di rilevante complessità ermeneutica, affidare questa discrezionalità valutativa al presidente di seggio o al medico singolarmente individuato dall’unità sanitaria locale sembra esorbitare di gran lunga l’intenzione del legislatore originariamente sottesa alla codificazione degli artt. 55 del d.P.R. n. 361/1957 e 41 del d.P.R. n. 570/1960, offrendo il fianco a un’ambiguità sistematica che non ha trovato, per ora, efficace soluzione nemmeno ad opera della giurisprudenza costituzionale e rischia di esporre l’Italia alla censura della giustizia internazionale, specie in ragione dell’assenza di una delibazione giudiziale.

---

<sup>41</sup> CEDU, sez. II, 20 maggio 2010, *Alajos Kiss c. Ungheria*, causa n. 38832/06, massimata in [www.lawpluralism.unimib.it](http://www.lawpluralism.unimib.it).

<sup>42</sup> Su cui P. DE STEFANI, *Il diritto di voto delle persone con disabilità: “overinclusiveness is better than underinclusiveness”*, in *Human Rights Academic Voice*, 2011.



# GARANZIE COSTITUZIONALI DEL DIRITTO DI VOTO E RIDUZIONE DELL'ASTENSIONISMO ELETTORALE: UN DIFFICILE EQUILIBRIO

*Cristina Napoli*

SOMMARIO: 1. *Premessa. Una riflessione sulle “prospettive di superamento del voto tradizionale”.* 2. *Modalità concrete della votazione e art. 48 Cost.* 3. *Il legislatore italiano alla prova dell’effettività del diritto di voto.* 4. *Intervenire utilmente attraverso l’analisi dei dati.* 5. *Prospettive de iure condendo sulle misure di favore nei confronti degli elettori con maggiori difficoltà a votare.* 6. *Arginare la disaffezione al voto. Considerazioni conclusive.*

*1. Premessa. Una riflessione sulle “prospettive di superamento del voto tradizionale”*

La presentazione nell’aprile del 2022 della relazione della Commissione di esperti istituita dal Ministro per i rapporti con il Parlamento per arginare il fenomeno dell’astensionismo elettorale ha riaperto il dibattito sul tema della progressiva diminuzione dell’affluenza alle urne nella storia repubblicana e sui possibili strumenti di intervento<sup>1</sup>.

Il Libro bianco “Per la partecipazione dei cittadini: come ridurre l’astensionismo e agevolare il voto” muove dalla cornice costituzionale in materia di diritto di voto e offre in una prima e corposa parte un’analisi empirica dell’astensionismo e delle sue cause, oltre che una preziosa panoramica delle soluzioni normative accolte in chiave comparata al fine di promuovere la partecipazione al voto; nella seconda parte, poi,

---

<sup>1</sup> La Commissione è stata istituita con d.m. 22 dicembre 2021 con compiti di studio e consulenza, di analisi e di elaborazione di proposte, anche di carattere normativo, e iniziative idonee a favorire la partecipazione dei cittadini al voto.

intervenendo sulle cause del fenomeno, propone modelli e strumenti per favorire l'esercizio del diritto-dovere civico di voto<sup>2</sup>.

Dei dati e delle sollecitazioni provenienti da tale documento si sono senz'altro giovate le giornate di studio svoltesi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento il 30 marzo e il 1° aprile 2023 sulle *Prospettive di superamento del voto tradizionale* e il presente contributo, anche alla luce del vivace dibattito originato dalle relazioni di base in quella sede presentate, costituisce rielaborazione dell'intervento ivi proposto quale *discussant* nella sessione del convegno dedicata alle prospettive di superamento che non comportano l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione<sup>3</sup>.

## 2. Modalità concrete della votazione e art. 48 Cost.

In via preliminare, può essere il caso di osservare come le ricerche presentate in occasione del convegno, unitamente alla discussione che da esse è scaturita, si siano concentrate principalmente sulle modalità concrete della votazione, cosicché le caratteristiche costituzionali del voto a venire, allora come ora, in speciale considerazione sono la personalità, la segretezza e la libertà, rimanendo invece sullo sfondo i profili più strettamente legati all'uguaglianza del voto<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Il volume è disponibile alla seguente pagina web [https://www.riformeistituzionali.gov.it/media/1427/ebook-libro-bianco\\_02\\_05\\_22.pdf](https://www.riformeistituzionali.gov.it/media/1427/ebook-libro-bianco_02_05_22.pdf) ed è suddiviso in due parti: la prima dedicata a "I principi costituzionali, le cause dell'astensionismo, le esperienze straniere" e la seconda a "Proposte per promuovere la partecipazione e ridurre l'astensionismo".

<sup>3</sup> Altra sessione, invece, è stata più specificamente dedicata alle *Prospettive di superamento "tecnologiche"*.

<sup>4</sup> Non è questa la sede per ripercorrere il dibattito svoltosi in Assemblea costituente sul diritto di voto, né per soffermarsi diffusamente sulla formulazione accolta in via definitiva nell'art. 48 Cost. All'interno di una vastissima bibliografia, tra i lavori monografici più recenti, v. almeno M. RUBECCHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, 2016; M. ARMANNO, *Personale, uguale, libero e segreto. Il diritto di voto nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 2018; M. ROSPI, *Segretezza del voto e democrazia. Le diverse declinazioni di un rapporto complesso*, Napoli, 2020.

Ancora in via preliminare, può dirsi che la modalità concreta della votazione ritenuta soddisfare a pieno e senza sacrificio alcuno le richiamate caratteristiche sia l'espressione del voto da parte dell'elettore persona fisica che si reca alla propria sezione elettorale, esercitando, dunque, secondo la terminologia utilizzata dalla Commissione europea per la democrazia attraverso i diritti (c.d. Commissione di Venezia), il proprio diritto di voto in ambiente controllato e/o supervisionato<sup>5</sup>.

A questo proposito, infatti, il d.P.R. n. 361/1957<sup>6</sup> prevede che nella sala dell'elezione possano entrare soltanto gli elettori che presentino il certificato d'iscrizione alla rispettiva sezione<sup>7</sup> e inoltre che, dichiarata aperta la votazione, gli elettori ammessi a votare nell'ordine di presentazione debbano esibire la carta d'identità o altro documento d'identificazione rilasciato dalla pubblica amministrazione munito di fotografia<sup>8</sup>. Il riconoscimento dell'identità personale, infatti, avviene sia alla consegna della scheda elettorale affinché l'elettore "senza che sia avvicinato da alcuno" possa esprimere il proprio voto, sia al momento della riconsegna della scheda elettorale a seguito della votazione<sup>9</sup>. Come è noto, poi, l'espressione del voto libero, segreto e personale ha da ultimo ricevuto ulteriore tutela per il tramite dell'apposizione del cosiddetto "tagliando antifrode" su ogni scheda elettorale al fine di assicurare che quella riconsegnata dall'elettore dopo l'esercizio del voto sia la mede-

---

<sup>5</sup> Intervenendo, invero, in materia di compatibilità del *remote and electronic voting* con gli standards del Consiglio europeo, nel marzo del 2004 la Commissione di Venezia ha distinto tra voto espresso in "a controlled or supervised environment (e.g. voting in an embassy abroad or polling station outside a voter's polling district)" e in "an 'uncontrolled' or non-supervised environment, i.e. there are no election officials present (e.g. sending your vote by mail)" (cfr. *Report on the compatibility of remote voting and electronic voting with the standards of the Council of Europe*, disponibile al seguente link [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD\(2004\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD(2004)012-e)).

<sup>6</sup> Recante *Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati*.

<sup>7</sup> Art. 43.

<sup>8</sup> Art. 57.

<sup>9</sup> Art. 58.

simila consegnatagli dal presidente del seggio prima dell'ingresso nella cabina elettorale<sup>10</sup>.

È espressamente escluso, è altrettanto noto, il voto per procura e, là dove il voto sia espresso in Italia, quello per corrispondenza<sup>11</sup>.

### 3. *Il legislatore italiano alla prova dell'effettività del diritto di voto*

Non può negarsi, tuttavia, che il legislatore italiano abbia nel tempo dato prova di volersi misurare con un'opera di difficile bilanciamento tra il rispetto delle caratteristiche del voto di cui all'art. 48, comma 2 Cost. e la garanzia dell'effettività del diritto inviolabile di voto<sup>12</sup>.

In questo senso, una prima deroga è riconducibile a quelle ipotesi, disciplinate agli artt. 48, 49 e 50 d.P.R. n. 361/1957, in cui a taluni elettori è consentito esprimere il proprio voto in una sezione elettorale diversa da quella d'iscrizione. È il caso del presidente, degli scrutatori e del segretario del seggio i quali, previa esibizione della tessera elettorale, sono ammessi a votare nella sezione presso la quale esercitano il proprio ufficio, anche ove iscritti come elettori in altra sezione o in altro comune<sup>13</sup>; dei militari delle forze armate, nonché degli appartenenti a corpi organizzati militarmente per il servizio dello Stato, alle forze di polizia e al corpo nazionale dei vigili del fuoco, i quali sono ammessi a

---

<sup>10</sup> Cfr. legge n. 165/2017, recante *Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali*, la quale ha previsto all'art. 1, comma 18 che "Ogni scheda è dotata di un apposito tagliando rimovibile, dotato di codice progressivo alfanumerico generato in serie, denominato 'tagliando antifrode', che è rimosso e conservato dagli uffici elettorali prima dell'inserimento della scheda nell'urna".

<sup>11</sup> Art. 55 d.P.R. n. 361/1957.

<sup>12</sup> A. BALDASSARRE, voce *Diritti inviolabili*, in *Enc. giur.*, vol. XI, Roma, 1989, p. 10 ss.

<sup>13</sup> Cfr. art. 48. Analoghe previsioni, all'interno dell'art. 48, sono contenute con riguardo ai rappresentanti delle liste, ai candidati e agli ufficiali e agli agenti della forza pubblica in servizio di ordine pubblico.

votare nel comune in cui si trovano per ragioni di servizio<sup>14</sup>; dei naviganti fuori residenza per motivi di imbarco, i quali sono ammessi a votare nel comune in cui si trovano<sup>15</sup>.

Ancora, vengono in considerazione altre previsioni derogatorie, disciplinate agli artt. 51, 52 e 53 d.P.R. n. 361/1957, riguardanti i degenti in ospedali e case di cura, i quali sono ammessi a votare nel luogo di ricovero<sup>16</sup>, con la differenza che negli ospedali e nelle case di cura con almeno 200 letti è istituita un'apposita sezione elettorale<sup>17</sup>, mentre in quelli minori il voto è raccolto dal presidente della sezione elettorale nel collegio plurinomiale del luogo di votazione, avendo cura che ne siano rispettate la libertà e la segretezza del voto<sup>18</sup>.

In terzo luogo, in deroga al divieto di farsi rappresentare nell'esercizio del diritto di voto, l'art. 55 d.P.R. n. 361/1957 prevede che i ciechi, gli amputati delle mani, gli affetti da paralisi o da altro impedimento di analoga gravità possano avvalersi dell'aiuto di altro elettore, il quale

---

<sup>14</sup> Cfr. art. 49 secondo cui “[e]ssi possono esercitare il voto in qualsiasi sezione elettorale, in soprannumero agli elettori iscritti nella relativa lista e con precedenza, previa esibizione del certificato elettorale, e sono iscritti in una lista aggiunta”.

<sup>15</sup> Cfr. art. 50 secondo cui i naviganti possono votare in qualsiasi sezione elettorale del comune in cui si trovano, in soprannumero rispetto agli elettori risultanti nelle liste della sezione, esibendo il certificato elettorale, unitamente (i) al certificato del comandante del porto o del direttore dell'aeroporto attestante l'impossibilità del marittimo o dell'aviatore di recarsi a votare nel comune di residenza per motivi di imbarco, nonché (ii) al certificato del sindaco del comune in cui si trova il navigante attestante l'avvenuta notifica telegrafica non oltre il giorno antecedente la data della votazione al sindaco del comune di residenza circa la volontà dall'elettore di votare nel comune in cui si trova per causa di imbarco.

<sup>16</sup> È previsto, infatti, che gli interessati facciano pervenire, non oltre il terzo giorno antecedente la data della votazione, al sindaco del comune nelle cui liste elettorali sono iscritti una dichiarazione attestante la volontà di esprimere il voto nel luogo di cura. Tale dichiarazione, peraltro, deve recare in calce l'attestazione del direttore sanitario del luogo di cura al fine di comprovare il ricovero dell'elettore nell'istituto (art. 51).

<sup>17</sup> La sezione è istituita per ogni 500 letti o frazione di 500. Gli elettori che esercitano il diritto di voto nelle sezioni ospedaliere sono iscritti nelle liste di sezione all'atto della votazione (art. 52).

<sup>18</sup> Cfr. art. 53.

deve essere un familiare o, comunque, altro elettore volontariamente scelto dall'elettore impossibilitato a votare personalmente<sup>19</sup>.

In tempi relativamente recenti, poi, è stato introdotto il voto c.d. "domiciliare" per gli elettori affetti da infermità tali da rendere impossibile l'allontanamento dalla propria abitazione: in tali circostanze il voto è raccolto dal presidente dell'ufficio elettorale della sezione nella cui circoscrizione è ricompresa la dimora dell'elettore con l'assistenza di uno scrutatore del seggio, designato con sorteggio, e del segretario<sup>20</sup>.

Un importante intervento a garanzia dell'effettività dell'esercizio del diritto di voto è, poi, rinvenibile nella vigente disciplina sulle modalità di voto per gli italiani residenti all'estero: in attuazione dell'art. 48, comma 3 Cost., per come risultante dalle modifiche introdotte dalla legge cost. n. 1/2000, infatti, la legge n. 459/2001, ponendo fine al necessario rientro in Italia, ha introdotto un'ipotesi di voto anticipato per corrispondenza il cui procedimento ha tuttavia posto sin da subito non pochi dubbi di compatibilità con la personalità, la segretezza e la libertà del voto<sup>21</sup>. E in senso analogo la legge n. 52/2015 ha ammesso la possi-

---

<sup>19</sup> L'art. 55 si sofferma diffusamente sulla figura dell'accompagnatore, precisando che nessun elettore può esercitare la funzione di accompagnatore per più di un invalido e che l'assolvimento di tale compito debba essere annotato sul relativo certificato elettorale. A questo fine, il presidente di seggio richiede all'accompagnatore il certificato elettorale per verificare che non abbia già esercitato la medesima funzione. È l'accompagnatore a consegnare il certificato dell'elettore accompagnato a cui il presidente del seggio domanda espressamente se la scelta dell'accompagnatore sia avvenuta liberamente e se ne conosca il nome e il cognome. Il successivo art. 56, peraltro, precisa che i certificati medici attestanti l'infermità fisica che impedisce all'elettore di esprimere il voto in autonomia possano essere rilasciati soltanto da funzionari medici designati dai competenti organi dell'unità sanitaria locale e che non possano essere candidati né parenti fino al quarto grado di candidati.

<sup>20</sup> Tale istituto è stato introdotto con il d.l. n. 1/2006 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 22/2006 e riconosce la possibilità di essere ammessi al voto domiciliare (i) per gli elettori affetti da "gravissime infermità" tali che da rendere impossibile il raggiungimento del seggio anche avvalendosi dei servizi di trasporto pubblico organizzati dai comuni appositamente ai sensi dell'art. 29 legge n. 104/1992 e (ii) per gli elettori affetti da "gravi infermità" che si trovino in condizioni di dipendenza continuativa e vitale da apparecchiature elettromedicali.

<sup>21</sup> In generale, sul voto degli italiani all'estero v. in questo volume V. DESANTIS, *Il voto postale nell'esperienza italiana e comparata: benefici e criticità*.

bilità di votare per corrispondenza nella circoscrizione Estero per i cittadini italiani che si trovino, per un periodo di almeno tre mesi nel quale ricade la data di svolgimento della consultazione elettorale, per motivi di lavoro, studio o cure mediche in un Paese estero in cui non sono anagraficamente residenti.

#### 4. *Intervenire utilmente attraverso l'analisi dei dati*

Si tratta a questo punto di valutare se ulteriori interventi da parte del legislatore diretti a bilanciare il rispetto delle caratteristiche costituzionali del voto con l'effettività nel godimento del diritto possano rivelarsi opportuni.

È in questa direzione che si è articolata l'indagine compiuta dai giovani studiosi nell'ambito della sessione richiamata in apertura, all'interno della quale è stato possibile rilevare una costante attenzione al rispetto della cornice costituzionale nella materia in argomento, che ha condotto per esempio a escludere prontamente la compatibilità a Costituzione del voto per procura<sup>22</sup> e a individuare numerose criticità con riferimento al voto per corrispondenza degli italiani all'estero quale ipotesi di voto anticipato non presidiato<sup>23</sup>.

Ora, in tale operazione i dati che emergono dal Libro bianco si mostrano invero particolarmente interessanti per valutare l'utilità dei richiamati interventi, prima ancora che la loro opportunità.

In questo senso, in disparte il fenomeno dell'astensionismo c.d. "apparente"<sup>24</sup>, di quello "reale" è proposta una suddivisione tra "astensionismo involontario", legato cioè alla concreta impossibilità di recarsi al

<sup>22</sup> Cfr. contributo di A. De Nicola nel presente volume.

<sup>23</sup> Cfr. contributo di V. Desantis nel presente volume.

<sup>24</sup> La Commissione di esperti, infatti, ha rilevato l'esistenza di un astensionismo per l'appunto "apparente" derivante, oltre che da un non sempre perfetto allineamento tra anagrafi comunali e liste elettorali, dagli effetti dell'iscrizione all'anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE) sul calcolo dell'affluenza al voto poiché gli elettori iscritti all'AIRE nelle elezioni politiche confluiscono nella circoscrizione estero, ma nelle elezioni regionali e in quelle amministrative rimangono elettori del comune di iscrizione elettorale, non potendo dunque votare per corrispondenza (sul punto v. diffusamente p. 44 ss. del Libro bianco).

seggio, e “astensionismo volontario”, al cui interno è valorizzata l’ulteriore distinzione tra la scelta di non votare per disinteresse e quella per protesta.

Ebbene, secondo i dati offerti nella relazione finale della Commissione di esperti, la forbice di astensionismo sul totale degli elettori è stimata tra il 16% e il 18% per gli astensionisti involontari, tra il 9% e l’11% per gli astensionisti disinteressati e tra il 16% e il 20% per gli astensionisti di protesta.

A tale proposito è necessario rilevare, in primo luogo, che il dato proposto attiene in particolare alle elezioni europee del 2019 – ove si è registrato un importante astensionismo – in quanto ritenute le uniche in relazione alle quali sono disponibili rilevazioni in seguito al voto attendibili<sup>25</sup>, cosicché l’utilizzo di tale dato a fondamento della necessità di introdurre modifiche legislative idonee a favorire una più ampia partecipazione al voto non può trascurare la quantomeno dubbia riproposizione della misura di astensionismo nelle sue diverse declinazioni in termini analoghi nelle successive consultazioni elettorali.

In secondo luogo, non può altresì tacersi come un intervento legislativo sulle modalità concrete della votazione possa ragionevolmente confidare di riuscire a contenere l’astensionismo involontario e non anche quello volontario, essendo quest’ultimo *in re ipsa* difficilmente arginabile attraverso azioni normative sul *quomodo* della votazione<sup>26</sup>.

In ogni caso, se anche le rilevazioni effettuate in occasione delle elezioni europee svoltesi nell’anno 2019 rispecchiassero in certo senso

---

<sup>25</sup> Cfr. prospetto n. 2 p. 277 Libro bianco. Nella nota di lettura al prospetto è precisato, infatti, che le percentuali di astensionismo volontario si riferiscono specificamente alle elezioni europee del 2019 in quanto, secondo la sintesi dei contenuti curata dal Dipartimento per le riforme istituzionali (disponibile alla seguente pagina *web* <https://www.riformeistituzionali.gov.it/media/1423/scheda-sintesi-libro-bianco-20-aprile.pdf>), sono le elezioni “più recenti e delle sole per le quali si dispone di accurate rilevazioni post-voto (curate da Eurobarometro)”.

<sup>26</sup> Il Libro bianco, infatti, quali proposte per favorire la partecipazione elettorale indica (i) misure di informazione e comunicazione, (ii) *election day* e (iii) la fissazione della doppia data per la votazione (domenica e lunedì) per la sola categoria degli indifferenti e nessuna invece per gli astensionisti di protesta. Nessuna, dunque, attiene in ogni caso alle concrete modalità di esercizio della votazione da cui potrebbe derivare un sacrificio delle caratteristiche del voto di cui all’art. 48 Cost.

un *trend* effettivo dell'astensionismo involontario presente in Italia, l'entità complessiva della percentuale riconducibile a quest'ultimo dovrebbe comunque suggerire una sicura prudenza rispetto a interventi normativi idonei a indebolire le garanzie costituzionali di cui all'art. 48 Cost. a fronte di un potenziale incremento dell'affluenza alle urne che potrebbe rivelarsi all'atto pratico anche soltanto marginale.

A tutto ciò si aggiunga, peraltro, che con riguardo all'astensionismo involontario la Commissione di esperti ha ritenuto di sottolineare come il dato proposto non attenga esattamente agli astensionisti involontari, quanto piuttosto alla “popolazione che rientra nelle categorie che potrebbero avere maggiori difficoltà a recarsi al seggio” e, dunque, “il bacino complessivo dal quale provengono gli astensionisti involontari”<sup>27</sup>. Ma a ben guardare la percentuale si assottiglia ancor più, posto che è espressamente rilevato come gli elettori con maggiori difficoltà a votare possono contemporaneamente appartenere a una o più delle tipologie proposte nel prospetto conclusivo relativo all'astensionismo involontario, cosicché “il numero complessivo degli elettori con difficoltà a recarsi alle urne sarà inferiore alla somma degli elettori appartenenti alle diverse tipologie”<sup>28</sup>.

### *5. Prospettive de iure condendo sulle misure di favore nei confronti degli elettori con maggiori difficoltà a votare*

Tra le tipologie di elettori con maggiori difficoltà a esercitare il diritto-dovere civico di voto una posizione di primo piano, in considerazione dell'incidenza in termini percentuali sul totale degli astensionisti involontari, è occupata dagli elettori con oltre 65 anni di età e

---

<sup>27</sup> Cfr. p. 275 del Libro bianco che prosegue evidenziando che “una parte di loro, più motivati o meno impediti, alla fine supererà gli ostacoli e andrà a votare [...] un'altra parte, anzi in certe elezioni la maggior parte, non ci riuscirà e si asterrà”.

<sup>28</sup> Le tipologie di elettori con maggiori difficoltà a votare sono così individuate: 1. elettori anziani con più di 65 anni di età; 2. elettori temporaneamente dimoranti fuori dalla provincia di residenza per lavoro o studio; 3. elettori assenti dal luogo di residenza per motivi di turismo, escursionismo o per altri eventi; 4. elettori ostacolati dalla pluralità delle date elettorali, la cui numerosità non è stimabile.

difficoltà nella mobilità e dagli elettori con domicilio temporaneo in luogo diverso da quello di residenza<sup>29</sup>.

Con riguardo ai primi, l'introduzione di specifiche misure di favore – quali per esempio il voto domiciliare o il voto anticipato presidiato – dovrebbe comunque non trascurare il progressivo e significativo aumento nel territorio nazionale della popolazione anziana da cui potrebbe risultare compromessa nel tempo la stessa natura *derogatoria* delle misure. Secondo il Report annuale 2023 “La situazione del Paese” a cura dell'Istituto Nazionale di Statistica, infatti, il processo di invecchiamento della popolazione italiana non ha subito alcun arresto nonostante l'elevato numero di decessi registratosi nell'ultimo triennio in coincidenza con l'emergenza pandemica, cosicché l'età media della popolazione è passata da 45,7 anni a inizio 2020 a 46,4 a inizio 2023: per quanto qui in particolare interessa la popolazione ultrasessantacinquenne è stimata al 1° gennaio 2023 a 14 milioni e 177 mila individui, costituendo il 24,1% del totale della popolazione<sup>30</sup>. Tale percentuale, tuttavia, secondo i dati diffusi dal World Social Report 2023 “Leaving No One Behind In An Ageing World” a cura del *Department of Economic and social affairs* delle Nazioni Unite, pare destinata ad aumentare in maniera piuttosto rilevante sino a raggiungere nel 2050 il 37,1%<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Gli elettori anziani con più di 65 anni e con difficoltà nella mobilità sono stimati in 4,2 milioni con una incidenza di circa il 9% sugli aventi diritto; gli elettori temporaneamente dimoranti fuori dalla provincia di residenza per lavoro o studio sono stimati in 4,9 milioni con una incidenza di circa il 10% sugli aventi diritto.

<sup>30</sup> Il Report è disponibile alla pagina web <https://www.istat.it/it/archivio/286191>. Nella parte dedicata all'invecchiamento della popolazione (cfr. p. 37 ss.) è rilevato un significativo incremento degli ultraottantenni che, quantificati in 4 milioni e 529 mila, costituiscono il 7,7% della popolazione totale, così come degli ultracentenari che, stimati in quasi 22 mila, raggiungono il livello storicamente più alto. Conseguentemente è in diminuzione il dato relativo agli individui in età attiva e quello relativo ai più giovani: i soggetti tra i 15 e i 64 anni costituiscono il 63,4% e i ragazzi che non hanno compiuto i 14 anni il 12,5%.

<sup>31</sup> Il Report è disponibile alla pagina web <https://social.desa.un.org/wsr>. Nella tabella 1.1 del Report dedicata a *Countries and areas with the largest shares of people aged 65 years or over, 1980, 2021 and 2050* con riguardo all'anno 2050 l'Italia si colloca in quarta posizione preceduta soltanto da Cina e Regioni amministrative speciali della Cina con il 40,6%, Repubblica di Corea con il 39,4% e Giappone con il 37,5%.

Con riguardo ai secondi, limitando lo sguardo alla sola XIX legislatura, sono state, in effetti, presentate numerose proposte di legge in materia. Il riferimento è, in particolare, alle proposte AA.CC. 88, 115, 424, 769 e 907 le quali condividono l'intento di favorire la partecipazione al voto nel luogo di domicilio temporaneo, pur differenziandosi sensibilmente con riguardo al momento di espressione del voto<sup>32</sup>, alle tipologie di consultazioni elettorali coinvolte<sup>33</sup>, nonché alle ragioni della permanenza in comune diverso da quello di residenza idonee ad ammettere deroghe alla regola generale del voto espresso nella propria sezione elettorale<sup>34</sup>. Al momento in cui si scrive, a seguito dell'abbinamento di tali proposte di legge e dell'adozione dell'A.C. 115 come testo base per come risultante dagli emendamenti approvati in commissione in sede referente<sup>35</sup>, risulta pendente l'A.C. 115 e abb.-A il quale, al fine di con-

---

<sup>32</sup> Fanno espresso riferimento all'esercizio del diritto di voto "in un giorno antecedente a quello previsto per la votazione nel territorio nazionale, in seggi appositamente allestiti nel comune in cui sono domiciliati" le proposte di legge AA.CC. 115 e 769. All'esercizio del diritto di voto nel giorno in cui parimenti si svolge la consultazione elettorale o referendaria paiono invece riferirsi le proposte di legge AA.CC. 88, 424 e 907. Tra queste ultime la sola proposta di legge A.C. 88 prevede un peculiare meccanismo di aggiornamento dei dati della popolazione ricadente in una determinata circoscrizione elettorale idoneo a tenere di conto nella ripartizione dei seggi delle richieste di votare in comune situato in regione diversa da quella del comune di residenza.

<sup>33</sup> All'elezione della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica, del Parlamento europeo e alle consultazioni referendarie fanno riferimento le proposte di legge AA.CC. 88, 115 e 769; la sola proposta A.C. 424 fa riferimento anche alle elezioni regionali e comunali; la proposta A.C. 907, invece, circoscrive l'operatività della previsione alle sole consultazioni referendarie e all'elezione dei membri italiani nel Parlamento europeo.

<sup>34</sup> Tutte le proposte di legge fanno riferimento a motivi di studio, lavoro o cura, a eccezione della proposta A.C. 88 che non menziona questa ultima ipotesi.

<sup>35</sup> Il testo originario della proposta di legge A.C. 115 recava disposizioni in merito all'esercizio del diritto di voto nelle elezioni nazionali, europee e nelle consultazioni referendarie da parte degli elettori con domicilio temporaneo in regione diversa da quella di residenza. In particolare, previa presentazione di apposita domanda da parte dell'elettore tramite il sistema SPID, la proposta di legge prevedeva l'esercizio del diritto di voto in giorno antecedente a quello previsto per la votazione nel territorio nazionale in seggi appositamente allestiti nel comune di temporaneo domicilio in sezione elettorale presidiata. Il 17 maggio 2023 è stato in Commissione approvato un emendamento del relatore con cui il testo base è stato radicalmente modificato con l'introduzione per

sentire l'esercizio del diritto di voto a tutti i cittadini e di garantire la piena partecipazione degli elettori al processo democratico, si limita a delegare il governo ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge delega, uno o più decreti legislativi diretti a disciplinare (i) il diritto di voto degli elettori che al momento dello svolgimento di consultazioni elettorali o referendarie si trovano in comune diverso da quello di residenza per motivi di studio, lavoro o cura, nonché (ii) la rimodulazione delle tariffe agevolate per gli spostamenti degli elettori verso i comuni d'iscrizione elettorale<sup>36</sup>. Può aggiungersi che l'articolo unico appare piuttosto essenziale anche nell'individuazione dei principi e criteri direttivi e in questo senso con riguardo all'oggetto *sub* (i) è richiesto il rispetto dei principi di uguaglianza, personalità, libertà, segretezza – che evidentemente nulla aggiunge a quanto disposto dall'art. 48 Cost. – e del principio della “sicurezza” del voto che è soltanto affermato, mentre con riguardo all'oggetto *sub* (ii) non risultano indicati specifici principi e criteri direttivi.

Al voto degli elettori fuori sede è dedicato un contributo all'interno del presente volume e a esso si rinvia per ogni opportuno approfondimento. Sia consentito in proposito soltanto rilevare come se l'ipotesi dell'esercizio del diritto di voto nel giorno di svolgimento delle elezioni nella sezione elettorale del luogo di temporaneo domicilio darebbe luogo formalmente a un sacrificio forse sopportabile in termini di allontanamento dalla regola del voto in presenza nella propria sezione elettorale, del pari del resto con quanto accade in talune rammentate fattispecie di cui al d.P.R. n. 361/1957, non può tacersi come essa potrebbe generare un non trascurabile scollamento tra rappresentanti e rappresentati<sup>37</sup>,

---

l'appunto della delega al governo a disciplinare il voto al di fuori del comune di residenza.

<sup>36</sup> A.C. 115 e abb.-A, recante *Delega al Governo in materia di esercizio del diritto di voto in un comune diverso da quello di residenza, in caso di impedimenti per motivi di studio, lavoro o cura*. Per un approfondito e ragionato affresco delle proposte di legge presentate in materia nella XIX legislatura v. F. SANCHINI, *Il voto fuori dal Comune di residenza fra requisiti costituzionali, esigenze di effettività e tentativi (incompiuti) di regolamentazione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), fasc. n. 24/2023, p. 200 ss.

<sup>37</sup> Come anticipato, la proposta di legge A.C. 88, per ovviare a tale inconveniente, prevede un particolare meccanismo di aggiornamento dei risultati dell'ultimo censimento della popolazione in considerazione delle richieste di voto fuori sede pervenute.

posto che l'elettore ammesso a votare nel comune di domicilio temporaneo contribuirebbe con il proprio voto all'elezione di candidati chiamati a rappresentare un territorio di cui non fa stabilmente parte<sup>38</sup>. Nei casi di domicilio temporaneo in luogo diverso da quello di residenza, allora, l'ipotesi del voto anticipato presidiato pare opzione senz'altro preferibile, riuscendo a contemperare le esigenze di svolgimento della votazione nel rispetto dell'art. 48 Cost. e quelle di mantenere saldo il rapporto tra corpo elettorale ed eletti<sup>39</sup>.

---

Le problematicità di tale meccanismo sono state acutamente evidenziate da M. LUCIANI, *Appunti Per l'audizione innanzi la 1<sup>a</sup> Commissione – Affari costituzionali – della Camera dei deputati – 29 marzo 2023* (disponibile al seguente link <https://documenti.camerait/leg19/documentiAcquisiti/COM01/Audizioni/leg19.com01.Audizioni.Memoria.PUBBLICO.ideGes.6867.13-06-2023-10-05-19.pdf>), il quale (i) ha richiamato gli artt. 56, comma 4 e 57, comma 4 Cost. dal cui tenore letterale «si evince agevolmente [...] che] la ripartizione dei seggi deve avvenire in base ai risultati dell'ultimo censimento»; (ii) muovendo dall'art. 3 Cost., ha rilevato come l'integrazione dell'ultimo censimento proposta dalla proposta di legge dovuta al temporaneo domicilio di alcuni elettori in luogo diverso dalla residenza sia irragionevolmente destinata a produrre i propri effetti per l'intera legislatura; (iii) ha sottolineato come, in considerazione della «direzione dei flussi di spostamento degli elettori», «si determinerebbe verisimilmente una redistribuzione di seggi in favore delle Regioni del Nord, con speculare penalizzazione di quelle del Sud, il che confligge ulteriormente con l'art. 3 Cost. stavolta anche pel profilo più diretto dell'eguaglianza di trattamento».

<sup>38</sup> Nell'ambito del Convegno trentino tale profilo è stato ben messo in evidenza nella relazione di Alessandro De Nicola.

<sup>39</sup> È possibile soltanto fare menzione della disciplina sperimentale introdotta, nelle more della presente pubblicazione, dall'art. 1-ter d.l. n. 7/2024, convertito, con modificazioni, con legge n. 38/2024, per l'esercizio del diritto di voto da parte degli studenti fuori sede in occasione dell'elezione dei membri del Parlamento europeo in programma per giugno 2024. Gli studenti domiciliati per un periodo di almeno tre mesi in un comune situato in una regione diversa da quella di residenza, infatti, sono ammessi a votare, previa presentazione di apposita domanda al comune di residenza e successiva esibizione al momento della votazione dell'attestazione di ammissione al voto rilasciata dal comune di temporaneo domicilio, (i) nel comune di temporaneo domicilio se questo appartiene alla medesima circoscrizione elettorale del comune di residenza ovvero (ii) presso le sezioni elettorali speciali istituite nel capoluogo di regione del comune di temporaneo domicilio se questo appartiene a una circoscrizione elettorale diversa da quella di residenza. E in questa seconda ipotesi, il voto è espresso per le liste e per i candidati della circoscrizione di appartenenza dell'elettore ed è stabilito che le opera-

## 6. Arginare la disaffezione al voto. Considerazioni conclusive

Nella sicura opportunità di leggere con cautela e con le precauzioni offerte dalla stessa Commissione di esperti i dati relativi all'astensionismo, non è rinvenibile in dubbio che in Italia esista un serio problema di disaffezione al voto. Ciò emerge chiarissimamente dall'andamento dell'affluenza alle urne nella storia repubblicana e anche guardando soltanto alle elezioni tradizionalmente più partecipate, quelle per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Dalla tornata elettorale dell'aprile del 1948 all'ultima del settembre 2022 si è assistito, infatti, a un abbassamento di quasi trenta punti percentuali nella partecipazione al voto, passando da circa il 92% a circa il 63% di votanti<sup>40</sup>.

Venendo a concludere, si propongono due rilievi finali.

Il primo vuole essere una mozione metodologica con riguardo alle misure, anche legislative, per favorire il più ampio esercizio del diritto di voto. Nel ventaglio di interventi normativi astrattamente configurabili, oltre che, evidentemente, compatibili con il dettato costituzionale, le modifiche concernenti le modalità concrete della votazione dovrebbero venire in considerazione soltanto in via residuale, soltanto cioè se e nella misura in cui il ricorso ad altri strumenti non abbia restituito i risultati auspicati. In questo senso, il legislatore potrebbe, in via preliminare, percorrere strade alternative, tra cui possono essere rammentate almeno la concentrazione degli appuntamenti elettorali in finestre temporali annuali prefissate, lo svolgimento della votazione su due giornate e, ancora, l'irrobustimento dei servizi di trasporto comunali per coloro i quali presentino difficoltà di deambulazione<sup>41</sup>.

Il secondo, guardando più concretamente la disaffezione al voto in termini di disaffezione alla politica, attiene al ruolo che le scuole e le università possono svolgere nel recuperare il convincimento che il futu-

---

zioni di voto si svolgono contemporaneamente a quelle presso le sezioni elettorali ordinarie del territorio nazionale.

<sup>40</sup> I dati sono facilmente consultabili sulla piattaforma Eligendo del Ministero dell'Interno (cfr. <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=A>).

<sup>41</sup> All'interno del Libro bianco v. p. 215 ss. per le concrete proposte per promuovere la partecipazione e ridurre l'astensionismo.

ro dei singoli e della società nel suo complesso non è del tutto sganciato dalle scelte che si compiono nella cabina elettorale. E questa, in quanto operazione innanzitutto culturale, non può che vedere nelle istituzioni della cultura le principali protagoniste.



## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

### PROBLEMI E PROSPETTIVE DEL VOTO “ANALOGICO” / NON TECNOLOGICO / TRADIZIONALE

*Carlo Casonato*

1. La questione del superamento dei metodi tradizionali di voto è stata oggetto di ampio dibattito in tempi recenti; dibattito di cui si dà conto nei precedenti contributi che coprono molte delle questioni specifiche legate al tema. A conclusione della prima parte di questa opera, vorrei, in termini sintetici, tentare di riprendere e commentare alcune delle coordinate generali legate ai principali profili della tematica, che sono variamente riprese dagli interventi menzionati e che mi sembrano porre la cornice entro cui si muove il discorso giuridico relativo alle prospettive tradizionali di superamento del voto.

2. Anzitutto, si può ricordare come vi sia una molteplicità di variabili che incidono sulle prospettive di tali forme di superamento. Un elemento degno di considerazione, fra i molti altri, di carattere tanto generalizzato quanto diffuso e profondo, consiste nella crisi della rappresentanza politica, e forse della politica stessa intesa in termini tradizionali. Tale fenomeno è strettamente legato al crescente astensionismo che caratterizza ormai tutte le società contemporanee (certamente quelle appartenenti alla Western Legal Tradition) che vedono ormai una costante diminuzione delle percentuali di accesso al voto da parte del corpo elettorale. Al riguardo, come ricordato in diverse prospettive dai contributi di questa parte del volume, va però svolta una distinzione fondamentale fra astensionismo volontario e astensionismo involontario.

Mentre il primo è conseguenza di una vera e propria scelta politica, su cui non potrebbero incidere modalità alternative di espressione del voto, il secondo si pone in un rapporto di forte criticità nei confronti del

quadro e dei principi di carattere costituzionale anche italiani. L'astensionismo involontario, che secondo alcuni studi sopra riportati rappresenterebbe poco meno di un quinto dell'intero fenomeno astensionistico, nasconde, infatti, indizi di forte vulnerabilità da parte di chi, per motivi indipendenti dalla propria volontà, non ha la concreta possibilità di esprimere il voto. Che si tratti di studenti o lavoratori fuori sede o di malati allettati, per esempio, l'impossibilità economica o materiale di muoversi per recarsi alle urne va, in questo caso, contrastata con ogni mezzo praticabile, al fine di ripristinare il principio di eguaglianza in un ambito tanto rilevante per la vita democratica da rappresentare (si veda al riguardo la sentenza n. 39 del 1973 della Corte costituzionale italiana), uno dei contenuti in cui si esprime tipicamente e concretamente la sovranità popolare.

Il fenomeno dell'astensionismo involontario, più che alla crisi della rappresentanza del circuito rappresentativo o dei partiti, si lega, quindi, a presupposti materiali (dalla condizione patologica del titolare del diritto a nuove esigenze e abitudini sociali come la crescente mobilità caratterizzante il mondo della formazione e del lavoro) che limitano o impediscono l'esercizio di un diritto fondamentale; ed è su tale piano che vanno cercate le prime risposte al problema. Da un punto di vista metodologico, quindi, una interessante considerazione deriva dalla proposta di dare la precedenza a strumenti che non vadano a incidere sulle modalità dell'esercizio del voto in via diretta, ma che si rivolgano a ripristinare i presupposti materiali per l'accesso alle urne da parte del titolare del diritto di voto. Su questo piano, per esempio, si pongono i piani di tariffa agevolata per gli spostamenti di studenti e studentesse in prossimità degli appuntamenti elettorali.

Quando l'intervento "a margine", per così dire, dell'accesso al voto non risolve il problema, il diritto comparato offre un ampio ventaglio di possibili rimedi più diretti. I contributi della prima parte del presente volume, da questo punto di vista, offrono una serie preziosa di dati e di proposte alternative al "voto in presenza nel giorno delle elezioni, nella sezione elettorale nella quale si è iscritti". Rinviando a quanto analiticamente descritto e commentato riportato dagli autori e dalle autrici della presente sezione del libro, basti qui limitarsi a citare una serie di strumenti adottati e adottabili: dal voto anticipato (presidiato o conse-

gnato) al voto postale, dal voto per procura o per delega (che presenta forti criticità dal punto di vista del carattere personale *ex art. 48*, secondo comma, della Cost.) fino al voto assistito.

Da tali scritti, inoltre, si desume come il giudizio sulla legittimità costituzionale degli strumenti utilizzati possa variare, nell'ordinamento italiano, sulla base delle caratteristiche con cui l'art. 48 secondo comma della Costituzione qualifica il diritto di voto. Un'elezione per procura o per delega, così, si porrebbe in contrasto con un'interpretazione stretta del carattere personale del voto, come un voto per corrispondenza non assistito da stringenti modalità di riservatezza porrebbe dei rischi sul versante della sua segretezza. In questa prospettiva, a fianco dell'introduzione di nuove forme di espressione del voto che anche concretamente ne garantiscano le qualifiche costituzionali, si può invitare a una riflessione sull'interpretazione da dare alle caratteristiche previste all'art. 48, secondo comma, della Costituzione italiana che risulti maggiormente in linea con le possibilità offerte dai nuovi strumenti tecnologici impiegabili (anche) in materia elettorale. E i dati di una prima sperimentazione, oltre a quanto già previsto per il voto degli italiani residenti all'estero, sono stati alla base, in fase di conversione del d.l. n. 7/2024 (c.d. *Decreto elezioni*), dell'emendamento che ha introdotto la possibilità, rivolta ai soli studenti domiciliati in una Regione diversa da quella in cui è ubicato il loro Comune di residenza, di una modalità di *voto fuori sede* per le elezioni dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo, previste per l'8 e il 9 giugno 2024.

3. Altre considerazioni potrebbero essere tratte dalla lettura dei contributi pubblicati in questa prima parte del libro. Sulla base di quanto sinteticamente ripreso, e concludendo questo sintetico commento finale, possono però ricapitolarsi alcuni dei punti che emergono da questa prima parte del volume e che, in qualche modo, preparano e conducono alla seconda parte.

In primo luogo, può cogliersi il suggerimento di incidere, in via prioritaria e per quanto possibile, sul contesto materiale in cui il diritto di voto viene a essere esercitato. In questo senso, ancor prima di progettare nuove tipologie di espressione del voto, va studiata e implementata

ogni modalità che possa incidere sulle condizioni che oggi ostacolano o impediscono di fatto l'esercizio di tale diritto, superando le condizioni che concretamente lo ostacolano. Il riferimento, al riguardo, può andare a strumenti come i citati piani di agevolazione tariffaria dei mezzi pubblici o la creazione di seggi nelle residenze in cui soggiornano persone con limitate possibilità di movimento.

Tali accorgimenti rivolti a un lavoro "ai margini" delle modalità di esercizio del diritto di voto, in secondo luogo, vanno affiancati da modifiche legislative che possano introdurre, questa volta direttamente, forme nuove di espressione del suffragio. Il diritto comparato, efficacemente descritto dai contributi precedenti, offre al riguardo una serie di strumenti molto interessanti anche nella prospettiva di una loro adozione in Italia. Ogni nuova disciplina, in ogni caso, deve essere attenta ai dettagli applicativi concretamente adottati per implementare le nuove tipologie di voto; dettagli dai quali (lo hanno dimostrato i contributi di questa parte del lavoro) dipende in gran parte il rispetto o meno dei requisiti di legittimità costituzionale della normativa. È proprio il bagaglio di specificazioni tecniche e di concreto esercizio delle modalità espressive del voto, infatti, che può escludere potenziali frodi, per esempio, assicurando che il voto espresso sia realmente «personale ed eguale, libero e segreto». In questo senso, oltre che attenta ai dettagli di esercizio concreto del diritto di voto, la normativa in tema potrà essere ispirata ai numerosi esempi che già offre il diritto comparato; e dovrà altresì essere basata sui risultati di sperimentazioni mirate, in modo da produrre modifiche legislative che garantiscano efficacemente un'espressione autentica, verificata e garantita della sovranità popolare.

La "sostenibilità costituzionale" dell'innovazione legislativa, passando alla terza considerazione conclusiva, dovrebbe collocarsi all'interno di un quadro rinnovato anche in riferimento all'interpretazione dei quattro caratteri previsti dall'art. 48, secondo comma, della Costituzione italiana. Parlando di personalità, libertà o segretezza del voto, in particolare, va tenuto conto del nuovo contesto della sua espressione, costituito da un ambiente in cui le nuove tecnologie pongono nuovi rischi ma offrono anche rinnovate potenzialità (si pensi, per fare solo un esempio, alla possibile adozione di logiche già attuate nel contesto *blockchain*). Progresso scientifico e relative applicazioni tecnologiche,

#### CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

come si vedrà nella parte successiva del libro, devono quindi trovare una cornice di interpretazione costituzionale anch'essa rinnovata, la quale tenga conto dei mutamenti che a ogni livello delle nostre società sono in atto in termini altamente pervasivi e trasformativi.



## PARTE II

### PROSPETTIVE DI SUPERAMENTO “TECNOLOGICHE”



# IL VOTO ELETTRONICO IN ITALIA

## RIFLESSIONI ALLA LUCE DELLE RECENTI SPERIMENTAZIONI E DELL'ESPERIENZA COMPARATA

*Claudia Marchese*

SOMMARIO: 1. *Le recenti sperimentazioni del voto elettronico in Italia.* 2. *La compatibilità del voto elettronico con i principi costituzionali.* 3. *Brevi suggestioni comparatistiche per l'impiego del voto elettronico nell'ordinamento interno.* 4. *Riflessioni conclusive.*

### *1. Le recenti sperimentazioni del voto elettronico in Italia*

L'attenzione nei confronti del voto elettronico nell'ordinamento interno è cresciuta negli ultimi anni<sup>1</sup>. A riprova di tale affermazione sia sufficiente richiamare la legge di bilancio per l'anno finanziario 2020 che ha stanziato un milione di euro al fine di istituire il Fondo per il voto elettronico (art. 1, c. 627-628, l. n. 160/2019)<sup>2</sup>. Tale fondo è destinato a sostenere la sperimentazione del voto elettronico nelle elezioni europee, politiche e nei referendum in relazione al voto degli elettori italiani residenti all'estero e di quelli temporaneamente fuori dal Comune di residenza per motivi di lavoro, studio o cure mediche. Si tratta, dunque, di un ambito soggettivo e oggettivo determinato, che è stato ampliato ad opera dell'art. 38-bis, c. 10, del d.l. n. 77/2021 il quale ne

---

<sup>1</sup> Per una ricostruzione delle sperimentazioni del voto elettronico che hanno avuto luogo nell'ordinamento interno v. A. RANDAZZO, *Voto elettronico e Costituzione (note sparse su una questione ad oggi controversa)*, in *Rivista di diritto dei media*, 2022, 2, p. 49.

<sup>2</sup> In relazione all'istituzione del Fondo per il voto elettronico v. per tutti E. CATERINA, M. GIANNELLI, *Il voto ai tempi del blockchain: per una rinnovata valutazione del voto elettronico*, in *Rivista AIC*, 2021, p. 4.

ha previsto la sperimentazione anche in relazione alle elezioni regionali e amministrative<sup>3</sup>.

L'individuazione delle modalità applicative del Fondo per il voto elettronico è stata demandata a un decreto del Ministro dell'Interno, da adottare di concerto con il Ministro dell'Innovazione tecnologica e della digitalizzazione. Tale atto è stato adottato con decreto ministeriale del 9 luglio 2021 recante "Linee guida per la sperimentazione di modalità di espressione del voto in via digitale"<sup>4</sup>. A distanza di poco tempo – precisamente il 21 ottobre 2021 – è stato adottato un ulteriore decreto ministeriale di integrazione del precedente al fine di individuare le modalità applicative del voto elettronico nelle elezioni regionali e amministrative.

---

<sup>3</sup> Il d.l. 41/2022 ha rinviato l'avvio della sperimentazione dal 2022 al 2023 e ha contestualmente disposto un rifinanziamento di un milione di euro per l'anno 2023 del Fondo per il voto elettronico.

<sup>4</sup> Le linee guida per la sperimentazione del voto elettronico recate dal decreto ministeriale del 9 luglio 2021 appaiono particolarmente interessanti in quanto sanciscono la necessità di procedere a una previa simulazione di impiego del voto elettronico prima della sperimentazione dello stesso su base limitata, a cui si procederà solo in caso di esito positivo della simulazione (art. 8). La simulazione fondata sulla possibilità di esprimere il proprio voto nella forma di voto elettronico privo di valore legale è funzionale, per l'appunto, a una previa verifica del buon funzionamento del sistema di voto elettronico prescelto. La modalità di votazione elettronica individuata dal decreto ministeriale prevede l'impiego di votazione elettronica a distanza tramite una *web application* (art. 3). L'interfaccia grafica della *web application* è tenuta a fornire all'elettore le medesime informazioni che questi rinverrebbe sulla scheda elettorale cartacea. L'elettore può esprimere il proprio voto in modalità elettronica un'unica volta. Oltre a esprimere la propria preferenza, l'elettore può lasciare la scheda bianca, tuttavia il sistema non consente di depositare una scheda nulla. Una volta che l'elettore ha espresso il proprio voto, il sistema gli fornisce conferma della registrazione del voto e provvede a rendere anonimo il voto così da non consentire l'individuazione dell'elettore che lo ha espresso (art. 4). Quanto alla pubblicità e alla verificabilità del sistema di voto, l'art. 5 del decreto in esame prevede la pubblicazione del codice sorgente del sistema di voto sul sito del Ministero dell'Interno. La sicurezza del sistema di voto elettronico è disciplinata dal seguente art. 6 che prevede che l'infrastruttura sia gestita esclusivamente da personale autorizzato del Ministero dell'Interno e che prima di ogni tornata elettorale il Ministro dell'Interno verifichi il corretto funzionamento del sistema, anche attraverso la collaborazione dell'Agenzia per l'Italia Digitale e delle Autorità preposte alla sicurezza cibernetica nazionale.

Recentemente le risorse stanziare nell'ambito del Fondo per il voto elettronico sono state impiegate al fine di realizzare una sperimentazione che ha visto coinvolti gli elettori italiani residenti all'estero in specifiche circoscrizioni consolari quali Londra, Stoccolma, Monaco di Baviera e Charleroi. Si è trattato, dunque, di una sperimentazione avente portata limitata e non collegata ad alcun reale evento elettorale. Le votazioni elettroniche, a cui hanno preso volontariamente parte 2.557 cittadini italiani residenti all'estero, sono state realizzate attraverso il portale online *E-Vote*. L'accesso alla piattaforma è stato consentito a seguito di identificazione degli elettori mediante SPID, carta di identità elettronica o carta nazionale dei servizi. Agli elettori che hanno partecipato alla sperimentazione è stato consentito di scegliere tra più schede elettorali per quali esprimere il proprio voto, selezionando altresì la lista e i candidati prescelti. Al fine di offrire una più estesa garanzia della libertà elettorale, il sistema di votazione online ha permesso di votare scheda bianca, mentre non è stata prevista la possibilità di esprimere voti nulli e voti disgiunti. Infine, per garantire la verificabilità del voto espresso da parte dei singoli elettori, è stata prevista la possibilità di stamparne prova cartacea.

Una simile sperimentazione, pur rappresentando un passo avanti al fine di individuare i potenziali spazi applicativi del voto elettronico, ha presentato una portata eccessivamente ridotta per consentire di evidenziare le criticità dell'applicazione di tale sistema di voto su larga scala. A tal fine, sembra maggiormente utile analizzare la sperimentazione del voto elettronico avvenuta in occasione delle elezioni dei Comitati degli italiani all'estero (Com.It.Es.) svoltesi il 3 dicembre 2021. Tale votazione, infatti, ha visto coinvolto un maggior numero di elettori e le modalità di svolgimento sono state accuratamente analizzate da parte del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI). Un'analoga analisi non si riscontra, invece, in relazione alla sperimentazione che ha avuto luogo nel dicembre 2023, che appare dettata più che altro dalla volontà di impiegare le risorse stanziare per il Fondo per il voto elettronico.

Quanto alla sperimentazione legata all'elezione dei Com.It.Es., il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale ha delimitato con proprio decreto l'ambito di tale sperimentazione preve-

dendo che essa avrebbe riguardato un novero ristretto di sedi consolari, che il voto elettronico sarebbe stato affiancato dalle modalità tradizionali di voto cartaceo e che non sarebbe stato produttivo di effetti giuridici. Come è possibile notare, una simile delimitazione della sperimentazione è retta dalla cautela e si ispira a un principio di graduale introduzione del voto elettronico. In tale occasione sono stati ammessi a votare per via telematica 7.756 elettori, i quali sono stati abilitati a esprimere il proprio voto tramite la piattaforma “IoVoto” a cui hanno avuto accesso previa identificazione mediante SPID con sicurezza di secondo livello al fine di garantire la personalità del voto. Gli elettori ammessi a votare hanno espresso il proprio voto all’interno di una cabina elettorale virtuale, essendo loro garantita sia la possibilità di votare per una delle liste o dei candidati inseriti nel sistema sia la possibilità di lasciare la scheda bianca. Tale opzione, così come evidenziato in precedenza, è stata prevista allo scopo di garantire la libertà elettorale. A presidio della segretezza del voto elettronico ne è stata poi prevista l’anonimizzazione mediante attribuzione agli elettori di uno pseudonimo generato in maniera automatica da un algoritmo. I dati sono stati fatti confluire nel *Cloud* in maniera cifrata e le chiavi di lettura sono state detenute in maniera esclusiva dal MAECI. Quest’ultimo profilo organizzativo, pur rinvenendo la propria *ratio* nell’esigenza di tutelare la segretezza del voto, ha evidenziato delle criticità in relazione ai principi di pubblicità e di verificabilità dei voti espressi. Infatti, in presenza di chiavi di lettura detenute da un unico soggetto i risultati elettorali appaiono difficilmente verificabili. La verificabilità è stata garantita esclusivamente in relazione ai voti espressi dai singoli elettori a cui è stato consentito di accedere al portale “IoVoto” successivamente all’espressione del proprio voto al solo fine di effettuare il *download* della ricevuta elettronica di avvenuta votazione. A ben vedere, un simile sistema richiede all’elettore un’elevata fiducia nelle infrastrutture di rete e nei fornitori dei servizi.

La sperimentazione del voto elettronico in relazione all’elezione del Com.It.Es. ha fatto emergere anche criticità ulteriori rispetto a quelle appena richiamate, così evidenziando la necessità di intervenire al fine di migliorare il funzionamento di tale sistema di voto. Appare, dunque, utile soffermarsi brevemente su tali profili per comprendere le problematiche che possono sorgere.

In primo luogo, per quanto concerne la configurazione dell'applicazione attraverso la quale è stato espresso il voto, essa si è rivelata molto onerosa sia in termini di risorse economiche che in relazione al tempo necessario per inserire nel sistema i nominativi degli elettori ammessi al voto e quelli dei candidati, nonché le liste e i simboli elettorali. In relazione a quest'ultimo profilo, occorre poi segnalare che i nominativi di taluni candidati e alcuni simboli non sono stati inseriti correttamente. Il funzionamento della piattaforma è stato oggetto di un *test* di verifica prima delle votazioni. Lo svolgimento di simili test, come si vedrà nel prosieguo e come insegna l'esperienza comparata, costituisce una *best practice* che consente di prevenire eventuali malfunzionamenti, tuttavia nel caso in esame i *test* di verifica effettuati non si sono rivelati proficui in quanto svolti con un numero di utenti non adeguato. Di conseguenza, il giorno delle votazioni diversi elettori hanno registrato difficoltà ad accedere alla piattaforma. Tale accadimento ha reso evidente l'importanza non solo di effettuare *test* preventivi di funzionamento, bensì anche di prevedere un *helpdesk* preposto a risolvere tempestivamente simili problematiche per garantire *de facto* l'esercizio del diritto di voto<sup>5</sup>.

La sperimentazione del voto elettronico in occasione delle elezioni del Com.It.Es. ha poi posto in rilievo un dato anagrafico che appare interessante: in occasione delle elezioni del dicembre 2021 il ricorso al voto elettronico è avvenuto principalmente da parte di elettori aventi un'età compresa tra i 20 e i 39 anni. Un simile dato dovrebbe indurre a riflettere in quanto è indice di una difficoltà o per lo meno di una diffidenza nei confronti del voto elettronico da parte di quella fascia di elettori non qualificabili come nativi digitali che incorrerebbero, quindi, in un *digital divide*. Pertanto, se da un lato il voto elettronico sembra suscettibile di agevolare la partecipazione democratica da parte di soggetti che si trovano al di fuori del proprio Comune di residenza o, ancora, da parte di soggetti diversamente abili che potrebbero incontrare difficoltà a esprimere il proprio voto in forma cartacea, dall'altro lato non appare

---

<sup>5</sup> Tali criticità del sistema di votazione elettronica impiegato per eleggere i Com.It.Es. sono state evidenziate dalla Relazione finale elaborata dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale consultabile al seguente link: [https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2022/07/MAECI\\_\\_\\_Portale\\_Voto\\_Elettronico\\_\\_\\_Relazione\\_Finale.pdf](https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2022/07/MAECI___Portale_Voto_Elettronico___Relazione_Finale.pdf).

una modalità di votazione altrettanto inclusiva in relazione a quelle fasce di popolazione aventi minore dimestichezza con la tecnologia. Tale rilievo ci consente di evidenziare sin da ora l'importanza dell'introduzione graduale dei sistemi di voto elettronico e dell'adozione del c.d. doppio binario, che consente di affiancare la possibilità di esprimere il proprio voto per via elettronica alle modalità tradizionali di espressione del voto<sup>6</sup>.

L'importanza di un'introduzione graduale dei sistemi di voto elettronico emerge anche a seguito dell'esperienza maturata in occasione del referendum regionale sul regionalismo differenziato svoltosi in Lombardia il 22 ottobre 2017<sup>7</sup>. In tale occasione le modalità di voto elettronico sono state disciplinate con Regolamento della Giunta regionale del 10 febbraio 2016, n. 3, anche se la Regione Lombardia sin dalla l.r. 23 febbraio 2015, n. 3 aveva previsto la possibilità di avvalersi di tale modalità di voto per i referendum consultivi<sup>8</sup>. La votazione elettro-

---

<sup>6</sup> In merito all'importanza dell'introduzione graduale di sistemi di votazione elettronica v. L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2011, 27, p. 47; A. GRATTEI, *Finalità e problemi del voto elettronico*, in *Forum Quad. cost.*, 25 marzo 2015; M. SCHIRRIPIA, *Le nuove frontiere del diritto di voto. Uno studio di diritto comparato*, Milano, 2021, il quale evidenzia come in Estonia la gradualità nell'introduzione del voto elettronico a partire dal 2005 abbia determinato un numero crescente di elettori digitali.

<sup>7</sup> Sul referendum regionale svoltosi nella Regione Lombardia il 22 ottobre 2017 v. M. SCHIRRIPIA, *Le nuove frontiere del diritto di voto. Uno studio di diritto comparato*, cit., p. 138.

<sup>8</sup> La l.r. Lombardia 23 dicembre 2015, n. 3 prevedeva il potere del Presidente della Giunta regionale di disporre con proprio decreto il ricorso al voto elettronico, anche solo per una parte di territorio. Inoltre, tale legge regionale stabiliva le caratteristiche di base degli apparati di voto elettronico, intesi quale sistema di voto integrato che consente sia l'automazione sia l'elaborazione dei dati dei voti scrutinati. La modalità di voto prescelta consisteva nel voto elettronico presidiato presso la sezione elettorale con stampa cartacea del voto espresso al fine di consentire verifiche in relazione alla regolarità del voto. Gli standard tecnici dell'*hardware* e del *software* necessari a impedire manipolazioni del voto erano stabiliti mediante regolamento regionale adottato dalla Giunta a cui era rimessa anche la disciplina delle istruzioni relative all'installazione del sistema e alla verifica della regolarità delle operazioni di voto, il voto a domicilio in particolari situazioni, la formazione del personale delle sezioni elettorali, le modalità di accesso presso l'ufficio di sezione per il referendum dei tecnici informatici, le modalità di conservazione dei verbali e dei supporti elettronici di memoria.

nica dell'ottobre 2017 è avvenuta esclusivamente tramite *voting machines* collocate presso i singoli seggi. Tuttavia, nel corso delle votazioni si sono verificate diverse problematiche tecniche di difficile risoluzione, anche a causa della mancata previsione di un apposito *helpdesk*, così che la votazione elettronica è stata considerata un insuccesso portando di lì a breve all'abrogazione della legge regionale n. 3 del 2015.

Se tali sperimentazioni testimoniano l'accresciuta attenzione nei confronti delle votazioni elettroniche, l'interesse per la tecnologia è comprovato anche dalle recenti aperture legislative all'impiego della stessa nella fase preparatoria delle elezioni, nonché in relazione all'iniziativa legislativa e a quella referendaria<sup>9</sup>. A tal riguardo è possibile richiamare la l. n. 165/2017 che all'art. 3, c. 7, ha demandato a un decreto ministeriale da adottare la definizione della raccolta con modalità digitale delle sottoscrizioni necessarie alla presentazione delle liste dei candidati, anche attraverso l'uso della firma digitale e della firma elettronica qualificata, nonché il d.l. n. 25/2021 che ha consentito di presentare l'atto di designazione dei rappresentanti di lista a mezzo *pec*. Di lì a breve tale previsione è stata recepita dal d.l. n. 77/2021, che ha altresì previsto: la possibilità per i partiti politici di depositare il contrassegno su supporto digitale; il venir meno della necessità di autenticare gli atti di designazione dei rappresentanti di lista in caso di atti sottoscritti con firma digitale o con firma elettronica qualificata; la possibilità di richiedere via *pec* il certificato di iscrizione alle liste elettorali; la possibilità per i rappresentanti legali dei partiti politici e per i rappresentanti di lista in Comuni con almeno 15.000 abitanti di richiedere

---

<sup>9</sup> La digitalizzazione delle tessere e delle liste elettorali è, altresì, segnalata tra le strategie per ridurre l'astensionismo elettorale dal Rapporto "Per la partecipazione dei cittadini: come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto", redatto dalla Commissione di esperti con compiti di studio e consulenza, di analisi ed elaborazione di proposte, anche di carattere normativo, e iniziative idonee a favorire la partecipazione dei cittadini al voto, istituita con decreto del Ministro per i rapporti col Parlamento con delega alle riforme istituzionali on. Dott. Federico D'Inca. Per un approfondimento sul c.d. Libro bianco sull'astensionismo elettorale e sulle recenti proposte di legge volte a disciplinare fattispecie di voto fuori dal Comune di residenza v. A. DE NICOLA, *Il voto fuori dal Comune di residenza: alcune riflessioni a partire dal Libro bianco sull'astensionismo elettorale*, in *Osservatorio AIC*, 2022, 6, p. 40.

tramite *pec* i certificati penali rilasciati dai casellari giudiziari. Il d.l. n. 77/2021 ha inoltre previsto la possibilità di sottoscrizione digitale dell'iniziativa legislativa popolare, in aggiunta alla sottoscrizione digitale delle richieste di referendum già prevista dalla legge di bilancio per l'anno finanziario 2021 (l. 30 dicembre 2020, n. 178). L'identificazione ai fini della sottoscrizione digitale può avvenire tramite SPID, carta di identità elettronica o carta nazionale dei servizi. L'impiego di simili modalità di identificazione dovrebbe essere considerato un valido banco di prova anche per l'identificazione in sede di voto elettronico.

In attesa dell'istituzione di una piattaforma digitale pubblica per la raccolta delle firme digitali, quest'ultima ha sinora avuto luogo tramite il ricorso a piattaforme private. Tale profilo induce a riflettere in relazione all'utilizzo di infrastrutture private nell'ambito di procedimenti volti a incidere sulla sfera di decisione pubblica e sull'assetto istituzionale del Paese<sup>10</sup>. Quanto alla creazione di una piattaforma pubblica per la raccolta delle sottoscrizioni digitali, il 18 febbraio 2022 il Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale ha trasmesso al Garante per la protezione dei dati personali uno schema di D.P.C.M. volto a disciplinare la suddetta piattaforma. Il Garante con provvedimento n. 106/2022 ha reso parere negativo in quanto la piattaforma così come congegnata nello schema trasmesso non fornirebbe adeguata garanzia dei diritti degli elettori. Fermo restando la necessità di un ripensamento della piattaforma di raccolta delle sottoscrizioni digitali, l'intervento del Garante per la protezione dei dati personali consente di evidenziare una rinnovata centralità di tale autorità tanto nell'ambito dello sviluppo del procedimento per la raccolta delle firme digitali necessarie per l'esercizio dell'iniziativa legislativa e referendaria quanto nello sviluppo di piattaforme e di *software* per consentire l'esercizio del voto elettronico,

---

<sup>10</sup> In relazione alle problematiche poste dall'impiego di infrastrutture private nei processi decisionali pubblici v. E. CATERINA, M. GIANNELLI, *Il voto ai tempi del blockchain: per una rinnovata valutazione del voto elettronico*, cit. Con riguardo al differente profilo dell'intervento dei gestori delle piattaforme social sulla comunicazione politica istituzionale e sul dibattito pubblico on-line in periodo elettorale, sia consentito rinviare a C. MARCHESE, *I paradossi del discorso pubblico online: tra libertà di manifestazione del pensiero e attentati al pluralismo*, in L. BUSCEMA (a cura di), *Il diritto pubblico e i suoi paradossi. Casi scelti*, Napoli, 2022, p. 59.

ponendosi l'esigenza di garantire l'anonimato degli elettori e la segretezza del voto. Invero, oltre all'intervento del Garante per la protezione dei dati personali, qualora dovessero registrarsi avanzamenti nel processo di adozione di modalità di voto elettroniche sarebbe opportuno immaginare l'istituzione di un'autorità *ad hoc* chiamata a vigilare sulla regolarità delle votazioni elettroniche.

## 2. La compatibilità del voto elettronico con i principi costituzionali

In considerazione del descritto ricorso alla tecnologia nel corso del procedimento elettorale e della crescente attenzione nei confronti dell'impiego del voto elettronico, vale la pena interrogarsi ancora una volta sulla compatibilità di una simile modalità di votazione con i principi costituzionali che regolano il diritto di voto e il procedimento elettorale<sup>11</sup>.

La risposta a tale domanda non appare né scontata né ripetitiva in quanto i progressi della tecnologia consentono di rimettere in discussione le criticità sino ad oggi evidenziate in relazione all'impiego del voto elettronico così come le sperimentazioni sempre più frequenti di simili modalità di votazione consentono allo stesso tempo di porre in rilievo nuove criticità e di intervenire per porvi rimedio. Nel vagliare la compatibilità delle modalità di voto elettroniche con i principi costituzionali conviene esaminare il rispetto dei caratteri della personalità, della libertà, della segretezza e dell'eguaglianza del voto nel corso delle diverse fasi che contraddistinguono le votazioni. Un simile approccio consente di valutare in un'ottica dinamica il rispetto delle previsioni costituzionali.

Concentrandoci sulle diverse fasi che connotano le votazioni, il primo momento è l'identificazione dell'elettore. L'identificazione dell'elettore pone senza alcun dubbio minori difficoltà nel caso di voto

---

<sup>11</sup> Sul rapporto tra votazioni elettroniche e principi costituzionali tra gli scritti più recenti si veda M. ROSINI, *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali. Prime riflessioni sulle difficoltà di implementazione dell'e-voting nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista AIC*, 2021, 1; M. RUBECHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, 2016; A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico*, cit.

elettronico presidiato giacché l'identificazione può avvenire presso i seggi elettorali anche attraverso modalità tradizionali. Modalità differenti di identificazione degli elettori dovranno, invece, necessariamente essere adottate nel caso di esercizio del voto elettronico in forma non presidiata. In questo caso l'identificazione potrà avvenire tramite SPID o, in alternativa, tramite carta d'identità elettronica. Peraltro, vale la pena ricordare come l'adozione in maniera generalizzata della carta d'identità digitale abbia rappresentato il volano per il radicamento del voto elettronico in Estonia. Tuttavia, occorre evidenziare come nel caso dell'esercizio del voto elettronico in modalità non presidiata il riconoscimento degli elettori ammessi a votare tramite SPID o carta di identità elettronica non riesca a garantire la concreta identità fisica del soggetto che esprime il voto, esso piuttosto consente di individuare sulla base delle credenziali inserite i soggetti ammessi o non ammessi a esercitare il diritto di voto. Al fine di garantire l'identità fisica del soggetto che esprime il voto da remoto occorrerebbe semmai effettuare una verifica mediante dati biometrici, processo che si presenta costoso e di difficile attuazione.

Una volta individuati gli elettori ammessi a votare risulta possibile passare alla fase delle votazioni. Le votazioni elettroniche possono avvenire attraverso diverse tecniche. Ciò che rileva affinché sia possibile un inquadramento alla stregua di votazioni elettroniche è il ricorso a sistemi informatici ai fini della espressione e della registrazione del voto<sup>12</sup>. Anche per quanto concerne la fase delle votazioni le maggiori difficoltà sorgono in relazione alle votazioni elettroniche non presidiate<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Per un inquadramento delle diverse tecniche di votazione elettronica *ex multis* v. A. DRIZA MAURER, J. BARRAT (a cura di), *E-Voting Case Law. A comparative Analysis*, Farnham-Burlington, 2015; J. BARRAT I ESTEVE, B. GOLDSMITH, J. TURNER, *International Experience with E-Voting*, International Foundation for Electoral Systems, 2012; R.M. ALVAREZ, T.E. HALL, *Electronic elections: The perils and promises of digital democracy*, Princeton, 2008.

<sup>13</sup> In dottrina, *ex multis*, condividono l'idea che le maggiori difficoltà nel conciliare i principi costituzionali che caratterizzano il diritto di voto e le forme di voto elettronico concernono i sistemi di voto elettronico non presidiato E. CATERINA, M. GIANNELLI, *Il voto ai tempi del blockchain: per una rinnovata valutazione del voto elettronico*, cit., p. 8; A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico*, cit., p. 3, il quale ritiene che il voto elettronico non presidiato non sia compatibile con i principi costituzionali che

Nelle votazioni presidiate, infatti, la personalità, la libertà e la segretezza del voto godono delle medesime tutele tanto nel caso di voto espresso in forma cartacea quanto nel caso di voto espresso in modalità elettronica e anzi il voto elettronico sembrerebbe offrire maggiori garanzie di segretezza giacché l'immaterialità del voto impedirebbe l'apposizione di segni di riconoscimento<sup>14</sup>. Peraltro, vale la pena evidenziare sin da ora come esigenze di segretezza concernano non solo il momento dell'espressione del voto, bensì anche la fase della memorizzazione e della conservazione del voto elettronico nel sistema.

Come anticipato, le maggiori problematiche in relazione alle garanzie di personalità, libertà e segretezza sorgono in relazione alle votazioni elettroniche non presidiate. In questo caso, infatti, non è possibile garantire che l'elettore non subisca coercizioni nel momento in cui esprime il proprio voto, così come non è possibile assicurare che l'ambiente in cui avviene l'espressione del voto ne garantisca la segretezza. A ben vedere, però, simili criticità, che potrebbero apparire insormontabili, non sono strettamente connesse all'impiego del voto elettronico, bensì riguardano tutte le modalità di voto non presidiato. Sia sufficiente a tal riguardo richiamare il voto per corrispondenza, il cui utilizzo è ammesso nell'ordinamento interno in relazione all'esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini italiani residenti all'estero. Per quanto concerne il voto espresso per corrispondenza dai cittadini italiani residenti all'estero non appare possibile garantire una piena tutela dei caratteri di personalità, libertà e segretezza del voto<sup>15</sup>.

---

assistono il diritto di voto; M. SCHIRIPA, *Le nuove frontiere del diritto di voto. Uno studio di diritto comparato*, cit., 221, il quale, pur aprendo a un impiego graduale del voto elettronico, ribadisce la necessità di non rinunciare al voto in forma presidiata.

<sup>14</sup> Così, E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Italian Journal of Electoral Studies*, 2002, 46, 5.

<sup>15</sup> Sulle criticità che connotano il voto per corrispondenza dei cittadini italiani all'estero v L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, cit., p. 47; E. GROSSO, *Il voto all'estero: tra difficoltà applicative e dubbi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, 2002, 2, p. 346; G. TARLI BARBIERI, *Il voto degli italiani all'estero: una riforma sbagliata*, in R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna, 2007, p. 140; G. SICA, *La legge sul voto degli italiani all'estero e la rottura del principio di rappresentanza parlamentare nazionale*, in *Politica del diritto*, 2008, 4, p. 703; R. CALVANO, *Italiani all'estero (voto*

Su tali principi prevale l'esigenza di garantire l'universalità e l'effettività del diritto di voto giacché non sembra un'alternativa percorribile il ritorno al voto in presenza sul territorio nazionale, così come originariamente previsto dalla c.d. legge Armella (l. 7 febbraio 1979, n. 40)<sup>16</sup>. Invero, prima che la l. 27 dicembre 2001, n. 459 introducesse la possibilità per gli elettori italiani residenti all'estero di esprimere il proprio voto per corrispondenza, la normativa nazionale prevedeva il rientro dei cittadini italiani residenti all'estero sul territorio nazionale affinché questi potessero esprimere il proprio voto.

Un simile sistema rendeva, di fatto, ineffettivo il diritto di voto poiché il suo esercizio diveniva eccessivamente difficoltoso. Alla luce di quanto sin qui osservato, è possibile evidenziare come il voto per corrispondenza e il voto elettronico non presidiato presentino le medesime criticità, di conseguenza nulla osterebbe alla previsione del ricorso al voto elettronico nei medesimi casi in cui la legislazione vigente consente il ricorso al voto per corrispondenza<sup>17</sup>. Anzi, il ricorso al voto elet-

---

degli), in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006. Più recentemente G. ALBERICO, *Il voto degli italiani all'estero tra discriminazioni e imperituri dubbi di costituzionalità: cosa è cambiato con la nuova legge elettorale*, in *Dirittifondamentali.it*, 2018, 1; V. DESANTIS, *Il voto degli italiani all'estero: nuove criticità e vecchi problemi nella prospettiva del superamento del voto per corrispondenza*, in *federalismi.it*, 2022, 22, p. 31.

<sup>16</sup> Sull'evoluzione della disciplina del diritto di voto dei cittadini italiani all'estero v. C. MARCHESE, *Il diritto di voto e la partecipazione politica. Studio di diritto comparato*, Napoli, 2019, p. 142. Per un approfondimento in merito alla disciplina recata dalla legge Armella, v. T. MARTINES, *Artt. 56-58*, in G. BRANCA (a cura di), *Comm. della Cost.*, Bologna-Roma, 1984, p. 43; U. DE SIERVO, *Il voto dei cittadini residenti all'estero ed alcune caratteristiche della nostra legislazione in tema di cittadinanza*, in AA.VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà (scritti in onore di Paolo Barile)*, Padova, 1990, 293; E. LALA, *A proposito del voto degli italiani all'estero*, in *Dir. soc.*, 1979, 154.

<sup>17</sup> In dottrina rileva come il voto per corrispondenza e il voto elettronico non presidiato pongano i medesimi problemi in relazione ai principi di libertà, personalità e segretezza E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., p. 5. Vi è poi chi ritiene che il ricorso al voto elettronico anche in forma non presidiata ponga minori criticità rispetto al voto per corrispondenza. Quest'ultima modalità di espressione del voto si presta, infatti, a maggiori rischi per il principio di personalità del voto e ingenera il timore di voti plurimi (di questo avviso V. DESANTIS, *Le nuove prospettive dell'Internet voting tra avanzamento tecnologico e sostenibilità giuridica*, in *Rivista*

tronico consentirebbe una semplificazione del procedimento, rendendo più agile il conteggio dei voti e offrendo maggiori garanzie di integrità dei voti che una volta espressi sarebbero custoditi nel sistema per poi essere computati.

L'integrità insieme alla segretezza del voto costituiscono aspetti centrali non solo nella fase delle votazioni, bensì anche nella successiva fase di trasmissione e di conservazione dei voti nel sistema. In particolare, i *software* impiegati per immagazzinare e conservare i voti prima del conteggio devono garantire che questi non possano essere manipolati né che sia possibile risalire all'identità dell'elettore che ha espresso il voto. Al fine di scongiurare simili rischi risulta particolarmente utile lo svolgimento non solo di test di funzionamento preventivi dei meccanismi di voto elettronico, bensì anche lo svolgimento prima delle elezioni di verifiche informatiche affinché esperti informatici testino la sicurezza del sistema di voto e nel caso in cui siano registrate delle falle vi pongano rimedio. In relazione a tale profilo l'esperienza comparata offre utili spunti, basti pensare all'esperienza brasiliana in cui il voto elettronico trova impiego generalizzato sul territorio nazionale<sup>18</sup>. In tale Paese le competizioni elettorali sono precedute dallo svolgimento di vere e proprie competizioni informatiche tra esperti, o meglio *hacker*,

---

AIC, 2022, p. 4). In caso di impiego del voto elettronico il rischio di voti plurimi può agevolmente essere arginato disabilitando la possibilità per l'elettore di accedere al sistema ed esprimere nuovamente il voto una volta che abbia già manifestato la propria volontà elettorale. Apre alla possibilità di impiegare il voto elettronico in relazione alle votazioni da parte dei cittadini residenti all'estero M. SCHIRIPA, *Le nuove frontiere del diritto di voto. Uno studio di diritto comparato*, cit., p. 158, il quale evidenzia come anche la Svizzera e la Francia abbiano previsto l'impiego del voto elettronico a partire dai cittadini residenti all'estero.

<sup>18</sup> In relazione all'impiego di sistemi di voto elettronico in Brasile nella dottrina interna v. C. MARCHESE, *Il voto elettronico nelle esperienze latinoamericane: il modello brasiliano e quello venezuelano*, in *federalismi.it*, 2020, 6, p. 223. Nella dottrina straniera v. J. RODRIGUES FILHO, C.J. ALEXANDER, L.C. BATISTA, *E-voting in Brazil – The risks to democracy*, in R. KRIMMER, R. GRIMM (a cura di), *Electronic voting*, Bonn, 2006, p. 85; R. SCHNEIDER, K.N. SENTERS, *Winners and losers of the ballot: electronic vs. traditional paper voting systems in Brazil*, in *Latin American politics and society*, 2018, n. 60, p. 41; J. NICOLAU, *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*, Rio de Janeiro, 2012; ID., *Impact of Electronic Voting Machines on Blank Votes and Null Votes in Brazilian Elections in 1998*, in *Brazilian political science review*, 2015, 9, p. 3.

chiamati a testare la sicurezza del sistema di voto. Le relazioni redatte da tali esperti informatici sono pubbliche e consentono alle autorità competenti di intervenire, se ritenuto necessario, al fine di porre rimedio alle fragilità del sistema riscontrate. Peraltro, al fine di arginare il rischio di un'alterazione dei voti espressi costituirebbe una buona prassi lo sviluppo da parte delle amministrazioni interne dei *software* attraverso i quali avviene l'espressione e il conteggio dei voti, senza ricorrere a *software* e infrastrutture sviluppati da soggetti privati.

Ancor di più, come insegna l'esperienza comparata, appare opportuno ricorrere a una frammentazione delle competenze non affidando a un unico soggetto la realizzazione del *software* attraverso il quale avvengono le votazioni né individuando un unico soggetto quale detentore delle chiavi crittografiche. La frammentazione, nella prospettiva proposta, diviene sinonimo di garanzia di integrità e di segretezza del voto, consentendo così di accrescere la fiducia degli elettori nei sistemi di voto elettronico.

La fase della trasmissione e della conservazione dei voti espressi precede la fase del conteggio. Quest'ultimo in presenza di votazioni elettroniche si caratterizza per una maggiore agilità e per una maggiore trasparenza rispetto alle votazioni cartacee, riducendo altresì il rischio di errori nel conteggio dei voti. In relazione alle previsioni costituzionali resta un ultimo profilo da analizzare: il rapporto tra votazioni elettroniche e garanzie di eguaglianza. Per quanto riguarda tale profilo non sembrano porsi particolari criticità, essendo possibile disabilitare l'accesso al sistema di voto elettronico una volta che questo sia stato espresso.

Evidenziato il modo di atteggiarsi dei caratteri di libertà, personalità, segretezza ed eguaglianza del voto in caso di adozione di votazioni elettroniche, occorre soffermarsi sui principi di pubblicità del procedimento elettorale e di verificabilità dei voti ai quali la giurisprudenza straniera ha tributato grande importanza. Sia sufficiente a tal riguardo richiamare la pronuncia del Tribunale costituzionale federale tedesco del 2009 per effetto della quale la possibilità di ricorrere a sistemi di votazione elettronica ha subito un brusco arresto in quanto questi – ad avviso dei giudici costituzionali tedeschi – non garantirebbero agli elettori la piena verificabilità delle procedure elettorali, così ledendo sia il principio di

pubblicità del procedimento elettorale sia la fiducia dei cittadini nel processo democratico<sup>19</sup>.

A tal riguardo, però, sembra opportuno evidenziare come una piena garanzia della verificabilità del procedimento elettorale da parte dei cittadini in presenza di votazioni elettroniche sia difficilmente attuabile per una pluralità di ragioni: in primo luogo, non tutti gli elettori hanno le conoscenze tecniche necessarie al fine di verificare le modalità attraverso le quali sono processati i dati elettorali e, in secondo luogo, al fine di garantire l'integrità dei voti sembra eccessivamente rischioso attuare una condivisione delle chiavi crittografiche o rendere pubblici gli algoritmi impiegati<sup>20</sup>. L'esigenza di garantire l'integrità del voto, ad avviso di chi scrive, dovrebbe prevalere sulla pubblicità e sulla verificabilità del procedimento elettorale da parte degli elettori. Le verifiche in relazione al corretto e ordinato svolgimento del procedimento elettorale potranno essere affidate ad autorità preposte a vigilare sull'impiego di sistemi di votazione elettronica. Svolte tali brevi riflessioni in merito alla pubblicità e alla verificabilità, occorre aggiungere che al fine di garantire il corretto svolgimento del procedimento elettorale e l'effettività del diritto di voto è imprescindibile la predisposizione, in maniera previa rispetto allo svolgimento delle elezioni, di un servizio di assistenza informatica a disposizione degli elettori.

Le considerazioni sin qui svolte pongono l'accento sulla tutela del diritto di voto quale diritto fondamentale dei cittadini di partecipare alla vita democratica dello Stato, tuttavia il rispetto dei principi costituzionali in materia di diritto di voto deve essere considerato anche nell'interesse dell'ordinamento stesso giacché il regolare svolgimento del procedimento elettorale è preordinato al rinnovo delle istituzioni democratiche. In relazione a tale profilo il diritto del singolo e l'interesse dell'ordinamento si saldano nella figura del diritto funzionale, quale situazione giuridica in cui l'interesse del singolo concorre a realizzare un interesse della collettività come, nel caso di specie, il rinnovamento

---

<sup>19</sup> V. BVerfG, 2 BvC 3/07.

<sup>20</sup> In dottrina sulla difficoltà di garantire la verificabilità del voto da parte dei singoli elettori v. E. CATERINA, M. GIANNELLI, *Il voto ai tempi del blockchain: per una rinnovata valutazione del voto elettronico*, cit.

delle istituzioni e degli organi rappresentativi dello Stato<sup>21</sup>. Pertanto, a fronte delle criticità rilevate in relazione all'impiego di sistemi di voto elettronico è interesse dell'ordinamento verificare se vi siano soluzioni al fine di porvi rimedio. A tal riguardo, l'esperienza comparata appare suscettibile di fornire suggerimenti preziosi.

### *3. Brevi suggestioni comparatistiche per l'impiego del voto elettronico nell'ordinamento interno*

A fronte delle criticità rilevate in relazione all'impiego del voto elettronico, il richiamo alle esperienze straniere in cui l'impiego di tale modalità di voto è ormai consolidato appare imprescindibile al fine di individuare possibili soluzioni. Le criticità, infatti, sono le medesime nei diversi ordinamenti che hanno sperimentato forme di voto elettronico, occorre dunque verificare se sia possibile impiegare le medesime strategie per superarle tenuto conto però che i principi di libertà, personalità, segretezza ed eguaglianza del voto ricevono una differente tutela nei diversi ordinamenti.

In via preliminare, occorre soffermarsi ad analizzare una criticità emersa sin dall'*incipit* di questo studio. Come si ricorderà, taluni Autori hanno segnalato il potenziale escludente e discriminatorio del voto elettronico in quanto esso renderebbe difficoltosa l'espressione del voto ai soggetti non aventi dimestichezza con gli strumenti tecnologici e, dunque, la sua introduzione non terrebbe in adeguata considerazione il *digital divide* tra generazioni native digitali e generazioni non native digitali<sup>22</sup>. Vale, però, la pena di precisare che all'esatto opposto rispetto a tale posizione vi sono coloro che evidenziano come il voto elettronico manifesterebbe una forte portata inclusiva, rendendo più agevole l'esercizio del voto soprattutto in caso di votazioni non presidiate e fornendo

---

<sup>21</sup> Per un approfondimento in merito all'inquadramento del diritto di voto quale diritto funzionale sia consentito rinviare a C. MARCHESE, *Il diritto di voto e la partecipazione politica*, cit., p. 86.

<sup>22</sup> Riscontra nel voto elettronico un potenziale escludente V. DESANTIS, *Le nuove prospettive dell'Internet voting tra avanzamento tecnologico e sostenibilità giuridica*, cit., p. 4.

un valido aiuto contro il fenomeno dell'astensionismo elettorale<sup>23</sup>. La portata inclusiva del voto elettronico, peraltro, appare confermata in quegli ordinamenti caratterizzati da grandi distanze che separano i cittadini dai seggi elettorali e da elevati livelli di analfabetismo<sup>24</sup>. L'esercizio del diritto di voto tramite *touch screen* o tastiere appare, infatti, maggiormente intuitivo rispetto al voto cartaceo per soggetti avente scarsi livelli di istruzione. Tuttavia, se si ha riguardo all'ordinamento interno – in cui le distanze per raggiungere i seggi elettorali non appaiono sconsiderate e i livelli di analfabetismo non sono elevati – oc-

---

<sup>23</sup> In dottrina sulla portata inclusiva del voto elettronico M. ROSINI, *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali*, cit., p. 5; L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, cit., p. 47, la quale rileva come il voto elettronico consentirebbe di perseguire il principio di massima agevolazione del voto; E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., il quale rileva come il voto elettronico potrebbe rivelarsi foriero di maggiore inclusione per soggetti diversamente abili che esercitando il proprio voto tramite strumenti elettronici potrebbero non avvalersi di terzi. Occorre, inoltre, considerare come il ricorso al voto elettronico sia suscettibile di determinare un minor sacrificio del diritto alla mobilità delle persone. Sia consentito, altresì, richiamare C. MARCHESE, *Il voto elettronico nelle esperienze latinoamericane: il modello brasiliano e quello venezuelano*, cit., p. 235, là dove il voto elettronico è inquadrato non solo quale strumento di inclusione politica, bensì anche di inclusione sociale.

<sup>24</sup> È questo il caso dell'ordinamento brasiliano in cui l'impiego del voto elettronico sull'intero territorio nazionale a partire dal 2000 ha consentito di realizzare una più ampia ed effettiva partecipazione politica, superando le problematiche legate all'analfabetismo e alle ampie distanze. In relazione al voto elettronico in Brasile si rinvia alla nota 18 di questo scritto. Per una panoramica più ampia del ricorso al voto elettronico nei Paesi dell'America Latina v. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (IIDH), *Memoria del Seminario Internacional sobre modernización de procesos electorales: la experiencia de América Latina y su aplicabilidad a un país como Colombia*, San José, 2004; C. NAVARRO, *Use of electronic voting devices. An overview of the Latin American situation*, in [www.ine.mx](http://www.ine.mx), 2016; R. MICHAEL ALVAREZ, G. KATZ, J. POMARES, *The Impact of New Technologies on Voter Confidence in Latin America: Evidence from E-Voting Experiments in Argentina and Colombia*, in *Journal of Information Technology*, 2011, 8:2, 199; J. THOMPSON JIMÉNEZ, *La experiencia reciente del voto electrónico en América Latina: avances y perspectivas*, in *Revista de derecho electoral*, 2009, n. 7; M.I. TULA, *Las nuevas tecnologías en los procesos electorales. Perspectivas y comentarios sobre la adopción del voto electrónico en la Argentina*, in EAD. (a cura di), *Voto electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales*, Buenos Aires, 2005.

corre mediare tra le due posizioni richiamate. Al fine di garantire eguali possibilità di esercizio del diritto di voto a prescindere dalle conoscenze tecnologiche appare percorribile la strada del c.d. doppio binario che consente di garantire al cittadino l'opzione tra l'espressione del voto in modalità cartacea e l'espressione del voto in modalità elettronica. La duplice e alternativa modalità di votazione rinvia il proprio fondamento nel principio di graduale introduzione del voto elettronico, che si è rivelato la strategia vincente anche in quei Paesi come l'Estonia e il Brasile in cui al giorno d'oggi si rileva un impiego generalizzato di modalità di votazione elettroniche.

Parallelamente alla graduale introduzione di sistemi di voto elettronico occorre, tuttavia, intervenire tramite percorsi di educazione digitale al fine di ridurre il divario relativo alle conoscenze tecnologiche tra gli elettori. Le due azioni appaiono complementari: la gradualità dell'introduzione del voto elettronico in assenza di una formazione digitale non raggiungerebbe i risultati sperati e viceversa. Sempre nell'ottica di una graduale introduzione dei sistemi di voto elettronico, il processo di transizione potrebbe auspicabilmente iniziare dal voto dei cittadini residenti all'estero<sup>25</sup>. In relazione all'ordinamento interno si è già avuto modo di osservare come il sistema di voto per corrispondenza, attraverso il quale esprimono il proprio voto i cittadini italiani residenti all'estero, manifesti le medesime criticità che si pongono in relazione al voto elettronico. Pertanto, nulla osterebbe sul piano teorico all'adozione di sistemi di voto elettronico in luogo dell'impiego del voto per corrispondenza. Una simile strada è stata già percorsa nell'ordinamento francese in cui a partire dal 2012 ha preso avvio l'impiego del voto elettronico via Internet in occasione delle elezioni legislative da parte dei cittadini francesi che si trovino all'estero<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Condivide tale rilievo M. SCHIRIPA, *Le nuove frontiere del diritto di voto. Uno studio di diritto comparato*, cit., il quale evidenzia come in Svizzera e in Francia l'impiego di sistemi di voto elettronico abbia preso avvio proprio dai cittadini residenti all'estero.

<sup>26</sup> In relazione all'ordinamento francese occorre, però, precisare che dal 2003 aveva preso avvio un progetto di introduzione del voto elettronico presidiato. Nel corso della sperimentazione si sono però verificati diversi inconvenienti, tra cui il riscontro di differenze tra il numero di elettori ammessi al voto e il numero dei voti espressi, così che il

Passando a ricercare le strategie per la risoluzione delle criticità evidenziate in relazione alle diverse fasi delle votazioni, è possibile evidenziare come sia ormai pacifica la possibilità di identificare l'elettore ammesso a votare a mezzo di SPID o di carta d'identità digitale. Come già ricordato, l'adozione in maniera generalizzata della carta d'identità digitale ha rappresentato in Estonia un momento cruciale per il consolidamento dell'impiego del voto elettronico. Quanto, invece, alle criticità evidenziate in sede di votazione, in specie di votazione non presidiata, e concernenti le garanzie di personalità, libertà e segretezza del voto, sembrerebbe possibile suggerire il ricorso alla soluzione estone. In Estonia al fine di garantire la libertà, la segretezza e la personalità del voto le votazioni elettroniche sono possibili a partire da una settimana prima della data ufficiale del voto<sup>27</sup>. Il voto espresso per via elettronica può essere privato di validità e di efficacia da parte dello stesso elettore tramite una rinnovata espressione della volontà elettorale, anche in forma cartacea, sino alla chiusura delle urne. Mediante un simile meccanismo l'elettore che sia stato coartato nell'espressione della propria volontà elettorale può porvi rimedio, sino al momento della chiusura delle urne, esprimendo nuovamente il proprio voto. Una simile soluzione, ad avviso di taluni, potrebbe creare delle disparità di trattamento, essendo la possibilità di ripetere il proprio voto garantita esclusivamente all'elettore che abbia già espresso il proprio voto in forma elettronica e non all'elettore che abbia espresso il proprio voto in forma cartacea. Tuttavia, a ben vedere, le due situazioni non appaiono equiparabili, es-

---

Governo a partire dal 2008 ha progressivamente ridimensionato l'impiego del voto elettronico sino a limitare le possibilità di impiego esclusivamente ai cittadini francesi residenti all'estero in occasione delle elezioni legislative.

<sup>27</sup> In relazione all'impiego del voto elettronico in Estonia v. A.H. TRECHSEL, *Internet Voting in Comparative Perspective: The Case of Estonia*, in *Political Science and Politics* 42, p. 497; E. MAATEN, T. HALL, *Improving the Transparency of Remote E-Voting: The Estonian Experience*, in R. KRIMMER, R. GRIMM (a cura di), *International Conference on Electronic Voting*, Bregenz, 2008, 31; U. MADISE, P. VINKEL, *A Judicial Approach to Internet Voting in Estonia*, in A. DRIZA MAURER, J. BARRAT (a cura di), *E-Voting Case-Law. A Comparative Analysis*, Farnham-Burlington, 2015, p. 105; L.G. SCIANNELLA, *Il Remote Internet Voting in prospettiva comparata. Il caso dell'Estonia*, in *DPCE*, 2020, 2, p. 451; M. SCHIRRIPIA, *Il voto elettronico nell'esperienza europea tra pregi e criticità*, in *federalismi.it*, 2020, 6, p. 238.

sendo diversi i rischi insiti in una votazione elettronica non presidiata rispetto ai rischi di una votazione cartacea presidiata. Oltre alle garanzie di libertà, personalità e segretezza, occorre predisporre adeguate tutele anche in relazione alla pubblicità e alla verificabilità dei voti.

Muovendo dalla verificabilità, si è avuto modo di evidenziare come essa possa riguardare sia il singolo voto sia il procedimento elettorale nel suo complesso. Per quanto concerne la verificabilità del singolo voto, quest'ultima potrebbe essere agevolmente garantita attraverso lo strumento del *voter verified paper audit trail* (VVPAT), ossia della stampa della ricevuta cartacea del voto successivamente alla sua espressione in forma elettronica. Tale sistema è adoperato in Belgio là dove il sistema di voto attualmente in uso si basa sull'impiego di una scheda magnetica ai fini dell'identificazione dell'elettore, sull'espressione del voto tramite *touch screen* e sulla stampa di una prova cartacea del voto che è sottoposta alla lettura da parte di un apposito scanner e successivamente depositata nell'urna. Un simile meccanismo costituisce uno strumento di verifica utile sia in relazione ai singoli voti sia al fine di verificare la rispondenza del conteggio dei voti elettronici con il conteggio effettuato sulla base dei voti cartacei. Peraltro, vale la pena evidenziare come lo strumento del *voter verified paper audit trail* non sia del tutto estraneo all'ordinamento interno, basti ricordare come tanto nell'ambito della sperimentazione del voto elettronico effettuata all'interno del progetto *ProVotE* che vide coinvolti dieci Comuni (Trento, Coredò, Fondo, Baselga di Pinè, Lomaso, Daiano, Peio, Cavedine, Campolongo al Torre, Tapogliano) quanto nella sperimentazione del voto elettronico effettuata in Salento nell'ambito di un referendum sull'unione di Comuni è stato impiegato il voto elettronico a mezzo di *touch screen* con stampa della ricevuta cartacea del voto<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Tale sperimentazione del voto elettronico ha rinvenuto il suo fondamento all'art. 84 della Legge provinciale di Trento 5 marzo 2003, n.2 che ha previsto l'approvazione da parte della Giunta di uno specifico progetto di automazione delle procedure connesse con l'elezione del Consiglio provinciale e del Presidente della Provincia nonché con i referendum disciplinati dalle leggi provinciali. La sperimentazione ha preso avvio nel 2005 in occasione delle elezioni amministrative nei Comuni di Trento, Coredò, Fondo, Baselga di Pinè, Lomaso.

Per quanto concerne poi le garanzie di verificabilità e di integrità del procedimento elettorale nel suo complesso, si è già affermato che le strade percorribili portano all'istituzione di apposite autorità incaricate della vigilanza (così come accade nell'ordinamento francese, là dove si osserva la presenza del *Bureau de vote électronique* e dell'*Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information*) e allo svolgimento di verifiche della sicurezza del sistema informatico previe rispetto allo svolgimento delle elezioni, effettuate da parte di esperti informatici e rese pubbliche al fine di rendere i dati accessibili agli elettori secondo il modello sperimentato con successo in Brasile.

#### *4. Riflessioni conclusive*

L'*excursus* sin qui svolto ha consentito di evidenziare la crescente attenzione nei confronti del voto elettronico e dell'impiego della tecnologia nel corso del procedimento elettorale. Tale interesse, che ha dato luogo a varie sperimentazioni nell'ordinamento interno, trova però un argine in una serie di criticità, evidenziate nel corso di questo studio, che attengono alla possibilità di conciliare il voto elettronico con i principi costituzionali in materia di votazioni. A ben vedere, però, simili criticità non attengono al voto elettronico in sé, bensì trovano un ambito privilegiato di espressione nei casi di voto elettronico non presidiato. Occorre, dunque, domandarsi se esse siano insormontabili e, in definitiva, se possano risultare ostative all'impiego del voto elettronico nell'ordinamento interno.

Al fine di fornire una risposta a tale domanda è stata ampliata l'analisi a quegli ordinamenti in cui il ricorso al voto elettronico appare ormai consolidato, così da verificare se anche in tali Paesi si pongono le medesime problematiche e quali rimedi sono stati adottati al fine di risolverle. Sebbene ciascun ordinamento presenti le proprie peculiarità in materia elettorale e in particolar modo per quanto concerne le concezioni della libertà, personalità, segretezza del voto, l'analisi in chiave comparata – ad avviso di chi scrive – appare suscettibile di fornire interessanti spunti di riflessione.

Prima di precludere ogni possibilità di introduzione del voto elettronico nell'ordinamento interno occorrerebbe, infatti, verificare la possibilità di adottare soluzioni già in uso da parte di altri ordinamenti democratici. Tale rilievo vale, come osservato, per quanto attiene alla verificabilità dei voti elettronici a mezzo di *voter verified paper audit trail* e ancora in relazione alla possibilità di poter rinnovare il voto elettronico espresso in modalità non presidiata, anche in forma cartacea, sino alla chiusura delle urne al fine di assicurarne la personalità, la libertà e la segretezza. L'affidabilità dei sistemi di voto elettronico potrebbe poi essere testata, come già suggerito, tramite verifiche periodiche e pubbliche commissionate a esperti informatici, così da consentire alle autorità pubbliche di intervenire prima delle votazioni per correggere eventuali storture. Ulteriori garanzie dell'integrità e della segretezza dei voti potrebbero discendere dall'affidamento a soggetti pubblici della realizzazione dei *software* necessari all'espressione e alla conservazione dei voti elettronici.

I rimedi, a fronte delle criticità evidenziate, sono diversi. Occorre ora verificare se essi possano funzionare nell'ordinamento interno. Al fine di compiere una simile verifica la sola strada percorribile sembra essere quella di una graduale introduzione delle votazioni elettroniche, affiancata però dalla possibilità di esprimere in via alternativa il proprio voto in forma cartacea. Il voto elettronico, così come qualsiasi altra modalità di votazione, non è esente da criticità. Solo tramite ulteriori sperimentazioni sarà possibile verificare se le criticità esistenti possano essere attenuate sino al punto da garantire la piena coerenza del voto elettronico, in forma presidiata e non, rispetto ai principi costituzionali.

# IL VOTO ELETTRONICO NELL'ESPERIENZA COMPARATA EUROPEA

*Marco Schirripa*

SOMMARIO: 1. *Introduzione.* 2. *Il voto elettronico in una realtà digitale: l'esperienza dell'Estonia.* 3. *Il voto elettronico e il tema della verificabilità: il caso elvetico.* 4. *La sentenza tedesca e il difficile radicamento del voto elettronico nel resto d'Europa.*

## *1. Introduzione*

Nel corso dei secoli, le modalità di esercizio del voto sono molto cambiate, divenendo sempre più sofisticate e rispondendo a standard internazionali quali la periodicità, la veridicità, la trasparenza e la verificabilità. Negli ultimi decenni si è assistito a enormi trasformazioni a seguito della diffusione della tecnologia digitale e della connessa moltiplicazione delle prestazioni di cui è possibile fruire per suo tramite: dai sistemi di *home banking*, agli acquisti su Internet, dall'ampliamento della gamma dei servizi resi dalla P.A. in forma digitale, alla sostituzione della carta stampata con i quotidiani e le riviste *on line*.

La dimensione delle votazioni non è esente dai cambiamenti della società, non lo è stata in passato e non lo sarà in futuro.

Dai tempi in cui il voto non era segreto ma pubblico e il conteggio avveniva contando le teste prima che le schede, le tecniche di espressione del suffragio hanno progressivamente acquisito importanza nel dibattito giuridico.

Le tecniche di voto nel tempo e nello spazio hanno trovato forme e dinamiche diverse, partendo dall'*ostrakon* fino all'utilizzo del mezzo elettronico, costituendo una affascinante tematica che non può che essere affrontata, per le sue intrinseche caratteristiche, sotto la lente del diritto comparato.

Quando si parla di voto elettronico si rischia di fare molta confusione, poiché diverse possono esserne le modalità di applicazione. Non è semplice individuare una definizione assoluta di voto elettronico<sup>1</sup>, tuttavia sembra pacifico affermare che si possano indicare due possibili interpretazioni: l'utilizzo del mezzo elettronico in qualsivoglia fase del processo elettorale (quindi anche il semplice scrutinio o registrazione dell'elettore); il ricorso alla tecnologia nell'esclusivo atto di espressione del voto.

Inoltre, con l'espressione "voto elettronico" ci si riferisce contemporaneamente a due diversi concetti: la categoria generale dell'*electronic voting*, che indica la modalità elettronica di espressione del voto in tutte le sue varianti, e la sottocategoria dell'*internet voting*<sup>2</sup> (od *online vo-*

---

<sup>1</sup> Tra le diverse definizioni fornite, si segnalano quella della *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) che nel 2011 definì l'*e-voting* come: «systems where the recording, casting or counting of votes in political elections and referendums involves information and communication technologies», vd. *Introducing Electronic Voting: Essential Considerations*, IDEA, Policy Paper, 2011, p. 6 (<https://www.corteidh.or.cr/tablas/28047.pdf>); e la definizione del Consiglio d'Europa con la *Recommendation Rec(2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting* che recita: «an e-election or e-referendum that involves the use of electronic means in at least the casting of the vote», vd. *Recommendation Rec(2004)11 on legal, operational and technical standards for e-voting*, Council of Europe Publishing, 2005, p. 8 ([https://www.coe.int/t/dgap/good\\_governance/Activities/KeyTexts/Recommendations/LinkEvotingRec\\_en.asp](https://www.coe.int/t/dgap/good_governance/Activities/KeyTexts/Recommendations/LinkEvotingRec_en.asp)).

<sup>2</sup> Per *internet voting* (o *i-voting*, sottocategoria dell'*e-voting*) si intende il voto via Internet, in cui i voti si esprimono, si ottengono e si contano mediante l'utilizzo di una piattaforma di voto elettronico *online* con connessione Internet. Sulla nozione di voto *online* vd. R.M. ALVAREZ, T. HALL, *Point, Click, and Vote: The Future of Internet Voting*, Washington, 2004, i quali distinguono diverse tipologie di *online voting* a seconda che si verifichino in un ambiente supervisionato o non supervisionato. Si può, infatti, votare tramite Internet all'interno del seggio elettorale di appartenenza o in un diverso seggio elettorale designato sotto il controllo dei funzionari elettorali, oppure da una postazione remota, come casa, lavoro o dall'estero. Il voto *online* da remoto può espletarsi su dispositivi come computer, laptop, tablet o iPad connessi a Internet. Questa ultima opzione di voto *online* non consente un controllo effettivo sulla segretezza e libertà del voto ma offre la massima accessibilità e praticità agli elettori. Cfr. anche R.M. ALVAREZ, T. HALL, *Electronic Elections: The Perils and Promises of Digital Democracy*, Princeton, 2008.

ting), che fa riferimento allo svolgimento della procedura elettorale tramite l'utilizzo di reti informatiche.

L'*online voting* può costituire, evidentemente, anche una modalità di voto a distanza (un tempo riconducibile esclusivamente al voto per corrispondenza, ma oggi riferibile anche al voto elettronico a distanza), che a sua volta può distinguersi tra voto presidiato e voto non presidiato.

Oggi, il voto elettronico sta conquistando uno spazio sempre maggiore con le sue numerose varianti, tra le principali: *e-vote* presidiato per mezzo di macchine elettroniche ubicate all'interno dei seggi (il più diffuso e utilizzato, per esempio, in Brasile, India e Stati Uniti), *e-vote online* in luoghi presidiati (che trova scarsa applicazione poiché, dovendosi recare comunque fisicamente presso un seggio, l'elettore non gode del beneficio di poter votare dove preferisce) e *internet voting* non presidiato (anche detto *home vote*, impiegato in particolare in Estonia su base nazionale e, parzialmente, in Canada a livello municipale). Tutti casi molto più diffusi di quel che si pensi e tutti portatori di propri vantaggi e criticità<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Il dibattito giuspubblicistico sul voto elettronico è copioso, nel tentativo di proporre una adeguata sintesi, si rimanda ai seguenti testi, sia di diritto interno che comparato: F. TURATI, *La meccanica della votazione e la votazione meccanica*, in *Critica Sociale*, 10-11, 1912, pp. 151-161; A. AGOSTA, F. LANCHESTER, A. SPREAFICO (a cura di), *Elezioni e automazione. Tutela della regolarità del voto e prospettive di innovazione tecnologica*, Milano, 1989; T.E. FROSINI, *Le Votazioni*, Roma-Bari, 2002; E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, 2002; A.G. OROFINO, *L'E-vote*, in *Diritto & diritti*, 2003; A. SARAI, *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, Bologna, 2008; L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, vol. 27, 1, 2011, pp. 47-72 e, della stessa A., *Il voto elettronico nel quadro della democrazia digitale*, in T. E. FROSINI, O. POLLICINO, E. APA, M. BASSINI (a cura di), *Diritti e libertà in Internet*, Firenze, 2017; L. CUOCOLO, *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2008, pp. 255-275; F. CLEMENTI, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione*, in *Federalismi.it*, 6, 2020 e, dello stesso A., *Il suffragio universale tra tecnica, tecnologia e diritto*, in *Civiltà delle macchine*, 1, 2021; A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, 2005 e, dello stesso A., *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015; S. SCAGLIARINI, *Tecnologie informa-*

Volendo riassumere schematicamente gli scopi per i quali nasce il dibattito sull'introduzione del voto elettronico, il miglior metodo sembra essere quello di riprendere la Raccomandazione del Consiglio d'Europa del 2017, la quale, riconoscendo che l'uso delle tecnologie nei procedimenti elettorali è in continuo aumento negli Stati membri, individua gli obiettivi dell'*e-voting* come segue:

consentire agli elettori di esprimere il proprio voto da un luogo diverso dal seggio elettorale della propria circoscrizione elettorale; facilitare la votazione da parte dell'elettore; agevolare la partecipazione alle elezioni ed ai referendum dei cittadini aventi diritto di voto e residenti o soggiornanti all'estero; ampliare l'accesso al processo di voto per gli elettori con disabilità o altre difficoltà nel recarsi di persona a un seggio elettorale e nell'utilizzare le strutture ivi presenti; aumentare l'affluenza alle urne proponendo nuove modalità di espressione del voto; adattare le elezioni all'evoluzione della società e al crescente utilizzo delle nuove tecnologie come mezzo di comunicazione e partecipazione alla vita civica per far avanzare la democrazia; ridurre, nel tempo, i costi complessivi per lo svolgimento di elezioni o referendum; fornire i risultati

---

*tiche e procedimento elettorale: un matrimonio che s'ha da fare*, in *Consulta online*, fasc. *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020; M. ROSINI, *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali. Prime riflessioni sulle difficoltà di implementazione dell'e-voting nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista AIC*, 1, 2021; A. DE GUTTRY, *Diritto di voto e pandemia: le norme internazionali e gli interventi degli organismi sovranazionali*, in *Federalismi.it*, 20, 2020; G. GOMETZ, M.T. FOLLARIN, *Voto elettronico presidiato e blockchain*, in *Ragion pratica*, 2, 2018, p. 316; L.G. SCIANNELLA, *Il Remote Internet Voting in prospettiva comparata. Il caso dell'Estonia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2, 2020, p. 451; E. CATERINA, M. GIANNELLI, *Il voto ai tempi del blockchain: per una rinnovata valutazione costituzionale del voto elettronico*, in *Rivista AIC*, 4, 2021; C. MARCHESE, *Il voto elettronico nelle esperienze latinoamericane: il modello brasiliano e quello venezuelano*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2020; N. GOODMAN, *A comparative assessment of electronic voting: Analyse comparative du vote électronique*, *Canadian Electronic Library*, Canada, 2010; A. DRIZA MAURER, J. BARRAT (a cura di), *E-voting case law: a comparative analysis*, Londra, 2015; R.M. ALVAREZ, T.E. HALL, A.H. TRECHSEL, *Internet Voting in Comparative Perspective: The Case of Estonia*, in *Political Science & Politics*, 42(03), 2009, p. 497; J. BARRAT I ESTEVE, *El voto electrónico y sus dimensiones jurídicas: entre la ingenua complacencia y el rechazo precipitado*, Madrid, 2016. Sia consentito rimandare, infine, a M. SCHIRRIPIA, *Le nuove frontiere del diritto di voto. Uno studio di diritto comparato*, Padova, 2021.

elettorali in modo più rapido e affidabile; fornire agli elettori un servizio migliore offrendo loro diverse modalità di voto<sup>4</sup>.

Il documento, dunque, mira a valorizzare l'esperienza acquisita dagli Stati membri in tema di votazioni elettroniche, a condizione che si rispettino gli standard legali, operativi e tecnici per il loro esercizio.

È del tutto evidente, infatti, che il semplice svolgimento di consultazioni elettorali e l'esercizio del diritto di voto (quale che ne sia la modalità di espressione) siano condizioni necessarie ma non sufficienti a rendere uno stato democratico<sup>5</sup>.

Bisogna che le elezioni rispondano a degli standard qualitativi che assicurino la libera e autentica manifestazione della volontà dei cittadini chiamati al voto<sup>6</sup>. Dalla lettura dei principali documenti internazionali in cui viene disciplinato il diritto di voto<sup>7</sup>, sembra potersi affermare che gli standard delle votazioni consistano nella genuinità, periodicità, libertà, correttezza, universalità, uguaglianza, segretezza, trasparenza nel conteggio e pubblicità degli esiti.

Ed è evidente che tali valori debbano essere rispettati a prescindere dalla modalità di esercizio di voto impiegata, dal coccio di ceramica al

---

<sup>4</sup> Cfr. *Recommandation CM/Rec(2017)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les normes relatives au vote électronique (adoptée par le Comité des Ministres le 14 juin 2017)*, link [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=0900001680726f6a](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680726f6a).

<sup>5</sup> Si veda, su questo punto, in particolare R.A. DAHL, *Polyarchy*, New Haven, 1971, in cui il celebre politologo illustra i requisiti della democrazia. Ma anche, *ex plurimis* N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1995; M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma, 1991; A. GRATTERI, *Il valore del voto*, cit.

<sup>6</sup> In tal senso, F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1993.

<sup>7</sup> *Ex plurimis*, si segnalano i seguenti testi: Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 (art. 21); Patto Internazionale relativo ai Diritti Civili e Politici del 1966 (art. 25); Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (art. 3 del Protocollo 1); Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 39); Codice di buona condotta in materia elettorale approvato dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (più comunemente nota come Commissione di Venezia); OSCE/ODIHR, *Handbook for the Observation of New Voting Technologies*, Warsaw, 2013, in <http://www.osce.org/odihr/elections/104939>.

voto digitale<sup>8</sup>, a garanzia del corretto svolgimento del processo elettorale in cui gli elettori debbono nutrire un'adeguata fiducia.

## 2. *Il voto elettronico in una realtà digitale: l'esperienza dell'Estonia*

Il primo caso di studio in tema di applicazione del voto elettronico non può che essere l'Estonia. La nazione baltica è diventata la più tecnologica d'Europa grazie all'informatizzazione dei servizi, le agevolazioni per le *start up* e l'affermarsi di una vera e propria cittadinanza digitale. Lanciato nel 2015, il progetto *E-Residency*<sup>9</sup> consente a chiunque di divenire cittadino estone e poter aprire un'impresa in poco tempo, senza neanche dover necessariamente mettere piede nel Paese.

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

L'esperienza estone affonda le radici del suo successo in tema di voto elettronico proprio sulla gradualità e sull'attenzione dei passaggi svolti, tra cui si ricordano: l'adozione della legge elettorale per il Parlamento estone (il *Riigikogu*) nel 2002<sup>10</sup>, l'istituzione di un Comitato Nazionale Elettorale che sovrintendesse alla creazione di un sistema di *e-voting*, un progetto pilota nel 2003 effettuato a Tallinn<sup>11</sup>, il primo utilizzo del voto elettronico alle elezioni amministrative del 2005 e la pie-

---

<sup>8</sup> In tal senso si rimanda alla lettura di OSCE/ODIHR, *Handbook for the Observation of New Voting Technologies*, Warsaw, 2013, in <http://www.osce.org/odihr/elections/104939>, in cui si afferma che i principi chiave per l'applicazione delle nuove tecnologie di voto nell'area OSCE sono: *secrecy of the vote, integrity of results, equality of the vote, universality of the vote, transparency, accountability, public confidence*.

<sup>9</sup> Consultabile online al link [www.e-resident.gov.ee](http://www.e-resident.gov.ee).

<sup>10</sup> Vd. *Riigikogu Election Act* consultabile su [www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/510032014001/consolide](http://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/510032014001/consolide).

<sup>11</sup> Cfr., in proposito, U. MADISE, T. MARTENS, *E-voting in Estonia 2005: The First Practice of Country-wide Binding I-voting in the World* in R. KRIMMER (ed.), *Electronic Voting 2006: 2nd International Workshop Co-organized by Council of Europe*, 2006.

na legittimazione del sistema di *e-voting* nelle elezioni politiche del 2007. Tali precondizioni hanno consentito a uno dei paesi più piccoli d'Europa di divenire la nazione d'avanguardia in tema di *e-governement*<sup>12</sup>, al punto di meritare l'appellativo di "E-Stonia"<sup>13</sup>.

Il Paese baltico ha scelto di adottare il voto elettronico essenzialmente al fine di aumentare il numero di metodi di voto, rendere il voto più semplice e più conveniente per gli elettori e aumentare l'affluenza alle urne ponendo un freno ai sentimenti di alienazione politica, soprattutto tra i giovani.

Il voto digitale si sposa perfettamente, del resto, con la radicata cultura tecnologica dell'Estonia, da sempre all'avanguardia in tema di digitalizzazione della società<sup>14</sup>.

Un ruolo centrale per l'affermazione dell'*e-vote* è stato svolto dal sapiente utilizzo della carta d'identità elettronica, introdotta nel 1997 e divenuta obbligatoria nel 2002. Impiegata per un numero elevatissimo di prestazioni, la carta di identità digitale rappresenta la pietra angolare di tutti i servizi elettronici disponibili nel Paese e ha funto da volano per l'affermazione di una cultura digitale in Estonia e per un approccio spontaneo al sistema di *e-voting*. Per tali ragioni, l'Estonia assume un rilievo importante ai fini della comparazione, poiché la si può considerare, a pieno titolo, la vera patria del voto elettronico.

A partire dal 2002, la legislazione elettorale estone ha subito delle modifiche che hanno gettato le basi per l'uso dell'*e-voting* nella sua forma più estrema, quella dell'*home voting* (ossia, il voto elettronico tramite Internet in forma non presidiata). Come si è detto in precedenza, l'*internet voting* è una sottocategoria del voto elettronico che si distingue per la sua modalità a distanza, da remoto, e che sfrutta l'utilizzo delle reti *online* per esprimere il voto al di fuori dei seggi elettorali de-

---

<sup>12</sup> Cfr. U. MADISE, P. VINKEL, *A Judicial Approach to Internet Voting in Estonia*, in *E-Voting Case Law: A Comparative Analysis*, cit., pp. 105-128.

<sup>13</sup> A tal proposito si rimanda al sito <https://e-estonia.com/>, dove si può approfondire il livello di digitalizzazione della società estone in cui il 99% dei servizi governativi risulta essere disponibile *online*.

<sup>14</sup> Vd. a tal proposito, L.G. SCIANNELLA, *La Digital Nation e il futuro dello Stato-Nazione: il caso di "e-Estonia"*, in *DPCE online*, 1, 2015 e, della stessa autrice, *Il Remote Internet Voting in prospettiva comparata*, cit.

putati alle ordinarie operazioni di voto, tramite l'utilizzo di un dispositivo elettronico connesso a Internet.

La prima considerazione che viene in mente pensando a un voto che si esprime su Internet riguarda le indubbe problematiche che l'intermediazione del mezzo tecnologico produce e, al contempo, la necessità di una piattaforma tecnologica affidabile che garantisca la regolarità delle procedure elettorali. Verificabilità, sicurezza e, in particolare, segretezza del voto sono i valori principali da tutelare all'interno di un processo elettorale che si svolge in modalità non presidiata e senza l'ausilio materiale della scheda cartacea. Muovendo da queste considerazioni, in Estonia si è deciso di optare per una soluzione che offra all'elettore la scelta più consona alle sue attitudini: se cioè esprimere la propria preferenza per via digitale o se mantenere il tradizionale metodo di votazione con la scheda cartacea.

L'approccio estone è stato quello di adoperare il voto elettronico come possibilità aggiuntiva<sup>15</sup>, non sostitutiva del classico voto ordinario all'interno del seggio elettorale. Il paese baltico sposa, dunque, il principio della massima agevolazione del voto e, allo stesso tempo, della massima libertà di scelta da parte dell'elettore. Dal 2005 sono ormai parecchie le elezioni svoltesi con la compresenza di entrambe le modalità di voto e, col tempo, il voto digitale è stato gradualmente esteso a tutte le competizioni elettorali, rivelando una leggera ma perenne crescita degli "elettori *online*" che acquisiscono sempre più confidenza con l'urna elettronica<sup>16</sup>. Lo dimostra la percentuale di utilizzo dell'*i-voting* che, dall'1,9% conseguito alle elezioni locali del 2005, è arrivata a oltre il 50% alle recenti elezioni parlamentari del 5 marzo 2023 per il rinnovo

---

<sup>15</sup> A proposito del carattere aggiuntivo e facoltativo dell'*e-vote*, si ricorda la Raccomandazione sulle norme relative al voto elettronico adottata dal Consiglio d'Europa nel 2017 nella parte in cui recita: «Unless channels of remote e-voting are universally accessible, they shall be only an additional and optional means of voting».

<sup>16</sup> Sul punto, D. DUEÑAS CID, R. KRIMMER, *Efecto contagio en el uso del voto electrónico en Estonia: de las elecciones a otros niveles de la administración pública y la sociedad*, in J. BARRAT I ESTEVE, M. PÉREZ-MONEO (a cura di), *La digitalización de los partidos políticos y el uso del voto electrónico*, Cizur Menor, 2019, p. 250.

vo del *Riigikogu* (durante le quali, inoltre, è stato stabilito il record di 313.000 elettori *online*)<sup>17</sup>.

Il primo dato da acquisire è che la piattaforma digitale su cui viene espresso l'*i-voting* viene azionata sette giorni prima della data delle elezioni: questo per garantire il corretto funzionamento del sistema cosiddetto a «doppio binario», per il quale l'elettore mantiene la possibilità di esercitare il proprio voto col sistema tradizionale cartaceo anche dopo aver votato per via elettronica<sup>18</sup>. In tal caso, chiaramente, viene conteggiato solo l'ultimo voto espresso. La votazione *online* in Estonia è infatti disponibile solo nel periodo di votazione anticipata, mentre il giorno delle elezioni gli elettori possono votare solo a scrutinio cartaceo. Va sottolineato che l'elettore può modificare illimitatamente la propria preferenza nel periodo in cui è concesso il voto anticipato e, ovviamente, solo l'ultimo voto verrà conteggiato, annullando tutte le preferenze espresse precedentemente. Il tutto avviene sotto il diretto controllo del summenzionato Comitato Elettorale Nazionale, un organo fondamentale per la gestione delle elezioni in Estonia: esso ha il compito di organizzare le operazioni elettorali, occuparsi della registrazione delle candidature, monitorare la fase dello scrutinio elettorale, convalidare o invalidare i voti, verificare il corretto funzionamento del voto elettronico, accertare risultati delle votazioni<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Cfr. *Estonia sets new e-voting record at Riigikogu 2023 elections*, in <https://news.err.ee/1608904730/estonia-sets-new-e-voting-record-at-riigikogu-2023-elections>.

<sup>18</sup> In Estonia, dunque, gli elettori dispongono di una serie di opzioni su come e quando votare. Chi opta per il voto elettronico può votare in anticipo rispetto alla data fissata per le elezioni. La votazione *online* (*i-voting*) è disponibile 24 ore su 24 nei giorni del periodo di votazione anticipata: si può votare via Internet a partire dal sesto giorno antecedente al giorno fissato per le elezioni, mentre dalle ore 20:00 del giorno antecedente l'*election day* la modalità del voto elettronico non è più applicabile. Non è possibile, infatti, votare elettronicamente il giorno delle elezioni, ma coloro che hanno votato tramite Internet hanno il diritto di cambiare la loro preferenza votando su una scheda cartacea il giorno delle elezioni dalle 9:00 fino alle 20:00.

<sup>19</sup> Si tratta del *National Election Committee*, che nei documenti prodotti sottolinea come il principio cardine dell'*e-voting* sia quello di renderlo più simile possibile al voto tradizionale, tanto in termini di sicurezza che di affidabilità. Il Comitato elettorale nazionale è formato ai sensi del *Riigikogu Election Act* e la durata del suo mandato è di quattro anni. A esso spetta garantire il rispetto dei principi di libertà, generalità, uniformità e immediatezza del voto, nonché la tutela della sua segretezza. È composto dai

L'aspetto della verificabilità del voto è tra i più delicati e importanti per mantenere l'adeguato grado di fiducia dell'elettore ed è per questo che, dal 2013, l'elettore estone può accertarsi di aver espresso la propria preferenza in linea con le sue intenzioni tramite un *QR-code* accessibile tramite applicazione direttamente dal proprio *smartphone*. La repubblica baltica ha investito molto sul tema della verificabilità, mettendo in piedi una procedura complessa ma che vale la pena provare a sintetizzare, poiché costituisce uno dei cardini dell'affermazione del voto elettronico in Estonia: l'elettore seleziona il candidato X e il computer genera un numero casuale. Queste due informazioni verranno crittografate con la chiave pubblica del server di archiviazione del voto. Le informazioni crittografate risultanti (c.d. crittogrammi) vengono firmate digitalmente dall'elettore. Il crittogramma, associato alla firma digitale, viene inviato al sistema che genera un codice di sessione in formato QR. Il codice QR, quindi, viene inviato al dispositivo del votante che lo fotografa con lo *smartphone*. L'applicazione dello *smartphone*, inoltre, invia il codice di sessione ricevuto al sistema che identifica il votante e restituisce il crittogramma originario.

Ancora, la documentazione per l'*internet voting* e il codice sorgente del sistema sono informazioni pubbliche<sup>20</sup>. Tutti i processi di voto sono verificabili, inclusa l'integrità delle urne elettroniche.

Anche l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) – la principale istituzione dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) – si è pronunciato sul voto estone via Internet e il suo grado di affidabilità. Nel rapporto riguardan-

---

seguenti membri: un giudice di un tribunale di primo grado nominato dal Presidente della Corte Suprema; un giudice della corte d'appello nominato dal giudice capo della Corte suprema; un consigliere del Cancelliere di Giustizia nominato dal Cancelliere di Giustizia; un funzionario della Corte dei conti dello Stato nominato dal revisore generale; un pubblico ministero nominato dal procuratore capo; un funzionario dell'Ufficio del Governo nominato dal Segretario di Stato; un revisore dei sistemi informativi nominato dal consiglio di gestione del Collegio Sindacale.

<sup>20</sup> Il codice sorgente è stato pubblicato su Internet nel luglio 2013, aumentando la trasparenza e permettendo, in tal modo, a tutti gli interessati di studiare il *software* del sistema di voto elettronico e di sottoporlo a test.

te le elezioni del 3 marzo 2019<sup>21</sup>, al punto VII relativo al voto *online*, si legge l'apprezzamento dell'ODIHR riguardo il rafforzamento della segretezza del voto, la sua crescente popolarità, l'integrità del sistema elettorale e la sua menzionata introduzione della verifica del voto individuale. Tuttavia, non manca un'ammonizione riguardo la possibile vulnerabilità del sistema digitale, suscettibile di attacchi informatici, che potrebbero compromettere la fiducia dell'elettorato.

Nel corso della sua progressiva affermazione all'interno delle leggi e prassi elettorali, l'*internet voting* estone si è imbattuto in pochi ostacoli. A differenza di alcuni Stati come il Belgio o i Paesi Bassi, in cui la strada della digitalizzazione delle procedure elettorali è stata a volte ostruita da comitati o associazioni, in Estonia l'unico argine all'introduzione del voto elettronico *online* è stato posto dalle stesse istituzioni. Nel 2005, infatti, il Presidente della Repubblica si è rifiutato di promulgare la legge che introduceva il voto elettronico da remoto per un sospetto di incostituzionalità, investendo della questione la Suprema Corte estone (*Riigikohus*). I dubbi del ricorrente riguardavano i principi di uguaglianza e uniformità del voto, per i quali a tutti gli elettori debbono essere riconosciute le stesse possibilità nell'espletamento della preferenza. Il ricorso del presidente estone ruotava attorno al fatto che la modalità del voto via Internet poneva "l'elettore *online*" in una posizione di privilegio rispetto a chi vota con mezzo cartaceo o per corrispondenza poiché, col voto digitale, poteva modificare più volte la preferenza espressa e, inoltre, recarsi anche presso il seggio elettorale ordinario annullando i voti precedenti. Significativa, la posizione assunta dalla

---

<sup>21</sup> Vd. OSCE/ODIHR, *Estonia Parliamentary Elections, 3 March 2019, Election Expert Team Final Report*, Warsaw, 27 giugno 2019, disponibile su <https://www.osce.org/files/f/documents/8/e/424229.pdf>, di cui si riporta testualmente il seguente passaggio: «Internet voting is available to all eligible voters, continues to grow in popularity and enjoys stakeholder confidence. The current design of the Internet voting system constitutes a significant improvement over earlier versions. In line with previous ODIHR recommendations, the system's integrity and secrecy properties were strengthened and individual vote verification was introduced. However, the system is not software independent, meaning that errors in its components may cause undetected errors in the election results, and it is potentially vulnerable to internal attacks and to allegations of cyber attacks, which may affect public confidence».

Suprema Corte estone che nel 2005 così si pronuncia sulla possibilità di modificare il proprio voto espresso in ambiente non presidiato:

It is clear that in the case of electronic voting in an uncontrolled medium, that is via Internet outside a polling division, it is more difficult for the state to guarantee that voting is free of external influence and secret. [...] The Chamber is of the opinion that the possibility to change one's electronic vote is necessary for guaranteeing the freedom of elections and secrecy of voting<sup>22</sup>.

Il più alto organo di garanzia costituzionale del Paese, dunque, riconosce proprio nella modificabilità della preferenza espressa in ambiente non presidiato, l'elemento di garanzia per gli essenziali requisiti di libertà e segretezza del voto. La Corte argomenta quanto sopra riportato affermando che:

A voter who has been illegally influenced or watched in the course of electronic voting can restore his or her freedom of election and the secrecy of voting by voting again either electronically or by a ballot paper, after having been freed from the influences.

Provando a riassumere, i punti di forza dell'applicazione del voto elettronico nel paese baltico si possono sintetizzare come segue: il voto *online* è stato inserito come metodo di voto complementare e non esclusivo o sostitutivo del voto tradizionale; il diffuso utilizzo della carta d'identità elettronica per godere dei servizi digitali ha determinato una robusta cultura digitale; il sostegno dell'opinione pubblica e della volontà politica non è mai venuto meno; lo sviluppo dell'*internet voting* ha seguito un percorso graduale e meditato; i continui aggiornamenti in tema di tecnologia e di norme che regolino il suo utilizzo nel processo elettorale, hanno mantenuto alta la fiducia degli elettori; l'*internet voting* ha comportato un indiscutibile risparmio di giorni lavorativi; la segretezza e la sicurezza del voto digitale sono state garantite dalla possibilità di modificare il proprio voto *online* illimitatamente nel periodo del c.d. voto anticipato o di recarsi fisicamente al seggio il giorno delle

---

<sup>22</sup> Per leggere l'intera pronuncia della *Riigikohus* si rimanda a <https://www.riigikohus.ee/lahendid?asjaNr=3-4-1-13-05>.

elezioni per modificarlo; il meccanismo di verificabilità del voto si è dimostrato efficace e convincente agli occhi degli elettori.

L'Estonia è, dunque, arrivata prima in Europa nell'utilizzo del voto elettronico, il rischio è che ci rimanga da sola, anche perché, ai fini di una corretta disamina, vanno sottolineati ulteriori aspetti del caso estone che potrebbero relegare il successo del voto elettronico ai suoi confini nazionali e affievolire gli entusiasmi di chi vorrebbe esportare la procedura elettorale digitale in Italia: *in primis* l'Estonia è un paese con una popolazione poco al di sopra del milione di abitanti (volendo fare una comparazione con l'Italia, i soli abitanti della città di Milano risultano già più numerosi), va ricordato che è una repubblica ex sovietica con una tradizione poco rigida sul tema della segretezza del voto, inoltre, il vertice della giurisdizione estone si è dimostrato estremamente liberale e aperto all'innovazione delle procedure elettorali e, pur avendo riscontrato il successo di cui sopra, l'applicazione del voto elettronico non ha stravolto il dato dell'affluenza alle urne, ha piuttosto comportato la digitalizzazione del momento elettorale<sup>23</sup>. Va anche sottolineato che non sono mancate aspre critiche<sup>24</sup> sull'utilizzo e la effettiva sicurezza del voto elettronico baltico, così come è ritenuta difficile la sua eventuale "esportazione" in altre realtà. È opportuno ricordare che nel 2013, a seguito di uno studio realizzato durante le elezioni locali estoni, un *team* di esperti dell'Università del Michigan mise seriamente in discussione il sistema di *internet voting* considerandolo «insicuro» e «susceptibile di attacchi informatici» volti a falsare i singoli voti o a modificare il risultato finale delle elezioni<sup>25</sup>. Inoltre, il 3 novembre del 2017 il paese baltico decise di sospendere 750.000 carte di identità digitali a seguito della accertata vulnerabilità dei *chip* utilizzati all'interno delle carte

---

<sup>23</sup> Si veda, al riguardo, M. SOLVAK, K. VASSIL, *E-voting in Estonia: Technological Diffusion and Other Developments Over Ten Years (2005-2015)*, Johan Skytte Institute of Political Studies, University of Tartu, in cooperation with Estonian National Electoral Committee, 2016.

<sup>24</sup> Cfr. l'articolo del *The Guardian* all'indirizzo <https://www.theguardian.com/technology/2014/may/12/estonian-e-voting-security-warning-european-elections-research>.

<sup>25</sup> Per un ulteriore approfondimento si legga il documento dal titolo *Security Analysis of the Estonian Internet Voting System* disponibile al seguente link: <https://jhalderm.com/pub/papers/ivoting-ccs14.pdf>.

digitali<sup>26</sup>. Una decisione enorme per una nazione che, come si è detto, conta poco più di un milione di abitanti e che preoccupò non poco tutti gli analisti del voto *online*.

Non sfugge che, al di là di ogni possibile analisi o rapporto, i due pilastri che sorreggono la libertà e la segretezza del voto, vale a dire il diritto alla riservatezza e all'anonimato dell'elettore, non possono essere adeguatamente assicurate con l'*internet voting*. Inoltre, nessuna modalità di voto a distanza assicura lo stesso senso di appartenenza a una comunità nazionale come è nel caso del voto presidiato presso i seggi elettorali.

Infine, un'ultima riflessione va fatta riguardo al continuo e – sembrerebbe – inarrestabile sviluppo di Internet e delle tecnologie: questo aspetto potrebbe comportare il sorgere di nuovi intoppi e preoccupazioni nell'applicazione dell'*internet voting*, che sfocerebbero con tutta probabilità in ricorsi presso i tribunali.

La scelta sull'applicazione del voto *online* è dunque complessa, ma l'esperienza estone rimane comunque di estrema rilevanza nel mondo dell'*e-voting* e della *e-democracy*, essendone divenuta, a pieno titolo, *leading case* in Europa e oltreoceano.

### 3. Il voto elettronico e il tema della verificabilità: il caso elvetico

Dopo l'Estonia, il secondo importante Paese da studiare per l'applicazione del voto elettronico in ambito europeo è, senza dubbio, la Svizzera<sup>27</sup>. Anch'essa di piccole dimensioni ha, tuttavia, accumulato una robusta esperienza in tema di *e-voting*.

---

<sup>26</sup> Cfr. *Smacco per l'«e-Estonia»: rischio hacker per 750mila carte di identità elettroniche*, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 7 settembre 2017.

<sup>27</sup> Per un approfondimento sull'*e-voting* in Svizzera cfr. A. DRIZA MAURER, *Internet voting and federalism: The Swiss case*, in *Revista General de Derecho Público Comparado*, 13, 2013; B. KUONI, *E-Voting Case Law: a Swiss Perspectives*, in *E-Voting Case Law: A Comparative Analysis*, cit., pp. 197-214; U. GASSER, A. TRECHSEL, *Casting votes on the internet: Switzerland and the future of elections*, in *Harvard international review*, vol. 34, 4, 2013, pp. 53-57.

Contrariamente a quanto avvenuto in Estonia, in Svizzera l'affermazione dell'*internet voting* nasce da un processo dal basso verso l'alto che ha come attori principali i cantoni.

Oltre al ruolo dei cantoni, vi sono altre ragioni peculiari – particolarmente interessanti ai fini della comparazione – per le quali il voto elettronico ha attecchito nel Paese: la regolarità con cui i cittadini svizzeri vengono chiamati alle urne – circa quattro volte l'anno – in ragione dell'impostazione semi-diretta della democrazia svizzera; il forte radicamento del voto per corrispondenza; la circostanza che, anche in Svizzera – come in Estonia – l'introduzione del voto *online* è stata graduale e controllata, pur seguendo degli sviluppi diversi, come si vedrà, da quelli della nazione baltica.

La fase embrionale delle votazioni elettroniche in Svizzera può collocarsi nel 1998, quando il governo federale ritenne che la promozione della società tecnologica fosse un obiettivo prioritario da porsi, elaborando un documento denominato «Strategia per una società dell'informazione»<sup>28</sup>. Tale documento diede inizio a un processo di innovazione anche nel campo delle procedure elettorali, offrendo ai governi dei cantoni la possibilità di sperimentare progetti pilota volti a introdurre, testare e valutare le forme di voto via Internet.

Le prime esperienze svizzere di voto *online* si svolsero nel cantone di Ginevra nel 2003<sup>29</sup>, l'oggetto di questa votazione fu un referendum

---

<sup>28</sup> Il documento è consultabile al link <https://www.admin.ch/gov/it/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-3406.html>. Di seguito, si riportano i 4 principi indicati per la strategia per una società dell'informazione in Svizzera: «1. Tutte le cittadine e i cittadini svizzeri devono poter accedere a parità di condizioni alle nuove tecniche d'informazione e di comunicazione; 2. La capacità di utilizzare queste tecniche fa parte della vita quotidiana e dev'essere promossa attraverso la formazione continua e il perfezionamento professionale; 3. La società dell'informazione deve potersi affermare sul libero mercato grazie all'iniziativa di tutti; lo Stato deve tuttavia vegliare che le sue strutture siano sociali; 4. La fiducia nelle nuove tecniche d'informazione e di comunicazione dev'essere promossa; queste tecnologie devono essere utilizzate in modo responsabile, i diritti fondamentali e umani devono essere rispettati e il diritto dev'essere applicato in modo sistematico».

<sup>29</sup> Fu il piccolo comune di Anières, vicino al confine francese e con poco più di duemila abitanti, a esser scelto per la prima prova. Per un approfondimento vd. *Anières*

comunale in cui il 44% degli elettori espresse il proprio voto su Internet: ogni elettore ricevette una busta con il materiale di voto e un numero d'identificazione a 16 cifre, necessario per accedere al voto *online*.

L'esperimento suscitò grande entusiasmo<sup>30</sup> e, nel settembre 2004, nel cantone di Ginevra si fece un passo avanti: si decise di introdurre per la prima volta l'*internet voting* per le elezioni federali in comuni selezionati, ampliando così significativamente la base degli "elettori digitali".

I fattori che portarono il Cantone di Ginevra a essere la prima tappa dell'*internet voting* in Svizzera furono almeno tre. *In primis*, era stato creato un registro di voto elettronico centralizzato, che rese più facile l'autenticazione degli elettori. In secondo luogo, il quadro normativo consentì la sperimentazione di nuove modalità di voto in collaborazione con i comuni. Terzo elemento: gli elettori del cantone di Ginevra godevano già di una robusta esperienza nel voto a distanza a causa del diffuso impiego del voto per corrispondenza.

La prima fase di significativa espansione del voto su Internet si ebbe nel 2008 con l'estensione del voto *online* ai cittadini residenti all'estero<sup>31</sup>, prima a Ginevra e poi in altri cantoni. In particolare, nel novembre 2009, fu consentito a tutti i cittadini all'estero con domicilio politico nel Cantone di Basilea-Città, di esercitare i loro diritti politici *online*, dando il via alla prima vera affermazione dell'*internet voting* in Svizzera<sup>32</sup>.

Ma il percorso del voto elettronico elvetico non è pienamente comprensibile se non si pone l'attenzione sui periodici e attenti *report* che lo hanno caratterizzato e che hanno comportato le modifiche normative propedeutiche alla sua introduzione.

---

*pioniere mondiale del voto elettronico* al link <https://www.swissinfo.ch/ita/ani%C3%A8res-pioniere-mondiale-del-voto-elettronico/3106588>.

<sup>30</sup> Cfr. *Le nuove frontiere della democrazia elettronica*, su <https://www.swissinfo.ch/ita/le-nuove-frontiere-della-democrazia-elettronica/3120912>.

<sup>31</sup> Sul tema cfr. M. GERMANN, U. SERDÜLT, *Internet Voting for Expatriates: The Swiss Case*, in *JeDEM - eJournal of eDemocracy and Open Government*, vol. 6, 2, 2014.

<sup>32</sup> Vd. *Decreto del Consiglio federale concernente l'autorizzazione per una sperimentazione del voto elettronico nel Cantone di Basilea-Città nell'ambito della votazione popolare federale del 29 novembre 2009*, su <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2009/1243/it>.

*In primis*, il «Rapporto sul voto elettronico: le opportunità, i rischi e la fattibilità dell'esercizio dei diritti politici per via elettronica» del 2002, in cui si può individuare una triplice – e per la verità molto ampia – definizione di voto elettronico per gli elvetici:

si intende per voto elettronico la possibilità di votare ed eleggere per via elettronica; la possibilità di firmare referendum e iniziative per via elettronica; la possibilità delle autorità di informare per via elettronica su elezioni e votazioni<sup>33</sup>.

Da ricordare, inoltre, il progetto congiunto di Confederazione e Cantoni denominato *Vote électronique*<sup>34</sup>, periodicamente aggiornato e monitorato, con rapporti e schede informative, allo scopo di limare sempre meglio le spigolature del voto elettronico e di allinearlo ai requisiti della «libera formazione della volontà» e dell'«espressione fedele del voto» citati nell'art. 34 della costituzione elvetica<sup>35</sup>.

Appare opportuno menzionare, altresì, il giudizio positivo formulato nel «Rapporto del Consiglio federale sul voto elettronico. Valutazione dell'introduzione del voto elettronico (2006-2012) e basi per l'ulteriore sviluppo del 14 giugno 2013», all'interno del quale si legge che

l'introduzione del voto elettronico è la conseguenza logica e naturale dell'evoluzione sociale avvenuta negli ultimi decenni [...] anche gli strumenti della democrazia si sono trasformati e hanno tenuto conto delle evoluzioni sociali, in particolare del bisogno di mobilità in continuo aumento<sup>36</sup>.

L'incoraggiamento a estendere il voto elettronico fu evidente e il progetto *Vote électronique* venne ritenuto un investimento della Confederazione e dei Cantoni a vantaggio degli elettori e degli standard quali-

---

<sup>33</sup> Cfr. *Rapporto sul voto elettronico: le opportunità, i rischi e la fattibilità dell'esercizio dei diritti politici per via elettronica*, del 9 gennaio 2002, p. 568, consultabile al sito <https://www.bk.admin.ch>.

<sup>34</sup> Vd. <https://www.bk.admin.ch/bk/it/home/diritti-politici/e-voting.html>.

<sup>35</sup> L'art. 34, rubricato «I diritti politici», recita così: «I diritti politici sono garantiti. La garanzia dei diritti politici protegge la libera formazione della volontà e l'espressione fedele del voto».

<sup>36</sup> Consultabile su [www.bundespublikationen.admin.ch](http://www.bundespublikationen.admin.ch).

tativi del voto, poiché consentiva agli elettori di partecipare alle votazioni a prescindere dai fattori di tempo e di luogo.

Il Consiglio federale e il Parlamento, quindi, estesero gradualmente e in modo controllato il voto elettronico, prendendo una decisione in linea anche con la strategia di *e-government* della Svizzera adottata nel 2007, il cui obiettivo era consentire alla popolazione di svolgere digitalmente, all'interno della pubblica amministrazione, il maggior numero di pratiche possibili.

La scelta di ampliare il campo d'azione del voto elettronico in Svizzera è stata accompagnata dal mantenimento del percorso a tappe dimostratosi efficace e volto a privilegiare la sicurezza, senza forzare i tempi. L'approccio elvetico del *security first* è stato apprezzato anche nel report OSCE/ODIHR del 2015<sup>37</sup>, all'interno del quale, pur sottolineandosi la necessità di chiarire alcuni aspetti in merito alla vulnerabilità e ai costi finanziari del voto su Internet, si esprime fiducia e sostegno nel suo progressivo sviluppo.

Nel suddetto report non manca un passaggio sui rischi collegati al voto non presidiato, la cui soluzione potrebbe consistere nella possibilità di annullare il voto espresso via Internet con un nuovo voto *online* o recandosi di persona presso un seggio elettorale (così come si è visto fare in Estonia).

Con il prosieguo della sperimentazione, la Svizzera si incamminava verso l'introduzione del voto elettronico come terza modalità di votazione (in aggiunta al voto postale e a quello "tradizionale" cartaceo). Infatti, il 5 aprile 2017, il Consiglio federale incaricò la Cancelleria federale (CaF) di istituire un Gruppo di esperti sul voto elettronico (GEVE) con lo scopo di preparare il passaggio del voto digitale dalla fase sperimentale all'esercizio ordinario. La conclusione a cui giunge il GEVE nel suo report del 2018 è che in Svizzera fossero disponibili le conoscenze e le condizioni procedurali necessarie per istituire il voto elettronico come terza modalità di voto ordinaria<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Cfr. *Swiss Confederation, Federal Assembly Elections, 18 October 2015: Needs Assessment Mission Report, Organization for Security and Co-operation in Europe, Varsavia, 13 luglio 2015* (<https://www.osce.org/odihr/elections/switzerland/172056>).

<sup>38</sup> Cfr. Rapporto finale Gruppo di esperti sul voto elettronico GEVE dell'aprile 2018.

Come in Estonia, l'idea era quella di assicurare agli elettori la libertà di decidere se recarsi di persona alle urne, votare per corrispondenza o utilizzare il voto elettronico.

All'epoca non erano (ancora) stati riscontrati problemi di sicurezza nel sistema di *e-voting* e come basi giuridiche per la sua affermazione si individuarono i seguenti principi: la tracciabilità del voto, la determinazione dei risultati mantenendo il segreto del voto (verificabilità), l'assenza di barriere e la trasparenza.

Proprio il tema della verificabilità si rileverà centrale per la storia del voto digitale svizzero.

L'argomento della verificabilità va letto in una duplice accezione: la verificabilità "individuale" consente ai votanti di accertare che il loro voto sia stato registrato correttamente dal sistema, segnatamente così come essi lo hanno immesso. In tal modo possono escludere che il loro voto sia stato alterato sulla piattaforma usata per votare o su Internet.

La verificabilità "completa" garantisce, invece, che le disfunzioni sistemiche dovute a errori di *software*, sviste umane o a tentativi di manipolazione, vengano individuate lungo tutto l'arco dello svolgimento di uno scrutinio.

Nel 2019, dopo anni di test e di discussioni, il voto elettronico in Svizzera era giunto a un bivio: renderlo accessibile a tutti gli elettori o interrompere il percorso.

Venivano utilizzati due sistemi di voto *online*: il *CHvote*, sviluppato dal Cantone di Ginevra, usato anche dai cantoni di Berna, Lucerna, San Gallo, Argovia e Vaud; il *Post E-Voting* adoperato da Neuchâtel, Friburgo, Turgovia e Basilea Città.

Il cantone di Ginevra, appurata la necessità di ingenti investimenti per affermare il voto elettronico come terzo canale ordinario a disposizione di tutto il corpo elettorale, decise di rinunciare alla sfida nel 2019<sup>39</sup>.

La rinuncia al sistema interamente sviluppato e gestito dal cantone non sarebbe stata quindi legata a problemi di sicurezza, ma ai costi

---

<sup>39</sup> Cfr. [https://www.swissinfo.ch/ita/e-voting\\_ginevra-abbandona-il-suo-sistema-di-voto-online/44577222](https://www.swissinfo.ch/ita/e-voting_ginevra-abbandona-il-suo-sistema-di-voto-online/44577222).

troppo elevati per l'adeguato sviluppo della procedura elettorale elettronica.

Storia diversa, invece, per la piattaforma *Post E-Voting* che ha rappresentato una significativa battuta d'arresto per l'applicazione del voto elettronico svizzero con un'eco risuonata al di fuori dei confini del Paese elvetico, allertando tutti i soggetti che si affacciano all'*e-voting* senza riserve.

Nel marzo 2019, infatti, tre ricercatori scoprirono una falla crittografica nel codice sorgente del programma del voto elettronico sviluppato dalla Posta svizzera che, pur non consentendo di penetrare il sistema, impediva alla commissione elettorale di stabilire eventuali manipolazioni dei voti grazie a prove matematiche<sup>40</sup> e, di conseguenza, non permetteva la piena attuazione della c.d. "verificabilità completa".

Non era, in realtà, semplice che tali manipolazioni avvenissero, poiché l'ipotetico hacker avrebbe dovuto superare numerose misure di protezione crittografica.

Tuttavia, il Consiglio federale – il cui obiettivo principale è sempre stato far prevalere la sicurezza sull'innovazione ed espletare il voto elettronico nel rispetto dei principi costituzionali di libertà di voto – decise di riorganizzare la fase sperimentale dell'*e-voting* e di rinunciare, provvisoriamente, a inserirlo tra le modalità di voto ordinarie.

La vicenda diede il via a un ampio dibattito sull'opportunità o meno di proseguire il percorso del voto elettronico in Svizzera.

Tra le posizioni più critiche<sup>41</sup> vanno ricordate quelle di chi sostiene che il principale argomento avverso all'introduzione dell'*e-voting* attinga, fondamentalmente, alla fiducia: in effetti, il voto elettronico non

---

<sup>40</sup> Il 12 marzo 2019 Sarah Jamie Lewis, Vanessa Teague dell'Università di Melbourne e Olivier Pereira hanno individuato una falla crittografica – nel codice sorgente del programma di voto commissionato dalla Posta svizzera alla società spagnola Scytl – che permette la manipolazione del voto elettronico. I ricercatori hanno potuto evidenziare che non è possibile accertare matematicamente se eventuali manipolazioni possano colpire il sistema della Posta, facendo così venir meno i requisiti legali stabiliti nell'ordinanza della Cancelleria federale concernente il voto elettronico (vd. Ordinanza della CaF concernente il voto elettronico così come modificata il 30 maggio 2018).

<sup>41</sup> Cfr. *Gli argomenti che hanno fermato il voto elettronico in Svizzera*, 02 agosto 2019, su [https://www.swissinfo.ch/ita/e-voting\\_gli-argomenti-che-hanno-fermato-il-voto-elettronico-in-svizzera/45129368](https://www.swissinfo.ch/ita/e-voting_gli-argomenti-che-hanno-fermato-il-voto-elettronico-in-svizzera/45129368).

permette agli elettori di seguire i passaggi principali della procedura elettorale.

Il voto per corrispondenza (e il voto cartaceo in generale) è molto più semplice e affidabile sotto il profilo della tracciabilità, soprattutto perché i sistemi di *e-voting* sono basati su dati anonimi, motivo per il quale non sono paragonabili, per esempio, alle piattaforme di *e-banking* (ormai ampiamente diffuse nel mondo) poiché, su queste ultime, ogni azione è registrata e la banca sa sempre quando e attraverso quale accesso una determinata operazione viene effettuata potendo, di conseguenza, annullarla in caso di necessità. Nel procedimento di *e-voting* tale “tracciamento” è più complicato a causa della tutela dell'essenziale requisito di segretezza del voto che non consente di registrare adeguatamente i passaggi della procedura rendendo, quindi, le elezioni elettroniche manipolabili.

Una posizione diametralmente inversa è quella dell'Organizzazione degli svizzeri all'estero (OSE), secondo cui la decisione di abbandonare il voto elettronico è sbagliata e indebolisce i diritti politici di tutti quei cittadini elvetici fuori dalla Confederazione, per i quali la modalità *online* è la più efficace per esercitare il diritto al voto<sup>42</sup>. A supporto della propria tesi, l'OSE preme sui seguenti argomenti: la Svizzera è una democrazia semidiretta che prevede periodiche consultazioni elettorali, il numero degli svizzeri all'estero è imponente e, inoltre, per molti portatori di handicap lo strumento dell'*e-voting* è essenziale per poter esprimere in piena libertà la propria preferenza.

In conclusione, è evidente che l'esperienza elvetica abbia molto da insegnare, dentro e fuori dall'Europa, in tema di *e-voting*.

Basti pensare che dal 2004, 15 Cantoni hanno svolto complessivamente più di 300 prove di voto elettronico nell'ambito del progetto *Vote électronique*.

Non va, inoltre, dimenticato che in Svizzera, grazie al diffuso utilizzo del voto per corrispondenza, è ormai assodato e accettato che la votazione avvenga al di fuori di un contesto controllato dalle autorità, come il seggio presidiato. I presupposti politici per l'introduzione del voto

---

<sup>42</sup> Vd. [https://www.swissinfo.ch/ita/retromarcia-governativa\\_l-e-voting-non-diventa-un-canale-di-voto-ordinario-in-svizzera/45059886](https://www.swissinfo.ch/ita/retromarcia-governativa_l-e-voting-non-diventa-un-canale-di-voto-ordinario-in-svizzera/45059886).

elettronico sono diversi anche per un'altra ragione: mentre in Svizzera si svolgono con grande frequenza votazioni ai vari livelli istituzionali, in altri Paesi europei i cittadini sono chiamati alle urne a distanza di qualche anno.

Ulteriore considerazione di rilievo è che la giurisprudenza sul voto elettronico in Svizzera non presenta casi di particolare interesse – come si è visto per l'Estonia e come si vedrà a breve per la Germania – e il vero impulso all'*e-voting* è legato alla volontà politica di introdurlo e ai numerosi report e test di valutazione che hanno accompagnato le sperimentazioni del progetto *Vote électronique*.

Il sentiero dell'*internet voting* in Svizzera non è, tuttavia, terminato poiché, il 3 marzo 2023, il Consiglio federale ha dato il via libera a tre cantoni (Basilea Città, San Gallo e Turgovia) per ritentare la sperimentazione del voto elettronico il 18 giugno 2023 con nuovo sistema studiato dalla Posta svizzera<sup>43</sup>. Il voto digitale è stato consentito agli Svizzeri residenti all'estero<sup>44</sup> e, a fronte del buon esito della sperimentazione, il Consiglio federale ha autorizzato nuovamente l'impiego del voto elettronico per i residenti all'estero anche per le elezioni del Consiglio nazionale del 22 ottobre 2023<sup>45</sup>. I cittadini e le cittadine svizzere residenti all'estero e iscritte nei registri elettorali di Basilea Città, San Gallo e Turgovia hanno, quindi, potuto avvalersi del voto telematico per la seconda volta in pochi mesi dopo l'interruzione del 2019.

---

<sup>43</sup> Sono stati 3.616 le cittadine e i cittadini svizzeri all'estero che hanno potuto usufruire del nuovo sistema. Cfr. *I nuovi test per il voto elettronico piacciono alla Quinta Svizzera*, su <https://www.swissinfo.ch/ita/economia/i-nuovi-test-per-il-voto-elettronico-piacciono-alla-quinta-svizzera/48602596>.

<sup>44</sup> Il Cantone Basilea Città ha permesso anche ai cittadini svizzeri disabili di votare *online*.

<sup>45</sup> Vd. *Il Consiglio federale autorizza l'impiego del voto elettronico per le elezioni del Consiglio nazionale 2023*, su [www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch), comunicato stampa del 16 agosto 2023. A Basilea Città, 1.431 svizzeri residenti all'estero hanno votato telematicamente. A San Gallo sono stati 1.498 e in Turgovia 541.

#### 4. *La sentenza tedesca e il difficile radicamento del voto elettronico nel resto d'Europa*

Il delicato tema della verificabilità del voto elettronico (unito alla necessità di garantire la segretezza del suffragio e l'adeguata affidabilità del sistema di elettorale digitale) che ha interrotto il percorso dell'*e-voting* in Svizzera, è stato al centro delle ragioni del suo abbandono in diversi stati europei (Norvegia, Paesi Bassi, Irlanda).

Il caso più determinante, riguardo il mancato radicamento del voto elettronico in Europa, è quello tedesco. Proprio dalla Germania proviene, infatti, la pronuncia giurisprudenziale più severa, all'interno del territorio europeo, in merito all'applicazione del voto elettronico<sup>46</sup>.

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

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

La Germania sperimentò le prime macchine per il voto elettronico, fornite dalla società olandese Nedap, a Colonia nel 1998. L'esperimento riscosse successo e, un anno dopo, Colonia utilizzò le macchine per il voto elettronico per le elezioni europee.

Su questa scia altre città applicarono il voto automatizzato e, nelle elezioni per il rinnovo del Parlamento tedesco del 2005, quasi 2 milioni di elettori tedeschi usarono le macchine Nedap per esprimere la propria preferenza. Gli elettori dimostrarono assoluta dimestichezza con le apparecchiature elettroniche e si registrò anche una significativa riduzione del numero dei seggi elettorali e del personale deputato alla loro gestione.

---

<sup>46</sup> Cfr. sul punto S. SEEDORF, *Germany: The Public Nature of Elections and its Consequences for E-Voting*, in *E-Voting Case Law*, cit., pp. 23-44; A. GRATTERI, *Germania: le garanzie minime necessarie per il voto elettronico secondo il Tribunale costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2009; E. BERTOLINI, *Il polling place e-voting nella recente pronuncia del Bundesverfassungsgericht: un futuro da riconsiderare?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2, 2009, pp. 599-616.

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

Tuttavia, a seguito delle elezioni federali del 2005, due elettori presentarono un ricorso dinanzi alla Corte costituzionale tedesca (*Bundesverfassungsgericht*) dopo aver sporto denuncia anche presso la commissione per il controllo delle elezioni. I ricorrenti sostenevano che l'uso delle macchine per il voto elettronico fosse incostituzionale e che fosse possibile hackerare tali dispositivi, al punto di non poter considerare attendibili i risultati che ne derivavano. La Corte costituzionale tedesca accolse l'argomento dell'incostituzionalità<sup>47</sup>, concordando sul fatto che le macchine per il voto della società Nedap non assicurassero la necessaria trasparenza e l'essenziale controllo tipici di ogni appuntamento elettorale<sup>48</sup>.

La Corte tedesca approfondisce la questione del voto elettronico in tutti i suoi aspetti sottolineando che, senza la garanzia di un controllo pubblico del voto da parte dei cittadini, si andrebbe a ledere finanche l'art.38 della Legge Fondamentale della Repubblica Federale di Germania (*Grundgesetz*)<sup>49</sup>.

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

I concetti che la Corte tedesca riprende più volte gravitano, quasi tutti, attorno al tema della «fiducia» che i cittadini devono riporre nel sistema di *e-voting*. E, quindi, «fiducia» nel controllo pubblico<sup>50</sup> del

---

<sup>47</sup> La sentenza del 3 marzo 2009 - 2 BvC 3/07, è consultabile al sito [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2009/03/cs20090303\\_2bvc000307.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2009/03/cs20090303_2bvc000307.html).

<sup>48</sup> Nel verdetto della pronuncia la Corte costituzionale tedesca recita, testualmente, che l'uso delle macchine per il voto elettronico della Nedap, «non garantisce un controllo che corrisponda al principio costituzionale del voto pubblico».

<sup>49</sup> L'art. 38 della Costituzione tedesca, nel suo primo comma recita: «I deputati del Bundestag tedesco sono eletti con elezioni a suffragio universale, dirette, libere, uguali e segrete».

<sup>50</sup> Par. 106 della sentenza tedesca, consultabile al link [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2009/03/cs20090303\\_2bvc000307.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2009/03/cs20090303_2bvc000307.html).

voto, «fiducia» nell'affidabilità<sup>51</sup> delle elezioni, «fiducia» nella verificabilità<sup>52</sup> del processo elettorale, «fiducia» nel buon funzionamento e nella imparzialità degli apparecchi tecnologici che non possono archiviare i dati elettorali esclusivamente su una memoria elettronica<sup>53</sup>.

Il *Bundesverfassungsgericht*, tuttavia, offre anche una via d'uscita per la futura applicazione del voto elettronico, evidenziando come «non si possa impedire di utilizzare apparecchi elettronici per votare»<sup>54</sup>, qualora sia garantito il controllo costituzionale di correttezza delle operazioni, per esempio attraverso macchinari che oltre alla registrazione elettronica del voto, stampino anche una ricevuta cartacea del voto visibile al singolo elettore e utilizzabile ai fini di una eventuale verifica delle operazioni<sup>55</sup>. Altra questione delicata riguarda la pubblicità dei codici sorgente, strumento tramite cui appurare l'affidabilità del *software*. L'impiego di dispositivi elettronici dotati di VVPAT (*Voter verifiable paper audit trail*) e di codici sorgente *open source* garantirebbe senz'altro un efficiente controllo pubblico delle votazioni, rendendo possibile un'accurata verifica delle operazioni elettorali.

---

<sup>51</sup> Ivi, par. 112.

<sup>52</sup> Ivi, par. 114.

<sup>53</sup> Ivi, par. 120.

<sup>54</sup> Ivi, par. 121, di cui si riporta parte del testo: «Der Gesetzgeber ist nicht gehindert, bei den Wahlen elektronische Wahlgeräte einzusetzen, wenn die verfassungsrechtlich gebotene Möglichkeit einer zuverlässigen Richtigkeitskontrolle gesichert ist. Denkbar sind insbesondere Wahlgeräte, in denen die Stimmen neben der elektronischen Speicherung anderweitig erfasst werden. Dies ist beispielsweise bei elektronischen Wahlgeräten möglich, die zusätzlich zur elektronischen Erfassung der Stimme ein für den jeweiligen Wähler sichtbares Papierprotokoll der abgegebenen Stimme ausdrucken, das vor der endgültigen Stimmabgabe kontrolliert werden kann und anschließend zur Ermöglichung der Nachprüfung gesammelt wird».

<sup>55</sup> Significativo ricordare che il Tribunale costituzionale tedesco fu tra i primi, nel panorama europeo, a intervenire in merito alla compatibilità del voto per corrispondenza con l'ordinamento nazionale e, in quel caso (evidentemente anche in ragione della tangibilità della prova cartacea), dichiarò la nuova modalità di voto via posta «costituzionalmente ineccepibile». Cfr. BverfGE, del 15 febbraio 1967, 21, 200, 2 BVC 2/66, reperibile al link <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv021200.html>. Di seguito il passaggio chiave sulla costituzionalità del voto per corrispondenza: «Die Briefwahl, die im Bund und in einer Reihe von Ländern in den letzten zwei Jahrzehnten eingeführt worden ist, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden».

È rilevante ricordare che anche in Francia, nel 2007, il voto elettronico subì una brusca frenata. Anche l'*e-voting* francese è stato, infatti, oggetto di una pronuncia del *Conseil Constitutionnel*<sup>56</sup>, la quale risulta particolarmente interessante per i profili psicologici sui quali si sofferma: i membri del Consiglio francese intuirono che l'innovazione posta in essere dall'*e-vote*, si scontrava con alcune sfide sociologiche – oltre che giuridiche – e che, insieme alle garanzie essenziali di affidabilità tecnica e riservatezza, il voto elettronico doveva essere accettato anche psicologicamente dagli elettori. L'introduzione di nuove tecnologie nelle procedure democratiche comporta, infatti, di per sé grandi cambiamenti e, evidentemente, oltre alle prestazioni tecniche dei macchinari automatizzati, anche la percezione dei singoli elettori è di grande importanza. La Corte costituzionale francese, in merito alla resistenza psicologica dell'elettorato riguardo l'uso di macchine elettroniche, recita:

Leur utilisation, qui rompt le lien symbolique entre le citoyen et l'acte électoral que la pratique manuelle du vote et du dépouillement avait noué, se heurte aussi à une résistance psychologique qu'il convient de prendre en compte<sup>57</sup>.

A fronte di quanto esposto, un elemento in particolare, dunque, risulta essenziale per la riuscita di qualsivoglia elezione, a prescindere dalla tecnica di voto utilizzata: la fiducia degli elettori nei procedimenti elettorali. Le complesse e strutturate procedure di voto, infatti, servono soprattutto a infondere fiducia nel processo che veicola la volontà collettiva verso una decisione di carattere deliberativo o elettivo.

Proprio in tal senso, soprattutto in Italia (dove i vincoli giuridici e le sensibilità sociali sono particolarmente stringenti riguardo il diritto di voto), non sembra possibile pensare all'introduzione del voto elettronico *online* al di fuori di un luogo presidiato: l'esigenza della comodità da parte dell'elettore si verrebbe a scontrare con la garanzia della piena trasparenza delle votazioni, riducendo, peraltro, l'atto elettorale a una dimensione esclusivamente privatistica e di diritto individuale del citta-

---

<sup>56</sup> Decisione n. 2007-142 PDR del 7 giugno 2007, consultabile al link <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2007/2007142PDR.htm>.

<sup>57</sup> Paragrafo 5, lett. b) della pronuncia francese.

dino, e svilendo, di conseguenza, la funzione pubblica del voto, su cui la stessa Costituzione imprime il marchio di dovere civico.

Il valore simbolico del voto, sia nella veste di diritto fondamentale dell'individuo che in quella di potestà pubblica, va gelosamente custodito qualunque sia la modalità con la quale viene espresso e, a tal fine, va esercitato all'interno di luoghi presidiati che ne risaltino l'importanza e la serietà.

Il raffronto tra le realtà in cui l'istituto del voto elettronico ha riscontrato un successo applicativo (l'Estonia su tutte) e tra quelle, invece, in cui l'applicazione del mezzo tecnologico è stata interrotta (si pensi, in particolare, al caso tedesco), dimostra quanto la comparazione sia utile per individuare il miglior percorso da intraprendere e per determinare la scelta più ponderata da compiere, tenendo conto delle diversità tra gli ordinamenti per storia, dimensioni e tradizione giuridica e non potendo prescindere dalla modalità di *e-vote* adottata.

Grazie al raffronto con i Paesi stranieri analizzati – che ha evidenziato i punti di forza e di debolezza dello strumento elettronico nelle sue diverse varianti – si può ragionevolmente affermare che, in Italia, non vi sia una strada migliore di un processo di sperimentazione graduale che parta dal basso, iniziando con la informatizzazione dei servizi pubblici e lo sviluppo di una vera cultura digitale nazionale. In tal modo, il voto elettronico non rappresenterebbe soltanto un esperimento collaterale, ma arricchirebbe il ventaglio delle *ICT* destinate a creare un rapporto sempre meno distante tra cittadini e istituzioni.

La seconda tappa potrebbe consistere nell'informatizzazione anche di una sola parte delle fasi elettorali, per esempio quella di identificazione dell'elettore, superando la tessera elettorale cartacea con l'impiego della carta d'identità elettronica o, ancora, automatizzando la fase del computo delle schede.

Creata una cornice digitale di tal genere, il terzo stadio, riguarderebbe l'espressione del suffragio in modalità elettronica iniziando dalle elezioni locali, seguendo l'esempio dei cantoni svizzeri. Affrontando una platea elettorale ridotta e ostacoli burocratici meno imponenti, l'impiego dell'*e-vote* sarebbe monitorabile in modo più efficace e sarebbe più semplice rimediare a eventuali disguidi.

Col tempo, verificati i primi effetti dell'innovazione e il grado di fiducia riscontrato dagli elettori, l'applicazione del voto elettronico potrebbe ampliarsi laddove è già in uso il voto via posta – modalità che, evidentemente, comporta tutele costituzionali meno intense – e, solo in caso di esito positivo di tale percorso, sostituire definitivamente la scheda cartacea e la matita copiativa.

A tutela della verificabilità e delle pubblicità delle elezioni, il voto elettronico potrebbe in prima battuta impiegarsi come sistema di voto complementare e non esclusivo e implicare la produzione di un audit cartaceo riscontrabile dagli elettori, attenuando le perplessità legate alla dematerializzazione delle operazioni elettorali.

Del resto, assumere un atteggiamento pregiudizievole, in un senso o in un altro, nei confronti della applicazione della tecnologia digitale in campo elettorale non è certamente una scelta saggia, il sentiero da seguire sembra piuttosto quello di valutare i profili critici alla luce dell'esperienza maturata, monitorando tutti le fasi del complesso procedimento elettorale. In tal senso, la discussione sul voto elettronico rappresenterebbe un progetto a lungo termine inteso a migliorare le elezioni, uscendo dallo spazio teorico in cui finora in Italia è stata confinata e liberandosi dalle catene della sterile contesa tra innovatori e conservatori.

È inoltre importante sottolineare la necessità di un approccio multidisciplinare al voto elettronico che preveda un dialogo tra informatica, diritto e scienze politiche, utile ad arricchire la già preziosa comparazione tra gli Stati in cui la votazione automatizzata è già realtà.

I principali benefici legati al voto elettronico vanno individuati nella genuina interpretazione della volontà dell'elettore e nella rapidità e precisione dello scrutinio, entrambe operazioni ad oggi gestite – in Italia – dal personale impiegato al seggio elettorale e soggette, dunque, a potenziali errori materiali se non, nei casi peggiori, a manipolazioni.

Per quanto concerne i rischi dell'informatica, il sistema deve essere di immediata comprensione e utilizzo da parte di tutti gli elettori, in modo da superare la principale preoccupazione del voto elettronico: la trasparenza delle operazioni.

Un sistema di voto infallibile e privo di margini d'errore è di impossibile realizzazione sia col mezzo cartaceo che digitale, ma non tenere conto dei vantaggi della tecnologia per facilitare l'effettivo esercizio dei

diritti politici e una maggiore partecipazione elettorale – soprattutto alla luce del crescente problema dell'astensionismo – sarebbe una decisione dal sapore anacronistico.

Anno dopo anno la tecnologia diventa sempre meno costosa e più affidabile (si pensi, per esempio, ai continui progressi in materia di *blockchain*) e la carta è destinata a perdere inesorabilmente la sua posizione dominante: le enciclopedie si consultano sul pc, i quaderni stanno per essere sostituiti dai *tablet* e nella stessa pubblica amministrazione gli atti cartacei sono sempre più rari.

Le operazioni digitali sono destinate naturalmente a ricoprire un ruolo sempre più rilevante nell'epoca contemporanea, negarlo sarebbe un arroccamento contro la realtà che, spesso, va più veloce dell'elaborazione teorica e si afferma prima che ne si abbia contezza.

Vi è, inoltre, una questione di fondo che ha accompagnato l'intera trattazione, consistente nell'impatto delle tecnologie digitali sulla democrazia in generale, giacché il mezzo incide sul fine. Vale la pena di ricordare il fenomeno del «direttismo elettronico» contro il quale Sartori metteva in guardia:

nel direttismo elettronico sparisce la democrazia faccia a faccia [...] il direttismo elettronico mobilita la folla solitaria, una miriade di individui isolati e inerti che si rapportano solo al video, e che decidono in solitudine, premendo bottoni, di cose che non sanno né minimamente capiscono. In questo direttismo sparisce, allora, la discussione, la deliberazione e il decidere insieme<sup>58</sup>.

La sfida è proprio quella di evitare tale rischio, bilanciando la necessità di adeguare la democrazia rappresentativa – presidiata da strumenti e da tecniche di espressione del suffragio da tempo ormai ingessati – all'evoluzione e al cambiamento, con l'esigenza di evitare attentamente che, cambiando le modalità di voto, cambi anche, in una eterogenesi tra mezzi e fini, la natura stessa della democrazia. È una sfida che necessita di prudenza, intesa non come un procedere lento e circostanziato o, peggio ancora, una forma di viltà o di pavidità che impedisce di prendere posizione, ma come la virtù che consente di riconoscere l'obiettivo

---

<sup>58</sup> G. SARTORI, *Mala tempora*, Bari-Roma, 2004, p. 392.

da realizzare nella situazione concreta e ne individua i mezzi adeguati per poterlo conseguire.

# LE PROSPETTIVE DELL'INTERNET VOTING

## ALTERNATIVE TECNOLOGICHE PLAUSIBILI, SOLUZIONI AUSPICABILI, DUBBI DA DISSIPARE

*Marco Ladu*

SOMMARIO: 1. *Il contesto giuridico in continua trasformazione: perché studiare il superamento dell'attuale modello di esercizio del voto.* 2. *...segue: quali alternative?* 3. *Una scelta di campo: alternative tecnologiche con o senza l'utilizzo di Internet.* 4. *...segue: voto elettronico e internet voting: un rapporto genus ad speciem.* 5. *...segue: un focus sulle voting machine: l'esperienza tedesca di elezione del XVI Bundestag.* 6. *La sperimentazione del voto elettronico in Italia: uno sguardo alla simulazione del 13 e 14 dicembre 2023.* 7. *Andare oltre lo scetticismo sgombrando il campo da alcune obiezioni: sacralità dell'urna, infallibilità della procedura, fiducia degli elettori e politica "del click".*

*1. Il contesto giuridico in continua trasformazione: perché studiare il superamento dell'attuale modello di esercizio del voto*

Nell'era della c.d. digitalizzazione, caratterizzata *in primis* da una pervasiva rivoluzione del contesto sociale<sup>1</sup>, anche il panorama dei pro-

---

<sup>1</sup> Al riguardo, paiono essere particolarmente significative alcune parole di L. FLORIDI, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Milano, 2017, p. 106, il quale, coniando il neologismo *infosfera*, definisce uomini e donne «organismi informazionali (inforg), reciprocamente connessi e parte di un ambiente informazionale (l'infosfera), che condivid[ono] con altri agenti informazionali, naturali e artificiali, che processano informazioni in modo logico e autonomo». In sintesi, secondo Floridi, è possibile affermare la contemporanea sussistenza di una *biosfera* e di una *infosfera*, le quali costituiscono l'attuale ambiente che ci circonda, caratterizzato non soltanto dall'insieme degli esseri viventi e dalle condizioni che ne determinano l'esistenza, ma anche dall'insieme dei mezzi di informazione e di comunicazione atti a introdurre significativi cambiamenti. Su tali presupposti, Floridi teorizza una quarta rivoluzione globale, imperniata sul processo di trasformazione digitale e che porta con sé un cambiamen-

cessi elettorali subisce delle lente trasformazioni (o, quantomeno, risente del cambiamento) ed è pertanto oggetto di riflessioni da parte dei giuristi<sup>2</sup>. Riflessioni finalizzate, tra le altre cose, a ipotizzare soluzioni alternative al tradizionale sistema di voto, soprattutto di quelle basate sull'applicazione delle nuove tecnologie. Ed è in questo contesto che si

---

to radicale. Cambiamento non diverso da quello che connota tutte le rivoluzioni scientifiche: così, T. KUHN, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Torino, 2009, p. 76, il quale ha avuto modo di osservare che «La scoperta comincia con la presa di coscienza di una anomalia, ossia col riconoscimento che la natura ha in un certo modo violato le aspettative suscitate dal paradigma che regola la scienza normale». Per Kuhn, inoltre, solo dopo un' esplorazione di questa anomalia, che può essere più o meno pervasiva ed estesa, «la teoria paradigmatica è stata riadattata, in modo che ciò che appariva anomalo diventi ciò che ci si aspetta».

<sup>2</sup> Tra i contributi in tema di voto elettronico si rinvia ad A. AGOSTA, F. LANCHESTER, A. SPREAFICO (a cura di), *Elezioni e Automazione. Tutela della regolarità del voto e prospettive di innovazione tecnologica*, Milano, 1989; E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 1/2002; E. CATERINA, M. GIANNELLI, *Il voto ai tempi del blockchain: per una rinnovata valutazione costituzionale del voto elettronico*, in *Rivista dell'Associazione Italiana Costituzionalisti*, n. 4/2021; P. COPPOLA, *Resistere alla tentazione del voto elettronico*, in *Astrid rassegna*, n. 15/2023; F. CORONA, *E-democracy fra sviluppo delle tecnologie e processi partecipativi*, in *Cammino diritto. Rivista di informazione giuridica*, n. 9/2020; V. DESANTIS, *Le nuove prospettive dell'internet voting tra avanzamento tecnologico e sostenibilità giuridica*, in *Rivista dell'Associazione Italiana Costituzionalisti*, n. 4/2022; A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, 2015; ID., *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 marzo 2015; G. GOMETZ, M.T. FOLARIN, *Voto elettronico presidiato e blockchain*, in *Ragion pratica*, n. 2/2018; A.G. OROFINO, *L'e-vote*, in F. SARZANA DI S. IPPOLITO (a cura di), *E-Government. Profili teorici ed applicazioni pratiche del Governo digitale*, Piacenza, 2003, pp. 361 ss.; D. PITTERI, *Democrazia elettronica*, Bari, 2007; A. RANDAZZO, *Voto elettronico e Costituzione (note sparse su una questione ad oggi controversa)*, in *Media Laws*, n. 2/2022; M. ROSINI, *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali, prime riflessioni sulle difficoltà di implementazione dell'e-voting nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista dell'Associazione Italiana Costituzionalisti*, n. 1/2021; M. ROSPI, *Internet e diritto di voto*, in M. NISTICÒ, P. PASSAGLIA (a cura di), *Internet e Costituzione*, Torino, 2014, pp. 263 ss.; A. SARAI, *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, Bologna, 2008; L. TRUCCO, *Il voto elettronico nel quadro della democrazia digitale*, in T.E. FROSINI, O. POLLICINO, E. APA, M. BASSINI (a cura di), *Diritti e libertà in Internet*, Firenze, 2017, pp. 425 ss.

inserisce il dibattito sul voto elettronico, per il quale si nutre un sempre maggiore interesse, con l'auspicio che eventuali nuovi sistemi possano rendere più efficienti, maggiormente accessibili e trasparenti le procedure di espressione del voto. Auspicio ancor più sentito se si tiene conto della disaffezione generalizzata alla politica nonché del crescente astensionismo<sup>3</sup>. E tra le varie azioni che lo Stato è chiamato a intraprendere per fronteggiare tanto la carenza di partecipazione democratica quanto l'elevato astensionismo elettorale, rientra anche l'aggiornamento legislativo dei meccanismi elettorali<sup>4</sup>, i quali rappresentano la chiave di volta nella concretizzazione della democrazia di stampo rappresentativo. E, ancor più nel dettaglio, la revisione dei meccanismi elettorali, secondo l'opinione di chi scrive, non deve essere intesa unicamente quale aggiornamento della formula elettorale in senso stretto<sup>5</sup>, quanto piuttosto dovrebbe rappresentare una revisione del procedimento elettorale nel suo complesso. In tal senso, infatti, non si può negare che la procedura elettorale oggi sia – rispetto ad altre funzioni amministrative – comunque farragিনosa e ancorata a disposizioni normative risalenti<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Sul punto, in dottrina è stato osservato, rispetto all'ultima tornata elettorale (25 settembre 2022), che «Forse ancor più significativo è il registrato aumento dell'astensionismo (poco meno del 64% di votanti) cui si deve comunque aggiungere circa il 4,5% tra voti nulli e schede bianche» (A. D'ANDREA, *Il Parlamento e il Governo: le ragioni del rispettivo disallineamento costituzionale (sempre reversibile)*, in *Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale*, fasc. 3/2022, p. 40).

<sup>4</sup> Sempre A. APOSTOLI, *op. cit.*, fa emergere «tra i doveri prioritari di uno Stato democratico [...] anche quello di affrontare, con metodo e serietà, la problematica dell'astensionismo, promuovendo non soltanto presidi di natura legislativa, ma anche (e forse soprattutto) campagne di sensibilizzazione volte a rafforzare il legame tra democrazia, costituzione e cittadinanza, insistendo, in particolar modo, sulla formazione di una cultura politica della partecipazione». Si ritiene, pertanto, che tra i presidi di natura legislativa rientri anche l'aggiornamento della legislazione elettorale nel suo complesso.

<sup>5</sup> Anche perché di formule elettorali il nostro Paese ne ha sperimentate di diverse e, invero, senza particolari differenze in termini di ricadute positive sulla qualità della democrazia e della rappresentanza.

<sup>6</sup> Ricostruire le fonti normative, primarie e secondarie, che compongono l'intero quadro del sistema elettorale italiano è operazione assai complessa. Si tratta, infatti, di decine e decine di leggi, decreti legislativi, decreti del Presidente della Repubblica. Fra tutti qui, solo a titolo di esempio, si rammentano i noti d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (*Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati*), De-

che non hanno ancora subito alcuna forma di significativo rinnovamento<sup>7</sup>.

Tanto premesso, chi scrive ritiene che da un lato la digitalizzazione dei processi elettorali non soltanto possa rappresentare un'opportunità per fronteggiare l'asfissia del contesto democratico<sup>8</sup>, ma, dall'altro, sollevi contemporaneamente una serie di questioni giuridiche (e, prima ancora, tecniche) che richiedono un'attenta analisi e valutazione, con un necessario "test" di compatibilità rispetto alle disposizioni costituzionali in materia elettorale.

Il presente contributo, pertanto, ha tra i suoi obiettivi quello primario di indagare ed esplorare il fenomeno del voto elettronico, focalizzandosi però sulle alternative tecnologiche *plausibili*, tutte da incoraggiare, senza trascurare – ed è questo il significato del sottotitolo che si è inteso attribuire allo scritto – quelle che oggi restano soluzioni soltanto *auspicabili* e in concreto non ancora praticabili. Inoltre, si cercherà di fugare alcuni dubbi che talvolta rappresentano più il frutto di una visione ideologica del diritto di voto, che non il portato di una critica costruttiva tesa a correggere le criticità che qualsiasi nuova procedura può presentare (specie nella fase iniziale della sua ideazione e sperimentazione).

Sulla base di quest'ultima considerazione, infatti, chi scrive intende sottolineare l'importanza di affrontare l'oggetto di analisi il più possibile liberandosi dalla diffidenza che spesso si nutre nei confronti delle

creto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (*Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione del Senato della Repubblica*), d.P.R. 20 marzo 1967, n. 223 (*Testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali*).

<sup>7</sup> Si pensi, soltanto a titolo di esempio, all'utilizzo massiccio di schede e registri cartacei, di timbri, inchiostri e matite speciali copiative che, se da un lato sino ad oggi hanno garantito una complessiva tenuta della procedura di voto, dall'altro rivelano un anacronismo che, con il passare degli anni, appare assai difficile continuare a giustificare.

<sup>8</sup> Sul punto, ancora una volta, A. APOSTOLI, *op. cit.*, secondo la quale, in particolare, «Nel contesto delle moderne democrazie costituzionali, difatti, l'astensionismo elettorale è legato a doppio filo, da un lato con la legittimazione della rappresentanza politica e, dall'altro, con la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica». Sia, inoltre, consentito rinviare a M. LADU, *Contrastare l'astensionismo e favorire la partecipazione: il voto elettronico basato sulle tecnologie Blockchain e Distributed Ledger*, in *Media Laws*, n. 1/2023.

nuove tecnologie e, viceversa, cercando di adottare un approccio multidisciplinare che vada a colmare quelle lacune che connotano la formazione del giurista (che, per definizione, non è né uno statistico, né un matematico, né un ingegnere informatico)<sup>9</sup>.

In questa prospettiva, tutto insieme considerato, il contributo si articolerà attorno a tre argomenti.

Il primo argomento, che rappresenta una scelta di campo da compiere, è relativo alle alternative tecnologiche al diritto di voto che possono, oppure no, avvalersi dell'utilizzo di Internet nella fase di espressione del voto. Come si dirà tra poco, infatti, non è indifferente utilizzare sistemi di voto che siano collegati alla Rete o soluzioni tecnologiche *offline*, poiché anzitutto cambiano i rischi e cambiano i problemi relativi alla sicurezza dei dati acquisiti, processati e poi archiviati<sup>10</sup>.

Un secondo argomento, che però sarà affrontato in modo tangenziale, riguarda la sede di svolgimento delle elezioni. Il voto, infatti – come è noto – può essere esercitato in modo presidiato (ed è quel che accade con l'organizzazione dei seggi elettorali fisici, in presenza di personale reclutato a garanzia del corretto svolgimento delle operazioni elettorali) ovvero in modo non presidiato, cioè l'adozione di dispositivi (in questo caso tecnologici) nella diretta disponibilità degli elettori, i quali restano liberi di esprimere il proprio voto dove vogliono e in finestre temporali dedicate, pertanto fuori dai seggi elettorali e oltre il controllo di personale reclutato *ad hoc*.

Un terzo argomento, infine, è relativo, come anticipato, alla necessità – almeno per chi scrive – di dover sgombrare il campo da inutili scetticismi<sup>11</sup> che spesso ruotano attorno al dibattito sull'introduzione di al-

---

<sup>9</sup> In ciò è evidente il “primato” detenuto dalle scienze informatiche, le quali sono chiamate a uno sforzo significativo, cioè quello di rendere fruibili a tutti gli altri interlocutori – compresi i giuristi – le conoscenze indispensabili per porre le basi di una proficua sperimentazione e di un'attenta analisi delle implicazioni giuridiche dei processi di digitalizzazione, compreso quello che investe i meccanismi elettorali. Il che pone, comunque, il giurista in una posizione di secondo piano o quantomeno induce a riflettere sulla sempre crescente necessità che il giurista ampli il proprio orizzonte conoscitivo, puntando su una maggiore dimensione interdisciplinare della propria conoscenza, a partire dalla varietà della ricerca scientifica condotta.

<sup>10</sup> Si vedano, *infra*, §§ 3 e 4.

<sup>11</sup> Si veda, *infra*, § 7.

ternative al modello attuale di esercizio del voto. In termini non dissimili e, sia consentito, persino più semplici: se la digitalizzazione del processo elettorale e l'implementazione di forme di voto elettronico possono offrire un potenziale considerevole per il miglioramento dell'esperienza democratica, aggiornando le procedure e rendendo più agevole l'accesso al voto, perché non esplorare e tentare di perseguire queste strade?

## 2. ...segue: quali alternative?

Anzitutto, per entrare nel merito di quella che costituisce una scelta di campo (sistemi alternativi *con* o *senza* l'utilizzo della Rete) occorre fissare qualche punto fermo rispetto alle più evidenti sfide e criticità che possono discendere da una transizione *dal* modello di voto tradizionale.

Studiare le alternative al diritto di voto, infatti, significa assicurarsi che eventuali nuovi meccanismi siano capaci di garantire, nel loro complesso, un elevato grado di sicurezza, una buona trasparenza del processo elettorale (che deve essere accessibile e verificabile da soggetti esterni, a partire dai cittadini-elettori) nonché una precisa protezione del fondamentale diritto di voto spettante ai cittadini, senza che le nuove modalità e, in particolare, i nuovi strumenti tecnologici, comprimano l'uguaglianza, la personalità, la libertà e la segretezza dell'espressione democratica del voto<sup>12</sup>.

Dunque, la prima scelta da compiere a monte, se si intende superare il sistema tradizionale di espressione del voto, è quella relativa all'im-

---

<sup>12</sup> In dottrina si sono succedute molteplici interpretazioni dell'art. 48 della nostra Costituzione, ma in ogni caso vi è unanimità nel ritenere che «L'esigenza di assicurare appieno il carattere libero delle consultazioni elettorali rende quindi necessario verificare in concreto le modalità di esercizio del diritto di voto e l'effettività delle corrispondenti garanzie costituzionali [...]. Il voto è effettivamente uguale e libero soltanto se ogni elettore può votare di persona e in segreto e può ragionevolmente confidare in un comportamento equivalente di tutti gli altri elettori, che non devono essere oggetto di indebite pressioni. Nessun allontanamento da questi principi dovrebbe essere ammesso, nel pieno rispetto della sostanziale universalità del suffragio» (A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, cit., pp. 2-3).

plementazione di strumenti alternativi che utilizzino oppure no le nuove tecnologie (e, nel presente scritto, la scelta a favore delle nuove tecnologie è opzione di fondo, affrontandosi lo studio del voto elettronico e dell'*internet voting*)<sup>13</sup>. Difatti, come testimonia l'impianto di questo stesso volume, superare il modello tradizionale di voto è possibile anche a prescindere dall'utilizzo delle nuove tecnologie e, se le si volesse impiegare, non sarebbe comunque univoco il modello da perseguire poiché sono molteplici le varianti che si innestano sulla scelta di andare verso modelli di *voto elettronico* piuttosto che verso forme di *digitalizzazione di limitate fasi della procedura* (di ciò si dirà proprio nei successivi sottoparagrafi) o, persino, di *modelli misti o ibridi* che affianchino a dispositivi elettronici di espressione del voto fasi della procedura di tipo analogico (li definirei, *sistemi automatizzati di acquisizione del voto*) oppure fasi della procedura digitalizzate con modalità analogiche di espressione del voto (li definirei, *sistemi a totale o parziale digitalizzazione delle fasi preparatorie e successive all'espressione del voto*).

In estrema sintesi, solo per offrire una rapida panoramica, se si osservano le esperienze oltre i confini nazionali<sup>14</sup>, si noterà che il voto politico è espresso in altri Paesi mediante una variegata serie di modelli già attuati e in essere<sup>15</sup>: il *voto per corrispondenza*, che consente a chi si trova lontano dal luogo di residenza (ove, usualmente, il voto deve essere espresso in presenza) di poter esprimere la propria preferenza a mezzo postale<sup>16</sup>; il *voto per delega*, il cui meccanismo di funzionamento è basato sulla facoltà, per l'elettore che si trova nella condizione di

---

<sup>13</sup> Difatti, come ben evidenziato, in questo volume, da C. CASONATO, *Brevi considerazioni conclusive*, p. 111 è comunque possibile restare nell'ambito del voto analogico o tradizionale correggendo però storture e criticità di questo sistema.

<sup>14</sup> In tema si rinvia, *ex multis*, al contributo di L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 1/2011.

<sup>15</sup> Sul punto si rinvia al libro bianco *Per la partecipazione dei cittadini: come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*, liberamente consultabile e scaricabile attraverso il portale del Ministero per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa ([www.riformeistituzionali.gov.it](http://www.riformeistituzionali.gov.it)), p. 95 e ss.

<sup>16</sup> Sul punto si rinvia al contributo, in questo volume, di V. DESANTIS, *Il voto postale nell'esperienza italiana. Dieci criticità e cenni di diritto comparato*, p. 59.

non poter partecipare alle elezioni, di delegare un altro elettore, il quale esprimerà il voto in nome e per conto di colui che lo ha delegato<sup>17</sup>; il *voto elettronico*, che può intendersi sia quale strumento alternativo da esercitarsi comunque in sedi presidiate (con adozione di dispositivi elettronici), sia da esercitarsi in modalità a distanza, semplicemente attraverso l'uso di dispositivi idonei connessi alla Rete (il c.d. *home voting*); il *voto anticipato presidiato*, sia nel luogo di *residenza* che *in altro luogo*, che consiste nella possibilità per l'elettore di esprimere il proprio voto fuori dalla finestra temporalmente definita per lo svolgimento della tornata elettorale, ma pur sempre in ambiente presidiato<sup>18</sup>; infine, il *voto in luogo diverso da quello di residenza*, che consente a determinate categorie di soggetti – comprese le persone c.d. fragili<sup>19</sup> – che si trovano lontano dal proprio luogo di residenza, di potersi recare in altri seggi (quindi in luogo presidiato) con esibizione di certificati e documenti che attestino sia la facoltà di esercizio di voto sia la situazione che legittima la dislocazione del proprio voto<sup>20</sup>.

Da questa breve elencazione emerge un dato significativo di cui tenere conto ossia la circostanza che i diversi fattori da considerare nella predisposizione di modelli alternativi di voto – la residenza, il luogo in cui ci si ritrova, l'utilizzo del cartaceo, l'utilizzo di dispositivi digitali connessi o non connessi alla Rete, la facoltà di delega, la possibilità di anticipare l'espressione del voto – possono essere combinati tra loro dando vita a un ventaglio di possibilità molto ampio e eterogeneo.

Ed è per questa ragione che occorre intraprendere strade nella consapevolezza degli obiettivi prioritari che si intendono perseguire per un efficiente e democratico sistema di voto. Ed è anche per questa ragione che inquadrare il problema del voto basato sulle nuove tecnologie informatiche – in termini generali – significa anzitutto esaminare gli aspetti appena richiamati, muovendo dal presupposto che al centro del

---

<sup>17</sup> Anche in relazione a questo aspetto si rinvia al contributo, in questo volume, di A. DE NICOLA, *Voto anticipato e voto per procura: un'analisi comparata*, p. 17.

<sup>18</sup> Si rinvia, ancora una volta, al contributo, in questo volume, di A. De Nicola.

<sup>19</sup> In merito l'analisi, in questo volume, è condotta da F. DALLA BALLA, *I labili confini del voto assistito*, p. 79.

<sup>20</sup> Un'analisi è condotta, sempre in questo volume, da D. CASANOVA, *Il voto dei fuori sede come strumento per una maggiore partecipazione elettorale*, p. 37.

dibattito si collocano, quantomeno, la sicurezza, l'integrità, l'affidabilità e l'accessibilità del sistema elettorale, nel pieno rispetto delle caratteristiche costituzionali del diritto di voto<sup>21</sup>.

### 3. Una scelta di campo: alternative tecnologiche con o senza l'utilizzo di Internet

Come anticipato, le proposte che qui si vogliono prendere in considerazione sono tutte accomunate dall'utilizzo di tecnologie informatiche e, pertanto, le diverse soluzioni esaminate ruotano attorno ad alcune strade obbligate che conseguono a delle scelte da compiersi fin da subito in relazione ad alcuni aspetti dirimenti. Seguono alcuni esempi sotto forma di interrogativi.

- a) Utilizzare il cartaceo in alcune fasi della procedura *oppure* superarne l'utilizzo con il ricorso a dispositivi tecnologici e supporti integralmente digitalizzati?
- b) Proseguire nell'intervento umano di verifica degli aventi diritto al voto, di predisposizione delle liste elettorali, di conteggio dei voti espressi, di conteggio delle schede avanzate *ovvero* digitalizzare i processi elettorali a partire dalle modalità di predisposizione delle tessere elettorali, delle liste degli aventi diritto? Inoltre, passare a gestionali che consentano di tracciare chi ha espresso il proprio voto e chi si è astenuto dal farlo per giungere a programmi e modelli di raccolta e conteggio automatizzato dei voti, sino al punto di studiare soluzioni automatizzate di distribuzione dei seggi?

---

<sup>21</sup> Tra i vari contributi dottrinali, volti a ricostruire la portata dell'articolo 48 della Costituzione, si suggerisce la lettura di M. ARMANNO, *Personale, uguale, libero e segreto. Il diritto di voto nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 2018; D. CASANOVA, *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali. I limiti costituzionali alla discrezionalità legislativa*, Napoli, 2020; G. CHIARA, *Contributo allo studio del diritto di voto. Appunti delle lezioni*, Milano, 2012; E. GROSSO, *Articolo 48 (commento)*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 23 e ss.; F. LANCHESTER, *Voto (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1993; M. RUBECCHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, 2016.

- c) Proseguire nell'organizzazione di seggi sul territorio nazionale e, dunque, nell'esercizio presidiato del diritto di voto *ovvero* adottare modalità sicure, ma non presidiate che tengano conto di un unico grande seggio nazionale?
- d) Rivolgersi a soggetti privati nella predisposizione di software e supporti digitali *oppure* accentrare la funzione a livello statale facendosi carico di programmi e supporti interamente predisposti, gestiti e controllati dallo Stato?

Come è evidente, i nodi da sciogliere sono molteplici (e di certo ve ne sarebbero altri al di là di quelli elencati) e ciascuno di essi porta con sé dei postulati dovuti tanto alla *ratio* sottesa alla loro adozione quanto alle *finalità* di carattere pubblicistico che lo Stato intende perseguire.

Se però in questa sede, al momento, si assume l'analisi di un modello alternativo che utilizzi le nuove tecnologie con l'intento di superare il cartaceo (lett. a) e di digitalizzare integralmente la procedura (lett. b), a prescindere dalla modalità presidiata o non presidiata (lett. c) e dalle modalità di produzione e gestione dei programmi e supporti digitali idonei all'esercizio del voto (lett. d), diviene centrale distinguere tra dispositivi elettronici che risultano collegati a Internet oppure no.

#### 4. ...segue: voto elettronico e internet voting: un rapporto *genus ad speciem*

Nell'ambito degli studi sul voto elettronico, dunque, è emerso da quanto detto sino ad ora che parlare di voto elettronico non significa necessariamente considerare strumenti alternativi collegati alla Rete. Ed ecco perché tra voto elettronico e *internet voting* è possibile ravvisare un rapporto *genus ad speciem*.

L'*internet voting*, infatti, è soltanto una delle possibili modalità di utilizzo delle nuove tecnologie rispetto alla più ampia categoria del voto elettronico e, invero, ad oggi è quella che pone i maggiori problemi – come in parte già si è anticipato (v., *supra*, § 3) – di carattere tecnologico poiché non sembra assicurare un sufficiente grado di sicurezza in-

formatica e di controllabilità<sup>22</sup>. Lo svolgimento di votazioni su base nazionale che avvengano attraverso dispositivi collegati alla Rete rientra, allo stato attuale delle cose, tra quelle soluzioni soltanto auspicabili, ma non per questo impraticabili, poiché non si è ancora in grado di assicurare uno standard di sicurezza adeguato. L'esperienza estone di voto elettronico non presidiato, da questo punto di vista, apre effettivamente a delle possibilità, ma questa apertura è altresì controbilanciata, sempre con riferimento alle esperienze di altri ordinamenti, dalla dismissione del voto elettronico da parte della Svizzera.

Partendo proprio dalla Svizzera, infatti, si deve segnalare che il sistema di voto elettronico è stato sospeso ed è in fase di studio per una nuova introduzione<sup>23</sup>. Osservando, però, l'esperienza degli anni passati, in Svizzera in ben dieci Cantoni è stato possibile, fino ai primi mesi del 2019, votare tramite il proprio dispositivo, grazie a due sistemi messi a disposizione l'uno dalla Posta Svizzera e l'altro dal Cantone di Ginevra.

---

<sup>22</sup> In questo senso, si veda il recente studio, reperibile online, di F. FUGA, S. MAISTRI, C. TOMAZZOLI, M. ZAGO, *eVoting, opportunità o sfida impossibile?*, del maggio 2022, ove si sostiene che nonostante «ogni sistema di voto elettronico offre dei miglioramenti rispetto al volto tradizionale che dipendono dalla specifica implementazione del sistema di voto stesso [e.] Tra queste, abbiamo soluzioni che offrono garanzie crittografiche su integrità, verificabilità e supervisione del processo [...] ogni elemento aggiunto al processo è una potenziale vulnerabilità che potrebbe compromettere l'intero processo. Dal punto di vista prettamente tecnologico, il processo di votazione può essere attaccato lato elettore (cabina di voto, portale web), lato entità organizzatrice (processo di scrutinio, conservazione, verifica) e sul canale di comunicazione utilizzato per trasferire il voto dall'elettore all'organizzatore (media fisico come usb, cd, o digitale come email o trasmissioni web)» (p. 4).

<sup>23</sup> La notizia è contenuta in un comunicato del 21 dicembre 2020, con il quale il Consiglio federale ha rilanciato la sperimentazione. Si legge nel documento che «I Cantoni dovranno poter di nuovo effettuare prove limitate di voto elettronico, impiegando sistemi completamente verificabili. È questo l'obiettivo che persegue il Consiglio federale dando seguito alla sua decisione del 18 dicembre sulla riorganizzazione della fase sperimentale. La sicurezza del voto elettronico sarà garantita da norme di sicurezza più precise, prescrizioni più severe in materia di trasparenza, una collaborazione più stretta con esperti indipendenti e da una verifica efficace effettuata su mandato della Confederazione. L'adeguamento delle basi giuridiche sarà sottoposto a consultazione nel corso del 2021» (*Voto elettronico: il Consiglio federale lancia la riorganizzazione della fase sperimentale*, comunicato del 21 dicembre 2020, disponibile all'indirizzo [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch)).

La fase sperimentale, tuttavia, non si è potuta concludere poiché il Consiglio federale svizzero – a seguito di una consultazione svolta nel 2018<sup>24</sup> – ha deciso di non procedere con la revisione della Legge federale sui diritti politici (LDP)<sup>25</sup>, la quale sarebbe dovuta andare nel senso dell'introduzione del voto elettronico quale modalità alternativa di voto generalizzata. Agli inizi del 2019, pertanto, prima il sistema messo a disposizione dalla Posta Svizzera – a causa di problemi legati alla sicurezza e attendibilità della raccolta del voto – poi quello del Cantone di Ginevra – per un eccessivo costo della sperimentazione – sono stati dismessi.

In Estonia, invece, il voto elettronico è presente. Si tratta dell'unico Paese europeo che consente di votare per tutti i livelli di governo (locale, nazionale ed europeo). Il sistema è accessibile, a seguito di identificazione mediante carta di identità elettronica o altra identità digitale certificata, esclusivamente da un computer<sup>26</sup>. Almeno tre, in particolare, le peculiarità del voto elettronico estone. In primo luogo, la votazione da remoto resta aperta dalle ore 9 del lunedì della settimana dedicata alle elezioni e si conclude alle ore 20 del sabato seguente, dunque la sera prima del giorno delle elezioni. In secondo luogo, è possibile per l'elettore ripetere il proprio voto: una volta espresso, infatti, il voto può essere annullato e ripetuto e il sistema terrà in considerazione esclusi-

---

<sup>24</sup> Secondo il comunicato del Consiglio federale del 27 giugno 2018, «Nella seduta del 27 giugno 2018 il Consiglio federale ha preso atto del rapporto finale “Gruppo di esperti sul voto elettronico”, che gli è servito da base per condurre una discussione sul voto elettronico e definire le prossime tappe. Prevede di aprire una consultazione nel corso del secondo semestre 2018 per fare in modo che il voto elettronico diventi il terzo canale di voto ordinario» (*Voto elettronico quale canale di voto ordinario: il Consiglio federale prevede una consultazione per l'autunno 2018*, comunicato del 27 giugno 2018, disponibile all'indirizzo [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch)). La consultazione, tuttavia, non è andata a buon fine e ha condotto alla rinuncia del 2019. Si è trattato di una consultazione promossa ai sensi della Legge federale sulla procedura di consultazione del 18 marzo 2005.

<sup>25</sup> Precisamente, la Legge federale sui diritti politici del 17 dicembre 1976, la cui abbreviazione in LDP è stata invero introdotta dal numero I della Legge federale del 26 settembre del 2014.

<sup>26</sup> Non è quindi possibile esprimere il proprio voto attraverso dispositivi diversi da un computer. Sono esclusi, per esempio, gli smartphone, nonostante essi siano fondamentali per la verifica successiva del voto espresso (si veda, *infra*, la nota successiva).

vamente l'ultima scelta effettuata. In terzo luogo, nel caso in cui l'elettore dovesse comunque recarsi fisicamente alle urne, il voto elettronico espresso non sarà preso in considerazione e prevarrà, invece, la scelta effettuata presso il seggio presidiato.

Sotto il profilo della sicurezza e dell'attendibilità dell'operazione, il voto elettronico estone si caratterizza per un sistema di autenticazione attraverso un'applicazione ufficiale resa disponibile a livello istituzionale; da un complesso sistema di crittografia del voto elettronico e, da ultimo, ma non certo per importanza, dalla possibilità per l'elettore di verificare – scaricando prima dell'apertura della votazione un'apposita applicazione sul proprio smartphone – che il voto espresso sia stato acquisito dal server<sup>27</sup>.

Le due esperienze ora richiamate e, invero, particolarmente l'esperienza estone, offrono molteplici occasioni di riflessione su quelli che possono essere considerati i punti di forza e le criticità del voto elettronico.

Anzitutto, nel caso in cui si dia la possibilità agli elettori di esprimere la propria scelta da remoto, quindi astrattamente in ogni luogo (il c.d. *home voting*), è fondamentale definire prioritariamente quale sia il dispositivo idoneo all'utilizzo del programma specificamente preposto all'esercizio del voto elettronico. Qualsiasi dispositivo connesso a Internet? Soltanto i computer, ritenuti maggiormente sicuri, come nel caso estone? Si tratta di una scelta fondamentale.

In seconda battuta, non è indifferente la previsione di una maggiore o minore ampiezza della finestra temporale all'interno della quale è consentito votare. Un termine più lungo potrà sicuramente agevolare gli elettori, avendo essi a disposizione più tempo e quindi più occasioni per effettuare la propria scelta, mentre un termine breve, se riduce tali possibilità, consente però un più stringente controllo su eventuali tentativi di intrusione e la riduzione del rischio di "hackeraggio" del sistema di voto.

---

<sup>27</sup> Nel caso di specie, sulla schermata del computer utilizzato per la votazione compare un codice QR che, se scansionato con l'applicazione preventivamente scaricata sullo smartphone, consente in modo univoco di scaricare il proprio voto crittografato e di poterlo visualizzare previa conferma.

Ancora, se si considera il sistema di voto elettronico adottato dall'Estonia, non può passare in secondo piano l'opportunità concessa all'elettore di poter annullare il proprio voto e reiterarlo fintanto che le votazioni da remoto risultino aperte. Si tratta, a ben vedere, di una scelta che porta con sé pregi e difetti. Se da un lato, la possibilità di ripetere la votazione è posta a tutela della libertà, segretezza e personalità del voto, potendo essere stata inizialmente coartata la volontà dell'elettore da parte di terzi, dall'altro lato si lascia libero l'elettore di cambiare idea fino all'ultimo momento e ciò consente, quindi, maggiore spazio a tentativi di condizionamento che comunque potrebbero provenire da terzi soggetti, una volta captata l'originaria volontà dell'elettore.

Da ultimo, come anticipato, neppure può considerarsi un'opzione intercambiabile quella di perseguire il voto elettronico mantenendo la formalità del presidio elettorale, piuttosto che implementare un sistema di *home-voting*. Infatti, la possibilità per l'elettore di poter esprimere il proprio voto svincolato dalla sede fisica è senz'altro un enorme incentivo alla partecipazione, così come un potenziale strumento utile al superamento di molte criticità legate all'astensionismo volontario. Tuttavia, si deve tenere conto del cosiddetto *digital divide*, vale a dire del divario, soprattutto generazionale, tra chi possiede dispositivi connessi a Internet – e che quindi ha una, maggiore o minore, dimestichezza nel loro utilizzo – rispetto a coloro i quali non hanno accesso a Internet, non possiedono tali dispositivi o non sono in grado di accedervi autonomamente, senza l'ausilio di altri<sup>28</sup>. In questo senso, il sistema attuale di voto, al di là delle problematiche legate all'accesso fisico ai seggi, è piuttosto intuitivo e consente a tutti di poter esprimersi apponendo, perlopiù, una croce su simboli o scritte prestampati.

Questi rilievi conducono a una medesima conclusione: esistono molti punti di forza derivanti dall'utilizzo del voto elettronico, ma numero-

---

<sup>28</sup> Al riguardo è stato osservato che «l'utilizzazione di sistemi di *e-voting* non deve influire sulla possibilità materiale di espressione della volontà elettorale, né tradursi nell'esclusione di gruppi, socialmente ed economicamente, svantaggiati. Il voto elettronico deve essere nella sua espressione semplice e intuitivo, alla portata di tutti, come lo è tracciare una croce su una scheda cartacea» (M. ROSINI, *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali, prime riflessioni sulle difficoltà di implementazione dell'e-voting nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., p. 21).

se criticità e nodi da sciogliere in un senso piuttosto che in un altro. Assumere delle decisioni di base, in fase di implementazione e sperimentazione, lo si ribadisce, è fondamentale anche al fine contenere i costi degli studi, costi che altrimenti rischierebbero di divenire sprechi di risorse pubbliche se non correttamente impiegati sulla base di attenti e seri studi preventivi di fattibilità.

Ecco, quindi, se l'Italia o, come qualcuno auspica, l'Europa<sup>29</sup>, dovesse riflettere in modo serio sul voto elettronico, non ci si potrebbe esimere dall'affrontare con rigore e precisione tutti i risvolti problematici, valorizzando il più possibile le potenzialità dello strumento, tenendo a mente gli scopi e senza vanificare l'utilizzo delle ingenti risorse economiche necessarie.

Inoltre, aspetti cruciali che determinano l'efficienza oppure no del sistema impiegato per l'espressione del voto elettronico restano la sicurezza del voto e i relativi controlli.

Sotto il profilo della *sicurezza*, le tecnologie *Blockchain* e *Distributed Ledger*<sup>30</sup> sembrano essere in grado, almeno stando alle rassicurazioni di chi possiede le necessarie conoscenze tecniche<sup>31</sup>, di assicurare degli standard di sicurezza elevati, ma non ritenuti ancora del tutto sufficienti. In ogni caso, le tecnologie sopramenzionate sembrano fugare il rischio di una "manomissione" del voto grazie alla decentralizzazione del

---

<sup>29</sup> Sul punto, infatti, è stato messo in evidenza che «La proposta migliore sembra poter essere quella di intraprendere un percorso europeo a fasi, investendo su Istituzioni sempre più informatizzate, attuando esperimenti di voto elettronico presidiato – certamente meno esposto al rischio di violazione del principio di segretezza del voto rispetto all'*home vote* –, introducendo dispositivi digitali nei seggi elettorali, creando, dunque, le condizioni affinché l'elettore superi le remore psicologiche nei confronti dell'*e-voting* e maturi, quindi, una convinta fiducia» (M. SCHIRRIPIA, *Il voto elettronico nell'esperienza europea tra pregi e criticità*, cit., p. 248).

<sup>30</sup> Per un rapido, ma esaustivo, approfondimento sul tema della *Blockchain*, si rinvia al portale *Osservatori Digital Innovation* del Politecnico di Milano e, in special modo, sia al *Glossario della Blockchain* sia all'articolo *La Blockchain spiegata semplice. Definizioni, funzionamento, applicazioni e potenzialità*, liberamente consultabili e scaricabili all'indirizzo [www.blog.osservatori.net](http://www.blog.osservatori.net).

<sup>31</sup> Il che pone comunque il giurista in una posizione di secondo piano o quantomeno induce a riflettere sulla sempre crescente necessità di ampliare il proprio orizzonte conoscitivo, puntando su una maggiore dimensione interdisciplinare della conoscenza giuridica.

sistema e all'assenza di intermediazione così come pare riescano ad assicurare l'immutabilità del registro e, quindi, una volta che il voto è raccolto, esso è custodito senza il rischio di una sua alterazione o rimozione. Allo stesso modo, non sarebbe possibile introdurre nuovi voti senza autenticazione e autorizzazione preventiva, la quale andrà concessa unicamente agli aventi diritto.

Sotto il profilo dei *controlli*, invece, è fondamentale che i software impiegati nonché tutti i passaggi e le chiavi di crittografia siano attendibili e in grado di superare il vaglio di audit affidati a soggetti esterni accreditati. Difatti, sempre grazie all'impiego delle tecnologie *Blockchain* e dei registri distribuiti – connotate da tracciabilità dei trasferimenti, programmabilità degli stessi nonché da trasparenza e verificabilità – sembra essere possibile (ma resta tutto da dimostrare e da testare effettivamente) consentire a soggetti autorizzati di intervenire mediante la fornitura di chiavi *ad hoc* e poter in qualsiasi momento verificare il funzionamento del sistema elettronico.

Innegabile, infine, il vantaggio in termini di efficienza in fase preparatoria e di celerità nell'ottenimento del risultato elettorale. Con il voto elettronico, infatti, non vi sarebbe bisogno di stampare il materiale cartaceo e non vi sarebbero i tanti problemi che spesso si riscontra nella consegna e restituzione dei materiali. Al pari, l'esito elettorale sarebbe pressoché immediato una volta chiuse le votazioni e si eviterebbero errori nel conteggio delle schede, eliminando il rischio che il materiale venga sottratto, occultato, danneggiato o smarrito.

Ma, tornando alla scelta di campo (alternative tecnologiche *con* o *senza* utilizzo di Internet), occorre interrogarsi sulla possibilità di introdurre meccanismi elettronici di voto senza connessione Internet, i quali, se risultano sicuri perché non attaccabili dall'esterno<sup>32</sup>, pongono comunque tutta una serie di problemi legati alla comunicabilità in tempo reale dei dati (il caso tipico dell'elettore che dovesse presentarsi più volte alle urne in seggi differenti). Al pari, isolare il sistema dalla rete Internet coinvolge ulteriori aspetti relativi alla controllabilità dei software utilizzati mediante audit da parte di soggetti terzi autorizzati.

---

<sup>32</sup> Va da sé, infatti, che senza una connessione internet il sistema risulterebbe "isolato" e accessibile unicamente se interrogato fisicamente da chi è presente nel luogo in cui il dispositivo è collocato.

Difatti, il voto elettronico *offline* non risolve comunque questioni legate all'attendibilità e verificabilità del sistema e alla controllabilità da parte di soggetti accreditati (che, di norma, avviene attraverso lo strumento dell'audit).

##### 5. ...segue: un focus sulle voting machine: l'esperienza tedesca di elezione del XVI Bundestag

Alcune problematiche fino ad ora esposte, quindi, coinvolgono anche le modalità di voto elettronico *offline*, che avvengono attraverso le c.d. *voting machine*.

Con il termine *machine voting* (o, analogamente, *voting machine*) ci si riferisce, infatti, a tutti quei metodi di esercizio del voto che coinvolgono l'impiego di macchine elettroniche progettate specificamente per registrare e conteggiare i voti espressi degli elettori, a prescindere dall'utilizzo della Rete.

Le *voting machine*, dal punto di vista progettuale, possono variare notevolmente nel loro design così come può variare il loro funzionamento, tenendo però ferma, in generale, la sostituzione del procedimento tradizionale di espressione del voto, o in relazione alle modalità di raccolta della preferenza, che oggi avviene su scheda e che può invece avvenire con un'interfaccia elettronica della macchina, ovvero in relazione al conteggio dei voti, che oggi avviene manualmente e che invece, con apposite macchine, può avvenire in modo automatizzato.

Sulla base di ciò, infatti, si suole distinguere tra *voting machine a scansione ottica*, ove il voto continua a essere registrato su scheda e il conteggio avviene grazie all'uso di scanner, e *voting machine a registrazione elettronica diretta*, ove l'elettore esprime il proprio voto direttamente attraverso un'interfaccia digitale (per esempio, un tablet) e può modificare la selezione fino a quando il sistema lo consente.

In Italia, si ricorda la consultazione referendaria lombarda del 22 ottobre 2017 concernente l'attivazione di iniziative istituzionali necessarie per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia *ex* articolo 116, comma terzo, della Costituzione. In quella occasione, infatti, è stato possibile esprimere il proprio voto in una sede pre-

sidiata, vale a dire presso le sezioni elettorali regolarmente istituite, mediante però l'utilizzo di tablet e quindi utilizzando un dispositivo in grado di registrare direttamente per via elettronica le preferenze espresse. Si è trattato, in ogni caso, di un'esperienza isolata e circoscritta che ha riguardato, oltretutto, una votazione di carattere meramente consultivo e che non ha avuto alcun seguito nel nostro Paese.

Interessante, invece, l'esperienza tedesca ove le *voting machine* sono state utilizzate per l'elezione del XVI Bundestag. Applicazione, questa, che però ha condotto all'adozione di una sentenza da parte della Corte costituzionale federale che ha sancito l'illegittimità costituzionale dell'utilizzo di *voting machine*<sup>33</sup> specie con riferimento all'accessibilità e alle forme di controllo sui dispositivi adottati.

Di seguito, tradotto in italiano, un passaggio della decisione in questione.

Anche le macchine per il voto computerizzate utilizzate nelle elezioni del 16° Bundestag tedesco non soddisfacevano i requisiti costituzionali relativi all'utilizzo delle macchine per il voto elettronico. [...] L'utilizzo delle macchine per il voto elettronico Nedap delle versioni hardware 01.02, 01.03 e 01.04 di tipo ESD1 e delle versioni hardware 01.01 di tipo ESD2 viola il principio del carattere pubblico delle elezioni (articolo 38 in combinato disposto con articoli 20.1 e 20.2 della Legge fondamentale) perché queste macchine per il voto non consentivano un monitoraggio efficace dell'atto elettorale né una verificabilità affidabile del risultato elettorale. [...] I voti sono stati registrati esclusivamente su supporto elettronico dopo lo scrutinio. Né l'elettore, né i comitati elettorali, né i cittadini presenti al seggio elettorale hanno potuto verificare se i voti espressi fossero stati registrati dalle macchine elettorali senza falsificazioni. Utilizzando il display dell'unità di controllo, le commissioni elettorali hanno potuto riconoscere solo se le macchine elettorali hanno registrato una scheda elettorale, ma non se i voti sono stati registrati

---

<sup>33</sup> BVerfG, 2 BvC 3/07 del 3 marzo 2009, decisione commentata, in particolare, da A. GRATTERI, *GERMANIA: Le garanzie minime necessarie per il voto elettronico secondo il Tribunale costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 11 marzo 2009, che ha definito la statuizione del Tribunale costituzionale tedesco la «prima importante decisione resa in Europa sul tema del voto elettronico che, da sempre, porta gli osservatori a confrontarsi sulla valutazione degli effetti positivi dell'informatizzazione in relazione ai possibili rischi di brogli ed errori e alla dovuta protezione dei classici requisiti costituzionali del voto» (p. 1).

dalle macchine elettorali senza modificarne in alcun modo il contenuto. Le macchine per il voto non offrivano la possibilità di registrare i voti indipendentemente dal registro elettronico sul modulo di memorizzazione dei voti, consentendo al rispettivo elettore di verificare la propria scheda elettorale<sup>34</sup>.

La Corte costituzionale federale, precisamente, si è pronunciata a partire da due questioni di legittimità sollevate rispetto a norme nazionali che consentivano l'utilizzo di macchine elettroniche per l'espressione del voto in occasione delle elezioni federali. I ricorrenti hanno contestato, nello specifico, la regolarità delle operazioni nelle elezioni del XVI Bundestag ritenute svincolate da qualsiasi forma di controllo.

La Corte, nel lungo articolato motivazionale, ha effettivamente sancito l'illegittimità dell'utilizzo delle *voting machine* adottate poiché il sistema di voto avrebbe dovuto prevedere la possibilità che i passaggi cruciali della procedura e, specie, la determinazione dei risultati, fossero controllabili e verificabili dai cittadini, in modo affidabile, senza particolari competenze tecniche. L'assunto deriva da una lettura del principio di pubblicità del voto (espresso all'articolo 38, in combinato disposto con l'articolo 20, paragrafi 1 e 2, della Legge fondamentale tedesca) che richiede la necessità di tali forme di controllo. A essere illegittima, tuttavia, non è la previsione normativa che, in sé e per sé, consente l'utilizzo di macchine elettroniche per lo svolgimento delle elezioni. La decisione, infatti, esamina in concreto la tipologia di dispositivi impiegati per quelle specifiche elezioni che, all'esito delle verifiche tecniche, non rispettavano il principio costituzionale di pubblicità del voto e la possibilità di poter controllare i passaggi fondamentali delle votazioni.

In ciò, è interessante notare come il Tribunale costituzionale tedesco faccia salva la costituzione del XVI Bundestag, poiché la formazione dell'organo rappresentativo non è comunque il frutto di errori provati e dovuti all'utilizzo delle macchine elettroniche impiegate per le elezioni.

In definitiva, è lo stesso Tribunale costituzionale tedesco a stabilire l'illegittimità dell'ordinanza federale che ha consentito l'utilizzo delle macchine elettroniche impiegate.

---

<sup>34</sup> BVerfG, 2 BvC 3/07 del 3 marzo 2009, § V (155, 156 e 157).

L'ordinanza sull'impiego di macchine elettorali nelle elezioni del Bundestag tedesco e dei deputati al Parlamento europeo della Repubblica federale di Germania (ordinanza federale sulle macchine elettorali – *Bundeswahlgeräteverordnung – BWahlGV*) del 3 settembre 1975 (Gazzetta ufficiale federale (*Bundesgesetzblatt – BGBl*) I pag. 2459) nella versione dell'ordinanza del 20 aprile 1999 che modifica l'ordinanza federale sulle macchine elettorali e il codice elettorale europeo (*Verordnung zur Änderung der Bundeswahlgeräteverordnung und der Europawahlordnung*) (Gazzetta ufficiale federale I pag. 749) non è compatibile con l'art. 38 in combinato disposto con gli artt. 20 commi 1 e 2 della Legge fondamentale, in quanto non garantisce un controllo conforme al principio costituzionale del carattere pubblico delle elezioni<sup>35</sup>.

Il caso tedesco è, quindi, emblematico poiché dimostra come siano fondamentali le modalità in concreto adottate nell'adozione di sistemi alternativi. Difatti, se anche si volessero introdurre dispositivi elettronici non connessi alla Rete, come si è detto, bisognerebbe sempre assicurare il rispetto dei principi fondamentali che governano il complessivo sistema elettorale.

Guardando al potenziale relativo all'utilizzo di questi dispositivi, infatti, le *voting machine* possono essere facilmente accessibili e godere di un'interfaccia semplificata; consentono, comunque, l'adozione di sistemi ibridi poiché le *machine voting* non necessariamente implicano la digitalizzazione dell'intera procedura di voto; consentono, infine, una maggiore velocità e precisione nel conteggio e nella verifica dei voti, riducendo notevolmente l'errore umano.

Guardando alle criticità, per contro, permangono preoccupazioni riguardo alla sicurezza, alla trasparenza e alla vulnerabilità dei sistemi che finiscono per incidere sulla garanzia della validità e dell'integrità dei risultati elettorali.

---

<sup>35</sup> BVerfG, 2 BvC 3/07 del 3 marzo 2009, *Urteil*, n. 1.

## 6. La sperimentazione del voto elettronico in Italia: uno sguardo alla simulazione del 13 e 14 dicembre 2023

Nel corso della XVIII legislatura è stato previsto, nella legge di bilancio 2020<sup>36</sup>, un fondo per la sperimentazione del voto elettronico con riferimento alle elezioni europee, nazionali e per i referendum. La sperimentazione, in particolare, avrebbe dovuto coinvolgere gli italiani residenti all'estero e gli elettori che temporaneamente si trovano fuori dal comune di residenza per motivi di lavoro, di studio o per ragioni medico-sanitarie.

Con il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77<sup>37</sup> (poi convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n. 108) la sperimentazione era stata estesa alle elezioni amministrative e regionali, in programma prima per il 2022 e poi, a seguito di rinvio, per il 2023, con integrazione ulteriore del fondo<sup>38</sup>. Con apposito decreto ministeriale del 9 luglio 2021, successivamente integrato da un ulteriore decreto del 21 ottobre 2021, sono state adottate le Linee guida per la sperimentazione di modalità di espressione del voto in via digitale, come previsto dal provvedimento di istituzione del fondo.

Dopo una lunga attesa e incertezza politica – legata soprattutto all'insediamento di un nuovo Governo (quello guidato da Giorgia Meloni) a seguito dello svolgimento anticipato delle elezioni politiche della XIX legislatura – il 13 e 14 dicembre 2023 si è svolta la prima sperimentazione italiana di voto online per consultazioni elettorali simulate. La sperimentazione, infatti, non è avvenuta in occasione di un evento

---

<sup>36</sup> In particolare, il Fondo è stato istituito dall'art. 1, commi 627-628, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*).

<sup>37</sup> A introdurre la disposizione, precisamente, l'art. 38-bis, comma 10 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*).

<sup>38</sup> Il rinvio e l'integrazione, pari a un milione di euro, sono stati disposti dal decreto-legge 4 maggio 2022 (*Disposizioni urgenti per lo svolgimento contestuale delle elezioni amministrative e dei referendum previsti dall'articolo 75 della Costituzione da tenersi nell'anno 2022, nonché per l'applicazione di modalità operative, precauzionali e di sicurezza ai fini della raccolta del voto*).

elettorale reale, ma si è basata sulla creazione di una tornata elettorale fittizia che ha visto coinvolti gli italiani residenti all'estero nelle circoscrizioni consolari europee di Londra, Monaco di Baviera, Stoccolma e Charleroi<sup>39</sup>.

Le elezioni simulate si sono svolte, precisamente, dalle ore 8.00 di mercoledì 13 dicembre 2023 e le ore 20.00 del giorno successivo, sulla base delle linee guida adottate dal Ministero dell'Interno sopramenzionate.

Il portale impiegato per l'espressione elettronica del voto è stato denominato "E-vote" ed è il frutto di elaborazione del Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali in collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, il Dipartimento per la Trasformazione Digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Agenzia per l'Italia Digitale (A.G.I.D.), l'Agenzia per la Cybersicurezza (A.C.N.), il Ministero della Giustizia e la Corte d'Appello di Roma.

Alla piattaforma è stato possibile accedere, per gli elettori individuati<sup>40</sup>, a seguito di autenticazione mediante Carta di Identità Elettronica (C.I.E.), Sistema Pubblico di identità Digitale (S.P.I.D.) e Carta Nazionale dei Servizi (C.N.S.).

Gli aventi diritto al voto (di fatto il "campione" impiegato nella simulazione) sono stati 13.000 italiani iscritti al portale dei servizi consolari<sup>41</sup> mentre hanno partecipato effettivamente alla votazione 2.681 elettori. La procedura di voto è stata portata a termine da 2.557 elettori – con riguardo all'elezione del Senato – e 2.596 elettori – con riguardo all'elezione della Camera dei Deputati. Un dato peculiare: ben 1.534 elettori appartengono alla circoscrizione consolare di Londra.

---

<sup>39</sup> Per la redazione del seguente paragrafo sono stati rielaborati gli unici contenuti a disposizione, ad oggi, sul tema della sperimentazione in questione e disponibili sul portale del Ministero dell'Interno ([www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it)). In particolare, le notizie pubblicate 20 novembre 2023 (*Voto elettronico, prima simulazione il 13 e 14 dicembre*) e il 19 dicembre 2023 (*Voto online, il 13 e il 14 dicembre è stata simulata un'elezione politica nella circoscrizione estero*), riprese dal Dipartimento per gli affari interni e territoriali ([dait.interno.gov.it](http://dait.interno.gov.it)).

<sup>40</sup> E ai quali è stata indirizzata una campagna informativa *ad hoc* a cura del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

<sup>41</sup> Si tratta del portale FastIt ([serviziconsolari.esteri.it](http://serviziconsolari.esteri.it)).

Quanto all'età degli elettori (dato ritenuto fondamentale per verificare il coinvolgimento soprattutto di soggetti anziani), oltre il 70% si colloca tra i 20 e i 40 anni e circa il 20% tra i 40 e i 60 anni.

I risultati elettorali sono disponibili sulla piattaforma Eligendo<sup>42</sup> e, trattandosi di una tornata elettorale fittizia, non si reputa di doverli analizzare in questa sede.

Quel che appare necessario, invece, è attendere ulteriori informazioni sullo svolgimento di questa simulazione, con particolare riguardo all'analisi tecnica di andamento del voto per comprendere se la procedura si sia svolta in assenza di problematiche tecniche e se sia stato possibile effettuare anche dei test (persino *ex post*) legati alla sicurezza e tenuta del sistema.

Naturalmente, quel che scontano queste simulazioni e sperimentazione, specie con riguardo ai rischi di "hackeraggio", è l'assenza di un concreto interesse a interferire con la procedura e a manipolare i risultati.

### *7. Andare oltre lo scetticismo sgombrando il campo da alcune obiezioni: sacralità dell'urna, infallibilità della procedura, fiducia degli elettori e politica "del click"*

A chiusura del presente contributo, come anticipato, chi scrive intende rivolgersi direttamente a giuristi e tecnici appassionati di sistemi elettorali, nella speranza che si possa essere concordi sulla necessità di liberare il campo della ricerca da alcune obiezioni, che spesso si traducono in scetticismi e si risolvono in preclusioni aprioristiche rispetto alla proposizione di soluzioni alternative al sistema tradizionale di voto.

In ordine, si muova dall'obiezione – che spesso ricorre – secondo la quale non si possa in alcun modo rinunciare ai seggi e alla sacralità dell'urna. Ora, è chiaro che non è affatto indifferente essere disposti a rinunciare ai seggi elettorali fisici piuttosto che mantenerli a tutti i costi. Delle due l'una. Nel secondo caso – ritenere l'urna, cioè il seggio, "sacro" – significa assumere il seggio e il voto presidiato quale elemento

---

<sup>42</sup> Si veda, in particolare, la sezione *Simulazione e-Vote 13 e 14 dicembre 2023* della piattaforma ([elezioni.interno.gov.it](http://elezioni.interno.gov.it)).

irrinunciabile di un sistema elettorale nazionale, senza il quale il voto perderebbe di significato e pienezza<sup>43</sup>. Nel primo caso – ammettere che si possa anche rinunciare al seggio presidiato – si tende a valorizzare dell’idea, forse pionieristica o del tutto “folle” (sia concesso...), che non sia così fondamentale il luogo in cui si esprime il proprio voto, ma che sia piuttosto centrale assicurare una partecipazione a tutti i cittadini-elettori, i quali si presume siano sufficientemente consapevoli del momento elettorale da esprimersi secondo le modalità che lo Stato vorrà loro indicare. Posto anche che di tale coscienza collettiva si dubiti (poiché è altrettanto ricorrente affermare la scarsa informazione e sensibilità politica dei cittadini, nella media considerati), non sembra che sino ad oggi la presenza dei seggi e delle “sacre” urne abbia concorso a contenere l’astensionismo e la crescente disaffezione alla politica. Anzi, digitalizzare la procedura di voto forse potrebbe avvicinare i più giovani (d’altra parte coloro i quali osserveranno per più tempo il frutto dell’azione politica dei rappresentanti scelti in un determinato momento storico) e liberare da un certo anacronismo le procedure attuali di voto.

Ulteriore obiezione riguarda invece la pretesa che le procedure elettroniche o digitalizzate di voto restituiscano un dato inconfutabile e siano, pertanto, infallibili in ogni singolo passaggio. Sul punto sia consentito di evidenziare che come non è infallibile il sistema tradizionale di voto (basti pensare a notizie di cronaca che riportano il rinvenimento di schede elettorali tra i rifiuti urbani), non si può pretendere che sia infallibile neppure il sistema di voto elettronico. Ciò che conta, sotto questo aspetto, è che il meccanismo sia affidabile complessivamente, restituisca cioè un dato accettabile e il più possibile veritiero. In termini diversi: il sistema deve produrre un risultato che, al netto delle criticità che la procedura può evidenziare, sia corrispondente alla volontà espressa dagli elettori, senza manipolazioni e mistificazioni. L’esigenza in questione, dunque, non è affatto dissimile a quella che oggi è sottesa all’attuale sistema di voto, ma cambiano soltanto le modalità. Oggi è possibile contare sull’attendibilità e sicurezza delle operazioni di voto a partire dall’individuazione di presidenti di seggio, segretari e scrutatori sul cui

---

<sup>43</sup> Non essendo chi scrive sostenitore della presente tesi, è ben possibile che sfuggano ragioni ben più persuasive sotto il profilo giuridico e tecnico.

operato l'ordinamento ripone la fiducia e prevedendo delle sanzioni, anche particolarmente severe, nel caso di commissione di illeciti. Nonostante ciò, come agiscono tali soggetti resta affidato a procedure che scontano un certo grado di fallibilità, il quale deve comunque restare all'interno di una soglia di tollerabilità accettabile.

Proseguendo nelle obiezioni, vi è chi teme che transitare verso modalità elettroniche di voto possa mettere a repentaglio la già scarsa fiducia degli elettori. Sul punto non è agevole prendere posizione poiché qualcosa di soggettivo come la fiducia non dipende unicamente dalla procedura elettorale adottata. La fiducia degli elettori parte dalla fiducia nel sistema politico, dalla fiducia nelle istituzioni, dalla corrispondenza tra l'azione politica intrapresa, i risultati ottenuti e quanto prefissato con programmi politici divulgati in fase di campagna elettorale. Il voto elettronico, di per sé, potrebbe intaccare la fiducia degli elettori come pure potrebbe invece rafforzarla: molto dipende dalle concrete modalità di attuazione e, ancora una volta, dalla complessiva tenuta del sistema prescelto, dalla sua attendibilità e accessibilità. I cittadini-elettori, in questo senso, devono poter verificare i passaggi fondamentali della procedura elettorale in ossequio alla pubblicità e trasparenza del meccanismo di voto.

Da ultimo, strettamente collegata alla fiducia *degli* elettori, è l'obiezione circa la (s)fiducia *negli* elettori. Infatti, aprire al voto elettronico – specie dell'*internet voting* in ambiente non presidiato –, nella visione dello scettico, può significare dare in mano al cittadino-elettore uno strumento attraverso il quale la scelta del rappresentante si riduce a un rapido “click” e il risultato elettorale, pressoché immediato, rischia di svalutare l'atto nobile del voto. Ancora una volta, si interviene con osservazioni in un terreno scivoloso che riguarda il grado di maturità del cittadino-elettore, la sua capacità di informarsi (e, invero, anche del suo diritto a ricevere un'informazione di qualità, non dimentichiamolo) e di esprimere la scelta in modo consapevole.

\*\*\*

Giungere a delle conclusioni, a seguito dei molteplici spunti di riflessione che si è cercato di far emergere, non è semplice, anche tenuto

conto del fatto che il ragionamento condotto si basa su dati e valutazioni teorici e pochissime esperienze concrete di Paesi esteri. Come ricordato nelle battute introduttive, il tema del voto elettronico interseca ambiti della conoscenza estranei alle scienze giuridiche e soltanto una fruttuosa cooperazione e un mutuo scambio tra professionisti ed esperti delle diverse discipline può portare a un risultato soddisfacente. In ogni caso, questo risultato deve tenere conto di un metodo, che investe tutte le dadi della sperimentazione ed eventuale implementazione di soluzioni tecnologiche alternative al meccanismo di voto tradizionale; un metodo che deve tenere in considerazione il fatto che delle soluzioni di voto elettronico o di *internet voting* si debba pur sempre, e necessariamente, darsi una lettura “costituzionalmente orientata”. Solo una siffatta lettura, infatti, consente non solo il pieno rispetto dei principi costituzionali direttamente riferiti al diritto di voto, rendendo così costituzionalmente conforme e legittimo il meccanismo, ma anche – più in generale e non per questo di minore importanza – il pieno rispetto dei principi generali di rappresentatività e democraticità che sottendono all’intero sistema elettorale, il quale dovrebbe essere, non a caso, sempre improntato a favorire la partecipazione di cittadini informati, messi nelle condizioni di scegliere liberamente da chi farsi rappresentare proprio al fine di eleggere rappresentanti che siano espressione di sensibilità politiche diverse e portatori di interessi appartenenti a gruppi distinti. Anche in questo, infatti, risiede la conformità costituzionale dei meccanismi elettorali.

# NOTE SPARSE SUL VOTO ELETTRONICO

*Monica Rosini*

SOMMARIO: 1. *Premessa breve*. 2. *Tre osservazioni preliminari per un corretto approccio al tema*. 3. *Le sfide costituzionali del voto elettronico non presidiato*. 3.1. *Personalità ed eguaglianza del voto*. 3.2. *Libertà e segretezza del voto*. 3.3. *Trasparenza, affidabilità e sicurezza dei sistemi di e-voting*. 4. *Considerazioni conclusive*.

## *1. Premessa breve*

Nell'affrontare nuovamente il tema del voto elettronico e delle problematiche che il medesimo solleva nel nostro ordinamento costituzionale<sup>1</sup>, muovo da una convinta impressione maturata alla luce delle più recenti vicende: se l'evoluzione tecnologica è rapida, altrettanto non può dirsi per l'implementazione del voto elettronico nel nostro ordinamento. Fa un po' sorridere parlare di voto elettronico e di «prospettive di superamento del voto tradizionale» quando alle ultime elezioni politiche del 25 settembre 2022 non è stato consentito nemmeno il semplice deposito dei contrassegni tramite posta elettronica certificata (PEC)<sup>2</sup>, né estesa la possibilità di raccolta in modalità digitale delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione delle candidature e delle liste, per quanto prevista con riferimento ai referendum nazionali e alle proposte di iniziativa popolare, in forza, prima, dell'art. 1, co. 341, della l. n. 178/2020

---

<sup>1</sup> Per una mia estesa riflessione in tema: M. ROSINI, *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali. Prime riflessioni sulle difficoltà di implementazione dell'e-voting nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2021, pp. 1-45.

<sup>2</sup> Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Direzione centrale per i servizi elettorali, *Elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nelle circoscrizioni/regioni del territorio nazionale, 25 settembre 2022. Istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature*, Pubblicazione n. 1, 2022, 32.

(“Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2021”) e, poi, dall’art. 38-*quater* del d.l. n. 77/2021<sup>3</sup>. Tant’è che l’Ufficio elettorale centrale nazionale ha confermato l’esclusione di una lista (“Referendum e democrazia”) che aveva presentato le liste dei candidati con le sottoscrizioni richieste, ma raccolte in forma digitale<sup>4</sup>.

Alla luce di quanto precede, può ben dirsi, riproponendo il titolo di un noto contributo di Bettinelli<sup>5</sup>, che quella del voto elettronico in Italia è sicuramente “una lunga marcia” e che siamo ancora nei chilometri iniziali del percorso.

Non può, tuttavia, negarsi che sempre maggiori siano le spinte verso l’adozione di tecnologie informatiche nel procedimento elettorale, non solo quindi in riferimento al momento dell’espressione del voto e del suo scrutinio<sup>6</sup>, ma anche alle fasi che li precedono. Tra le “spinte” più autorevoli è sufficiente richiamare la Comunicazione della Commissione del 9 marzo 2021 significativamente rubricata “Bussola per il digitale” che nel definire le ambizioni digitali dell’Unione europea per il

---

<sup>3</sup> D.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con legge 29 luglio 2021, n. 108, recante “Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”, che ha previsto la possibilità della raccolta delle firme mediante identità digitale (SPID), carta di identità elettronica (CIE) e carta nazionale dei servizi (CNS). In tema: P. CARNEVALE, *La richiesta di referendum abrogativo dinanzi alle risorse della digitalizzazione. Qualche prima considerazione sulla sottoscrizione per via telematica*, in *Nomos*, n. 3, 2021, 1 ss.

<sup>4</sup> G. TARLI BARBIERI, *I nodi irrisolti della legislazione elettorale di contorno alla prova delle elezioni del 25 settembre: appunti per la XIX legislatura*, in *Consulta online*, n. 3, 2022, 1207.

<sup>5</sup> E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell’osservatorio elettorale*, n. 46, 2002, 5ss.

<sup>6</sup> La Raccomandazione del Consiglio d’Europa del 2017, CM/Rec(2017)5, sugli “standards for e-voting” definisce l’*e-voting* come «the use of electronic means to cast and/or count the vote», allineandosi, così, all’ampia definizione già offerta da *Handbook for the observation of New Voting Technologies*, elaborato dall’*Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)* dell’OCSE, nel 2013. Tale definizione ricomprende anche i casi in cui l’uso della tecnologia sia limitato alla fase di conteggio dei voti, attraverso, per esempio, l’impiego di scanner per la lettura delle schede elettorali.

2030, le tappe fondamentali e i mezzi per la loro realizzazione, fa riferimento all'obiettivo di

garantire che la vita democratica e i servizi pubblici online siano pienamente accessibili a tutti, comprese le persone con disabilità; che tutti beneficino di un ambiente digitale della migliore qualità che offra servizi e strumenti di facile uso, efficienti e personalizzati con elevati standard in materia sicurezza e tutela della vita privata. L'adozione di procedure di voto online sicure incoraggerebbe una maggiore partecipazione del pubblico alla vita democratica<sup>7</sup>.

È quasi scontato poi rilevare come la necessità di contrastare il crescente astensionismo negli appuntamenti elettorali, l'incessante sviluppo di tecnologie informatiche, sempre più affidabili sul piano della sicurezza, la crescente mobilità delle persone rafforzino tale spinta verso l'adozione di procedure informatiche nel procedimento elettorale. Senza dimenticare, infine, che la pandemia ha posto nuovi motivi per sistemi di voto diversi dal tradizionale voto cartaceo presso i seggi, oltre ad aver accelerato la digitalizzazione<sup>8</sup>.

Ciò premesso, la presente riflessione sull'introduzione del voto elettronico nell'ordinamento italiano muove da tre osservazioni generali, che costituiscono per la scrivente premesse indispensabili per un corretto approccio al tema, per poi interrogarsi sulle sfide che l'*e-voting*, soprattutto nella sua modalità non presidiata, pone allo statuto costituzionale del voto *ex art. 48, co. 2, Cost.*

---

<sup>7</sup> Commissione europea, *Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale*, COM(2021) 118 final, 9 marzo 2021.

<sup>8</sup> Cfr. Council of Europe, Directorate General for Democracy, *Elections and Covid-19*, 20 marzo 2020, disponibile al seguente indirizzo: <https://rm.coe.int/election-and-covid-19/16809e20fe>, per il quale «electronic voting or a hybrid version of it – combining different types of supports – could be a very credible way out». Identico suggerimento è contenuto nel documento INTERNATIONAL IDEA, *Elections and COVID-19*, Technical Paper 1/2020, marzo 2020, in <https://www.idea.int/publications/catalogue/elections-and-covid-19?lang=en>.

## 2. Tre osservazioni preliminari per un corretto approccio al tema

Qualsiasi riflessione sul voto elettronico e la sua introduzione nell'ordinamento italiano non può, a parere di chi scrive, trascurare e prescindere da tre osservazioni preliminari.

*In primis*: la necessaria consapevolezza, invero ampiamente condivisa in dottrina<sup>9</sup>, per cui *il voto elettronico non presidiato non ci salverà dal crescente astensionismo (I)*. In particolare, il *remote e-voting* non è in grado di ridurre l'astensionismo volontario, dovuto a disinteresse verso la politica o a ragioni di protesta, stimato dal Libro bianco della Commissione Bassanini in circa il 35%<sup>10</sup>.

È, tuttavia, indubbio che tale modalità possa rappresentare uno strumento utile a ridurre il c.d. astensionismo involontario, legato all'impossibilità di recarsi alle urne a causa di impedimenti fisici o materiali, o di altro genere. Si tratta di un fenomeno in rapida crescita rispetto ai decenni trascorsi a causa dell'aumento delle diverse categorie di involontari, quali i grandi anziani, gli anziani con infermità o disabilità, gli adulti con patologia psichiatrica, i lavoratori e gli studenti fuori sede, oltre a coloro che per diverse altre ragioni (vacanza, cerimonie civili e religiose, attività ludiche o sportive, ecc.) sono lontani dalle loro abitazioni nei giorni di votazione. Il voto elettronico da remoto è sicuramente in grado di ridurre tali difficoltà. Non è un caso che l'istituzione da parte della legge di bilancio per il 2020<sup>11</sup>, nello stato di previsione del Ministero dell'Interno, di un Fondo per il voto elettronico fosse diretta a garantire il concreto esercizio del diritto di voto degli italiani all'estero e degli elettori che per motivi di lavoro, studio o cure mediche,

---

<sup>9</sup> Cfr. i contributi di A. Apostoli, M. Cosulich, A. De Nicola, G. Tarli Barbieri in questo volume.

<sup>10</sup> La stessa Commissione non manca di evidenziare come si tratti di «una componente dell'astensionismo difficilmente riducibile mediante misure e strumenti di promozione della partecipazione elettorale di carattere istituzionale» (p. 7). Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le Riforme istituzionali, Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria, *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*, 2022, disponibile al seguente indirizzo: [https://www.riformeistituzionali.gov.it/media/1427/ebook-libro-bianco\\_02\\_05\\_22.pdf](https://www.riformeistituzionali.gov.it/media/1427/ebook-libro-bianco_02_05_22.pdf).

<sup>11</sup> L. 27 dicembre 2019, n. 160, all'art. 1, co. 627.

si trovino in un comune di una regione diversa da quella del comune nelle cui liste elettorali risultano iscritti<sup>12</sup>.

*In secundis: il voto elettronico (e in generale l'applicazione di tecnologie informatiche al procedimento elettorale) non è esportabile (II).* L'analisi comparata mostra come la relativa implementazione e il suo successo siano strettamente legati al contesto storico, geografico, demografico, politico e giuridico del Paese<sup>13</sup>. Basti pensare alla diffusa informatizzazione dei servizi e all'affermarsi di una vera e propria cittadinanza digitale in Estonia o all'esigenza di consentire il voto a molti elettori a basso tasso di alfabetizzazione nell'immenso territorio brasiliano.

Pertanto, nel valutare la possibilità di replicare esperienze straniere, occorre tener conto delle peculiarità del contesto italiano. Il pensiero corre alle aree dove la criminalità organizzata cerca di incidere sui risultati delle elezioni condizionando il voto di molti elettori o al *digital divide* tra chi ha un effettivo accesso alla tecnologia informatica ed è in grado di utilizzarla correttamente e chi non ha tali disponibilità e competenze. Com'è noto, nel nostro paese le competenze di chi utilizza la rete e i suoi servizi sono ancora notevolmente differenziate in ragione dell'età, della formazione, delle disponibilità economiche o infrastrutturali<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Tale disposizione è stata modificata dall'art. 38-bis, co. 10, d.l. 1° giugno 2021, n. 77, convertito nella l. 29 luglio 2021, n. 108 che ha esteso la sperimentazione anche alle elezioni regionali e amministrative, previo il necessario adeguamento da realizzare entro il 31 ottobre 2021 al fine di consentire la sperimentazione per il turno elettorale dell'anno 2022. Il d.l. 4 maggio 2022, n. 41 (convertito nella l. 30 giugno 2022, n. 84) ha rinviato la sperimentazione dal 2022 al 2023, disponendo il rifinanziamento di un milione di euro per l'anno 2023 del Fondo per il voto elettronico (art. 6, co. 3).

<sup>13</sup> Si veda l'ampio e approfondito contributo di M. Schirripa in questo volume.

<sup>14</sup> P. CARETTI, A. CARDONE, *Diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era della convergenza. Stampa, radiotelevisione, telecomunicazioni, internet, teatro e cinema*, Bologna, 2019, 265 evidenziano come a vent'anni dalla diffusione della rete, il problema del c.d. *digital divide* è tutt'altro che approdato a soluzioni soddisfacenti e costituisce oggi una grave forma di diseguaglianza sostanziale. In tema anche: L. NANNIPIERI, *La dimensione costituzionale del digital divide. In particolare, gli ostacoli cognitivi alla proiezione dell'individuo nello spazio virtuale*, in P. PASSAGLIA, M. NISTICÒ (a cura di), *Internet e Costituzione*, Torino, 2014, 189.

In ultimo, *essenziale per la riuscita di qualsiasi elezione, a prescindere dalla tecnica di voto utilizzata, è la fiducia degli elettori nei sistemi elettorali e nelle modalità di voto (III)*. Alla complessità dei sistemi elettorali che già è potenzialmente in grado di ingenerare, se non sfiducia quantomeno incomprendimento nell'elettore, non può certo sommarsi la sfiducia nella capacità delle modalità di voto di rappresentare fedelmente la volontà espressa. La fiducia si crea, innanzitutto, con la trasparenza dei processi: non è un caso che alla *Transparency* sia dedicato il Titolo VI della Raccomandazione del 2017 del Consiglio d'Europa che esorta gli Stati membri a essere trasparenti in tutti gli aspetti del voto elettronico.

Suscita, quindi, più di una perplessità il fatto che l'istituzione della commissione incaricata della definizione delle linee guida e i relativi lavori non siano stati assistiti da adeguata pubblicità. Più esattamente, dell'istituzione e composizione dell'organo si è avuto notizia nel settembre 2020 solo a seguito di una interrogazione parlamentare e di un accesso civico generalizzato ai sensi del d.lgs. 33/2013 da parte di una organizzazione che si occupa di diritti digitali<sup>15</sup>. Si apprende poi dalla pagina *web* della Camera dei deputati dell'adozione in data 21 ottobre 2021 di un nuovo decreto ministeriale integrativo delle linee guida contenute nel d.m. 9 luglio 2021<sup>16</sup>, parimenti il Libro bianco della Commissione Bassanini riferisce della elaborazione da parte del Ministero dell'Interno dello studio di fattibilità e della definizione dei requisiti tecnici del sistema di voto elettronico, senza che sia in alcun modo possibile reperire *online* tali documenti. Non è certo il modo migliore per costruire la necessaria fiducia degli elettori.

---

<sup>15</sup> La risposta della Direzione centrale per i servizi elettorali del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'Interno, che svela anche i nomi dei componenti è consultabile al seguente indirizzo: <https://www.linkiesta.it/wp-content/uploads/2020/11/commissione-voto-elettronico.pdf?x47087>.

<sup>16</sup> Al seguente indirizzo: <https://www.camera.it/leg17/465?tema=voto-elettronico-e-digitalizzazione-del-procedimento-elettorale>.

### 3. *Le sfide costituzionali del voto elettronico non presidiato*

L'introduzione dell'*e-voting*, soprattutto ove espresso da remoto, pone non poche sfide ai principi costituzionali in materia di voto, considerato che non esistono – ad oggi – sistemi tecnologici capaci di garantire gli stessi livelli di libertà e segretezza che offre la cabina elettorale dei seggi presidiati. Queste sfide si presentano particolarmente complesse nel nostro ordinamento costituzionale, per la severità che caratterizza l'interpretazione del c.d. “statuto costituzionale del voto”, sia in assoluto, sia in confronto a quanto stabilito a livello costituzionale dalla maggior parte degli altri ordinamenti, anche europei<sup>17</sup>. In molti contesti, infatti, i principi di personalità e segretezza del voto non sono costituzionalizzati o sono interpretati con maggior elasticità, tanto da aver consentito una non problematica introduzione del voto per corrispondenza e per procura<sup>18</sup>.

In questa sede, si intende, più esattamente, analizzare come le “Linee guida per la sperimentazione di modalità di espressione del voto in via digitale”<sup>19</sup>, contenute nel d.m. del 9 luglio 2021 adottato dal Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro per l'Innovazione tecnologica e la transizione digitale, rispondano alle sfide poste al *remote e-voting* dai principi costituzionali di universalità, personalità, eguaglianza, libertà e segretezza del voto.

---

<sup>17</sup> L. CUOCOLO, *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato*, in *DPCE*, n. 1, 2008, 255; L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 1, 2011, 4.

<sup>18</sup> La Costituzione francese, per esempio, non menziona il principio di personalità del voto, lasciando alla legge la definizione dei limiti del voto per procura (art. 71 *Code électoral*).

<sup>19</sup> *Linee guida per la sperimentazione di modalità di espressione del voto in via digitale per le elezioni politiche ed europee e per i referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione limitata a modelli che garantiscano il concreto esercizio del diritto di voto degli italiani all'estero e degli elettori che, per motivi di lavoro, studio o cure mediche, si trovino in un comune di una regione diversa da quella del comune nelle cui liste elettorali risultano iscritti*, disponibili al seguente indirizzo web: [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-07/linee\\_guida\\_voto\\_elettronico\\_decreto\\_9.7.2021.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-07/linee_guida_voto_elettronico_decreto_9.7.2021.pdf).

Il rispetto del principio di *universalità del voto* solleva le minori criticità costituzionali, in virtù della notoria strumentalità del voto elettronico non presidiato all'estensione e alla facilitazione della partecipazione al voto. L'opzione del *remote e-voting* risulta, difatti, funzionale alla partecipazione degli elettori che il giorno delle consultazioni si trovino lontano dal proprio comune di residenza. A tale potenzialità fa riferimento la legge di bilancio per il 2021 laddove circoscrive la sperimentazione del voto in via digitale agli italiani all'estero e agli elettori che per motivi di lavoro, studio e cure mediche si trovino in un comune di una regione diversa da quella del comune nelle cui liste elettorali risultano iscritti.

Tale modalità è, altresì, in grado di rendere più agevole il voto delle persone affette da disabilità, consentendone l'esercizio senza necessità di assistenza da parte di persona di fiducia<sup>20</sup>. Le linee guida non mancano di enfatizzare tale potenzialità, impegnando il sistema di voto elettronico a consentire alle persone diversamente abili e alle persone con esigenze speciali di votare in modo indipendente, tenuto conto delle particolari situazioni individuali (art. 4, co. 2).

Il principio di universalità implica anche la necessità di evitare qualsiasi discriminazione legata alle differenze nelle competenze digitali o nella disponibilità di risorse e infrastrutture. L'utilizzazione di sistemi di *e-voting* non deve, pertanto, influire sulla possibilità materiale di espressione della volontà elettorale, né tradursi nell'esclusione di gruppi, socialmente ed economicamente, svantaggiati. Il voto elettronico deve essere nella sua espressione semplice e intuitivo, alla portata di tutti, come lo è tracciare una croce su una scheda cartacea.

Di qui l'opportuna previsione da parte delle linee guida di una «mirata campagna di comunicazione multicanale unitamente alle specifiche istruzioni di voto» (art. 1, co. 5), cui dovrebbero essere affiancati, pur

---

<sup>20</sup> Si tratta di una potenzialità evidenziata nel preambolo della Raccomandazione (2017)5: «widening access to the voting process for voters with disabilities or those having other difficulties in being physically present at a polling station and using the devices available there». Insiste su tale aspetto anche un approfondito studio del Parlamento europeo del 2011: *E-public, e-participation and e-voting in Europe – prospects and challenges. Final report*, disponibile al seguente link: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/471584/IPOL-JOIN\\_ET\(2011\)471584\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/471584/IPOL-JOIN_ET(2011)471584_EN.pdf).

nel silenzio della norma, percorsi di educazione digitale. Nello stesso senso deve leggersi la previsione di un sistema di voto elettronico di «agevole comprensione e utilizzo da parte di tutti gli elettori, con informazioni chiare e trasparenti presentante in modo sostanzialmente equivalente rispetto alle altre modalità di votazione» (art. 4, co. 1).

Il sistema di voto elettronico dovrebbe basarsi su una *web application*, conforme ai requisiti di usabilità e accessibilità previsti dalla legge, da utilizzare con qualsiasi dispositivo digitale (smartphone, tablet, personal computer) connesso alla rete Internet e dotato di uno dei *browser* più diffusi. Inoltre, per compensare la mancanza di adeguati dispositivi proprietari, dovrebbe essere garantito l'utilizzo di apposite postazioni elettroniche ubicate al di fuori dei locali adibiti a Ufficio elettorale di sezione (art. 2, co. 1).

Fondamentale ai fini dell'università del voto è, infine, la previsione dell'*e-voting* quale modalità alternativa al sistema di voto tradizionale, lasciando all'elettore la possibilità di scelta, entro un termine prefissato e comunque anticipato rispetto alla data fissata per la tornata elettorale, (art. 1, co. 2).

### 3.1. Personalità ed eguaglianza del voto

Il principio della *personalità* del voto, com'è noto, richiede che l'elettore esprima direttamente e di persona il proprio voto, senza possibilità di farsi rappresentare da altri, cedendo o delegando l'esercizio del diritto. In tal modo si rende effettiva anche l'eguaglianza tra gli elettori, tutti titolari di un unico voto.

La difficoltà di garantire il principio della personalità del voto è comune a tutte le modalità di voto non presidiato, compreso il voto per corrispondenza. Il *remote e-voting* impone operazioni di identificazione telematica dell'elettore affidabili, che certamente non possono realizzarsi – come pretendono le linee guida (art. 3, co. 4) – tramite i sistemi di identità digitale già in uso, come SPID o CIE. Tali sistemi consentono di individuare sulla base delle credenziali inserite i soggetti ammessi a esercitare il diritto di voto, ma non la concreta identità fisica del soggetto che esprime il voto. La soluzione può venire dall'adozione di sistemi che facciano uso di tecnologie biometriche, in grado di identifica-

re un soggetto in forza di caratteristiche fisiche uniche, quali le impronte digitali, il DNA, la forma dell'iride, la struttura venosa della mano, le immagini facciali<sup>21</sup>. L'utilizzazione di simili sistemi di riconoscimento genera preoccupazioni relativamente alla protezione dei dati personali dell'elettore, che il legislatore non potrà non affrontare.

La personalità del voto è, poi, strettamente connessa all'*eguaglianza*, che vieta di operare, nel momento in cui il voto viene espresso, delle discriminazioni tra cittadini fondate sulle relative condizioni personali, economiche e sociali, che tendano ad assicurare al voto di alcune categorie un particolare peso specifico. Ne discende il divieto di qualsiasi specie di voto plurimo o multiplo: il voto di ogni cittadino deve avere lo stesso valore e ogni elettore deve avere lo stesso numero di voti, secondo il principio "un elettore, un voto"<sup>22</sup>. Questo principio si traduce, relativamente all'*e-voting*, nella prescrizione che l'interfaccia utente del sistema di voto elettronico non contenga più informazioni rispetto a quelle presenti nelle schede cartacee e nei manifesti con i nominativi dei candidati ammessi (art. 4, co. 1). Invero, la completa uguaglianza di visualizzazione è difficile da raggiungere in quanto diversi supporti (per esempio telefono cellulare, TV digitale, macchine per il voto elettronico o PC) possono visualizzare le stesse informazioni in modi diversi. Non si tratta di una questione puramente tecnica, e, pertanto, la Raccomandazione del Consiglio d'Europa suggerisce che le decisioni in merito non siano lasciate al personale tecnico, ma affidate all'organo di gestione elettorale (*electoral management body*)<sup>23</sup>.

Sulla tradizionale accezione dell'eguaglianza del voto, garantita dalla previsione che ogni elettore possa votare una sola volta per ogni consultazione, è possibile constatare una divergenza tra il testo del decreto ministeriale e le allegate linee guida: queste ultime non escludono che possa essere valutata l'adozione di un processo di voto multiplo anche

---

<sup>21</sup> In tema: G. MOBILIO, *Tecnologie di riconoscimento facciale. Rischi per i diritti fondamentali e sfide regolative*, Napoli, 2021.

<sup>22</sup> La giurisprudenza costituzionale ha, in diverse occasioni, dedotto dal principio di eguaglianza il divieto del voto plurimo e multiplo: sentt. 43/1961, 60/1963 e 107/1996.

<sup>23</sup> Cfr. M. ROSINI, *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali. Prime riflessioni sulle difficoltà di implementazione dell'e-voting nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 27.

per affrontare il rischio di una eventuale pressione esterna sugli elettori (art. 1, co. 4), consentendo all'elettore di ripetere il voto elettronico (o di utilizzare più modalità di voto) e, contestualmente, adottando misure appropriate per garantire che sia conteggiato soltanto un voto, l'ultimo (*infra* par. 3.2). Si tratta del modello estone, che consente l'espressione del voto via *internet* da qualsiasi computer collegato alla rete, tra il sesto e quarto giorno antecedenti le elezioni, in aggiunta al tradizionale voto ai seggi, offrendo la possibilità di cambiare il proprio voto un numero illimitato di volte, fino al termine del periodo di voto anticipato o alla chiusura dei seggi. La possibilità di valutare l'implementazione di questo modello è, invece, perentoriamente accantonata dal testo del decreto ministeriale: «è esclusa la possibilità di esprimere validamente il proprio suffragio due o più volte per la stessa consultazione» (art. 4, co. 5).

### 3.2. Libertà e segretezza del voto

Il principio di libertà del voto impegna l'ordinamento costituzionale «per imprescindibili esigenze di interesse pubblico» a garantire che «l'espressione del voto rappresenti la libera e genuina manifestazione di volontà», reprimendo interventi indebiti su singoli e gruppi derivanti sia da scopi che attentano alle finalità del suffragio, sia da soggetti che possano sfruttare posizioni potestative o non diano «garanzia di obiettività e di disinteresse nell'esercizio delle funzioni alle quali aspirano»<sup>24</sup>. Gli elettori devono essere posti in grado di esprimere il proprio voto liberamente, in assenza di intimidazioni, violenza o indebite influenze o pressioni.

L'utilizzazione di un sistema di *e-voting* non può sacrificare tale principio fondamentale. L'intenzione dell'elettore non deve, quindi, essere influenzata nemmeno indirettamente dal sistema e le procedure con cui gli aventi diritto sono guidati durante il voto «devono assicurare la sua corretta espressione, prevedendo previa visualizzazione del suffragio espresso, la necessità di conferma della scelta effettuata» (art. 4, co. 3).

---

<sup>24</sup> Corte cost., 11 luglio 1961, n. 42, Punto 3 del *Considerato in diritto*.

Per ogni scheda l'elettore può esprimere un solo voto valido o esercitare la facoltà di astenersi dalla scelta, lasciando "scheda bianca". La procedura non dovrebbe, invece, consentire l'espressione di voto nullo, ponendo ammirevolmente rimedio ai casi di invalidità involontaria. Lascia, invece, aperto un interrogativo circa l'ipotesi in cui l'elettore voglia esprimere un voto invalido: esiste un diritto in tal senso?

Sotto il profilo della libertà del voto, qualche perplessità suscita la durata limitata della sessione di voto, prevista dalle linee guida. Quel che è certo è che il processo di voto elettronico non deve indurre gli elettori a votare precipitosamente o senza conferma.

La *segretezza* del suffragio svolge, com'è noto, una funzione strumentale rispetto alla *libertà*, in quanto condizione necessaria, anche se non sufficiente, per la sua effettiva garanzia. La segretezza, impedendo che l'espressione del voto sia in qualche modo riconducibile a un elettore determinato, la sottrae al rischio di forme di controllo, di intimidazione o di corruzione elettorale. Solo se l'elettore ha la certezza che non si potrà in nessun modo risalire alla sua preferenza potrà essere veramente libero nella formazione e manifestazione della sua scelta. Questo legame è evidenziato anche dalla Corte costituzionale che, nel censurare la non conformità all'art. 48 Cost. di una disposizione legislativa della regione Sicilia che avrebbe potuto consentire l'identificazione degli elettori, ha affermato che la segretezza del voto «si risolve anche in garanzia di libertà»<sup>25</sup>.

Il riconoscimento di tale garanzia vincola il legislatore e l'apparato amministrativo a predisporre le misure occorrenti ad assicurarne l'effettività<sup>26</sup>. Tale impegno è estremamente sfidante nel caso di voto elettronico non presidiato, che consente all'elettore di esprimere la propria preferenza in spazi privati, attraverso un proprio dispositivo, senza adeguate garanzie per la segretezza e la libertà del suo voto. Si tratta, invece, di una difficoltà nota e comune a tutte le forme di voto non presidiato, compreso il voto per corrispondenza, che dà luogo a forti sospetti di manipolazione della volontà degli elettori. L'assenza di presidi al momento dell'espressione del voto non consente di rintracciare soluzioni

<sup>25</sup> Corte cost., 10 luglio 1968, n. 96, Punto 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>26</sup> T. MARTINES, *Articoli 56-58*, in G. BRANCA (diretto da), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1984, 79.

soddisfacenti: i rischi sono e rimangono ineliminabili, potendo al più essere ridotti in misura sufficiente da realizzare un affiancamento del voto elettronico al voto tradizionale<sup>27</sup>.

Sul punto, le linee guida ministeriali muovono dalla solenne affermazione che «il rispetto della segretezza del voto espresso costituisce un presupposto imprescindibile di tutte le fasi della votazione elettronica» (art. 4, co. 1). Ciò è garantito dall'impossibilità di ricondurre il voto espresso all'elettore: a tal fine il sistema deve garantire che le informazioni sui votanti vengano digitalmente “sigillate” e rimangano del tutto indipendenti da quelle sui voti espressi, in modo che i voti siano e rimangano anonimi (art. 4, co. 4). Prima di togliere il sigillo, i voti dovrebbero essere mescolati informaticamente e, comunque, devono essere privi di ogni tracciatura dell'istante di tempo in cui ciascun suffragio è stato espresso. I voti e le informazioni sulla partecipazione al voto, in ogni caso, devono essere crittografati.

Parimenti il dispositivo utilizzato per accedere al voto elettronico non deve mantenere traccia dei dati trattati nella fase di voto e non restituisce all'elettore, dopo la conferma del voto, la prova del contenuto del suffragio espresso.

Tali previsioni non sono, tuttavia, in grado di replicare la segretezza di cui l'elettore può godere nella cabina elettorale. Nel *remote e-voting* la segretezza è, di fatto affidata alla responsabilità del singolo elettore, con rischi ineliminabili per la effettiva libertà dei voti espressi. Sul punto la scelta ministeriale è, comunque, quella di non replicare il modello estone, che offre all'elettore la possibilità di un ripensamento, dopo il voto eventualmente avvenuto sotto coercizione, attraverso l'espressione di un nuovo voto, elettronico o cartaceo, questa volta libero da condizionamenti, in sostituzione del primo (*supra* par. 3.1). Tale soluzione concreterebbe una garanzia maggiore per la libertà del voto, anche in virtù del connesso effetto deterrente verso gli autori di possibili coercizioni.

Quanto precede evidenzia come la scelta del voto elettronico non presidiato è destinata, inevitabilmente, a tradursi in una parziale com-

---

<sup>27</sup> V. DESANTIS, *Il dibattito sul voto elettronico tra utilità tecnologiche e perplessità giuridiche: un contemperamento complesso*, in *Ist. fed.*, n. 1, 2023, 62.

pressione della segretezza del suffragio, realizzando un diverso bilanciamento con il principio dell'effettività del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero o degli elettori che, per particolari ragioni, siano oggettivamente impossibilitati a votare altrimenti.

### 3.3. Trasparenza, affidabilità e sicurezza dei sistemi di e-voting

Lo statuto costituzionale dell'*e-voting*, in virtù delle caratteristiche intrinseche di tale modalità di voto, non pare possa esaurirsi nei principi *ex art. 48, co. 2, Cost.* Necessaria è la loro integrazione con alcuni principi codificati a livello sovranazionale, in particolare nella già citata Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 2017. Più esattamente: *Transparency, Accountability, Reliability and security of the system.*

Diverse previsioni delle linee guida sono ispirate al principio di trasparenza. In tale direzione devono essere lette la previsione che il sistema di voto sia sviluppato sulla base di «standard aperti per consentire la completa interoperabilità e la possibilità di dimostrare che ciascun voto è incluso correttamente nell'urna elettronica»; la pubblicazione del codice sorgente del sistema di voto elettronico sul sito istituzionale del Ministero dell'Interno (art. 5, co. 1 e 2). È, quindi, escluso che la procedura avvenga tramite *software* proprietario a sorgente inaccessibile<sup>28</sup>. Questa scelta sembra tener conto delle criticità evidenziate dal Tribunale costituzionale tedesco, in riferimento alla procedura di voto elettronico utilizzata nelle elezioni del *Bundestag* del 2005<sup>29</sup>. Pare, infatti, diretta a inverare il principio di pubblicità delle operazioni elettorali (*Öffentlichkeit der Wahl*), che il giudice costituzionale tedesco ha ritenuto desumibile dall'art. 38 della Legge fondamentale, ai sensi del quale il

---

<sup>28</sup> Su tali criticità, emerse in relazione alle elezioni dei Comitati degli italiani all'estero, svoltesi il 3 dicembre 2021, si rinvia al contributo di C. Marchese in questo volume.

<sup>29</sup> BVerfG 2 BvC 3/07 del 3.03.2009. Per una ricostruzione dei fatti e un commento della pronuncia: A. GRATTERI, *Germania: le garanzie minime necessarie per il voto elettronico secondo il Tribunale costituzionale*, in *Forum Quad. cost.*, 2009; E. BERTOLINI, *Il polling place e-voting nella recente pronuncia del Bundesverfassungsgericht: un futuro da riconsiderare?*, in *DPCE*, n. 2, 2009, 599.

*Bundestag* è eletto «a suffragio universale, diretto, libero, uguale e segreto», letto congiuntamente al principio di sovranità popolare (art. 20). In una forma di governo parlamentare la pubblicità del voto è condizione essenziale per la formazione di una volontà politica democratica. Essa assicura la conformità all'ordinamento e il controllo delle procedure di voto e crea un presupposto basilare per la motivata fiducia dei cittadini; perciò, tutti i passaggi essenziali di un'elezione devono essere soggetti a un possibile controllo pubblico a meno che altri interessi costituzionali giustifichino un'eccezione (para. 106, 111 e 112).

L'affidabilità e sicurezza dei sistemi di *e-voting*, unitamente alla trasparenza, costituiscono aspetti essenziali per costruire e far crescere la fiducia dei cittadini sul loro impiego. In proposito, la Raccomandazione CM/Rec(2017)5 enfatizza la necessità che un organismo indipendente e competente valuti periodicamente la conformità del sistema di voto elettronico e di tutte le tecnologie dell'informazione e della comunicazione ai requisiti tecnici richiesti. In tal senso desta perplessità la scelta delle linee guida ministeriali di affidare la gestione dell'infrastruttura centrale per il voto elettronico esclusivamente a personale autorizzato dal Ministero dell'Interno e che sia lo stesso Ministero a verificarne il corretto funzionamento attraverso la collaborazione con l'Agenzia per l'Italia digitale e le autorità preposte alla sicurezza cibernetica nazionale. Sarebbe, forse, opportuno immaginare l'istituzione di un'autorità indipendente *ad hoc* chiamata a vigilare sulla regolarità delle votazioni elettroniche<sup>30</sup> o, in alternativa, meccanismi di controllo in cui siano coinvolti anche soggetti diversi dal governo.

#### 4. Considerazioni conclusive

Le riflessioni appena svolte hanno inteso evidenziare le principali criticità costituzionali sollevate dall'eventuale introduzione del *remote e-voting*, che hanno indotto il Governo a optare per un approccio im-

---

<sup>30</sup> Critiche sulla proposta di istituire un'apposita autorità indipendente («a volte sedicente indipendente») sono espresse da M. Cosulich, in questo volume.

prontato alla gradualità e progressività della sua implementazione<sup>31</sup>. Difatti, il più volte richiamato decreto ministeriale ha previsto che la sperimentazione del sistema di voto elettronico in un evento elettorale sia preceduta da una fase di simulazione circoscritta a determinati ambiti territoriali comunali e consolari individuati sulla base delle specifiche capacità tecnico-organizzative, «al fine di verificare il corretto funzionamento del sistema di voto e di scrutinio elettronico, il suo impatto sul corpo elettorale e il rapporto tra costi e benefici» (art. 2). Si tratta, quindi, di una fase assolutamente preliminare in cui l'espressione del voto produce risultati privi di valore legale, all'esito della quale, previa positiva valutazione, si potrà procedere alla sperimentazione dell'utilizzo del sistema di voto e scrutinio elettronico in un evento elettorale ufficiale. In questa seconda fase, il voto elettronico concreterà una valida modalità alternativa al sistema di voto tradizionale.

Gli esiti di questo processo appaiono ancora lontani, ma una cosa pare fin d'ora certa: il costituzionalista di fronte all'introduzione di sistemi di voto elettronico non presidiato non può che porsi nell'ottica di una parziale rilettura dei principi del voto democratico e di un loro diverso bilanciamento, anche alla luce degli standard internazionali, che rappresentano «an appropriate tool for interpreting the Constitution», come sottolineato nel 2005 dalla Corte suprema estone<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Secondo quanto suggerito anche dalla Raccomandazione CM/Rec(2017)5 sugli standard relativi al voto elettronico.

<sup>32</sup> *Riigikohus*, sentenza no. 3-4-1-13-05 del 1.09.2005, Punto 17. Il testo integrale della pronuncia è disponibile anche nella versione inglese in [www.riigikohus.ee](http://www.riigikohus.ee).

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

### PROBLEMI E PROSPETTIVE DEL VOTO CON STRUMENTI TECNOLOGICI

*Damiano Florenzano*

1. Mi accingo a svolgere le seguenti considerazioni, esprimendo, innanzitutto, il mio più sentito ringraziamento e il mio più vivo apprezzamento ai Colleghi che hanno animato sinora il dibattito con ricche e interessanti relazioni, che, di certo, non si sono arrestate alla descrizione dei fenomeni e all'indicazione degli aspetti problematici.

In primo luogo, esprimerò il mio pensiero in relazione ai temi emersi nei lavori illustrati; successivamente tenterò di seguire e declinare alcune considerazioni su di un tema che è affiorato in qualche relazione e che, in parte, è emerso nell'intervento del Prof. Cortese in punto di coordinate costituzionali di riferimento.

Orbene, venendo alle prime considerazioni, rilevo che è emerso, e pare si sia tutti d'accordo, che le soluzioni che si possono prospettare, pur migliorando o rendendo più agevole l'espressione del voto, non sono idonee a risolvere i problemi della "democrazia", ossia non incidono, alla radice, sulle ragioni che provocano disaffezione; tantomeno possono eliminare l'effetto conseguente, ossia l'astensionismo.

A ben vedere – ed è una mia personale opinione – anche l'inquadramento di questo fenomeno o meglio la sua denominazione con vocazione onnicomprensiva sembra peccare di imprecisione ed è foriera di equivoci, allorquando ricomprende al suo interno anche il fenomeno, sicuramente non irrilevante, della mancata partecipazione di elettori che vorrebbero partecipare; in altre parole, assenti contro la propria volontà e per questo ricompresi sotto la denominazione di "astensionismo involontario" per differenziarli dalle altre ipotesi. E sì perché l'espressione integra un ossimoro. Il predicato astenersi e quindi, di conseguenza il sostantivo, è espressivo di un'azione, retta dalla volizione, appunto, di

escludersi dalla partecipazione (“Tenersi lontano da qualcosa, trattener-si dal fare una cosa, abitualmente o in singole circostanze”); in altre parole, un’azione alimentata appunto da una specifica volizione volta a procurare un effetto, che è quello di non partecipare. Mentre quello che viene indicato come “astensionismo involontario” descrive tutt’altro: una mancata partecipazione forzata, contraria all’effettiva volontà dell’iscritto nelle liste elettorali; un’ipotesi che sottende un fenomeno ontologicamente diverso dalla “astensione” ed è assimilabile a quest’ultimo solo per l’effetto esteriore e finale, ossia la mancata partecipazione alle votazioni.

Orbene, molte delle soluzioni prospettate, sia quelle concernenti adeguamenti e miglioramenti delle forme di voto tradizionale, sia quelle concernenti soluzioni innovative con l’utilizzo del c.d. voto elettronico nelle differenziate forme ipotizzabili, possono essere efficaci per affrontare e ridurre proprio ciò che astensionismo non è in senso proprio, ossia il c.d. “astensionismo involontario”.

Mentre l’astensionismo per disinteresse o, peggio, per disaffezione, salva l’introduzione di un voto coatto (obbligatorio) – affatto sconosciuto nella storia e negli studi quanto l’astensionismo<sup>1</sup> –, non può che trovare rimedio in “soluzioni” politiche ossia in soluzioni che possano instillare nella collettività il senso e l’importanza della partecipazione. D’altra parte, mi piace ricordare che la stessa previsione che si rinviene nell’art. 48 della Costituzione che esprime la doverosità del voto, quale “dovere” seppur “civico”, era stata introdotta anche per non precludere interventi del Legislatore volti a introdurre misure coercitive (seppur indirette)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> L’astensionismo per disaffezione e disinteresse era ben conosciuto ancor prima che si introducesse il suffragio universale esteso a entrambi i generi, in vari Paesi europei che avevano appunto introdotto misure per arginarlo (si vedano per esempio gli scritti di Bassano Gabba di inizi Novecento sul voto obbligatorio).

<sup>2</sup> In tal senso la relazione di U. Merlin: “Nelle ultime elezioni il popolo, sia nelle campagne come nelle città, è accorso alle urne con percentuali altissime dimostrando in tal modo la sua piena maturità politica. Senza qui indagare se la affermata obbligatorietà del voto abbia avuto la sua parte di merito nel raggiungere l’utile effetto, noi crediamo che la nuova Costituzione possa e debba ripetere che il voto è un dovere civico”. E per Condorelli: “Qui la parola civico sta nel senso di dovere politico, con una notazione di giuridicità: perché «civico» è il perfetto corrispondente, sul tema latino, dell’aggetti-

Un altro dato che è emerso e sul quale, mi sembra, siano state espresse considerazioni condivise è che, allo stato, le soluzioni “tecniche” prospettabili e anche sperimentate presentano tratti di complessità e di inidoneità – per certi versi sorprendenti – principalmente in punto di verificabilità della correttezza delle procedure. Il caso tedesco illustrato e riferito da più relatori è emblematico e presenta caratteri sui quali sarebbe inutile indugiare da parte mia.

Le articolate quanto analitiche considerazioni sulle soluzioni innovative concernenti l’espressione di voto in ambiente presidiato e non presidiato, non hanno omesso di confrontarsi con il catalogo delle coordinate costituzionali, senza trascurare la visione comparata, che concernono il diritto di voto (libertà, personalità, segretezza ed eguaglianza e anche quello dell’universalità), altrimenti integranti quello che è stato pure denominato “statuto costituzionale del voto” e pure le coordinate di conio sovranazionale, non da ultimo quelle rinvenibili dalla Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa del 14 giugno 2017<sup>3</sup>. Esse hanno tracciato i rilievi di maggiore problematicità che possono riguardare, in effetti, quasi tutte le coordinate, fatta eccezione del principio di universalità, unico a ricevere semmai una maggiore tutela da soluzioni che, in ogni caso, sono mirate a rendere concrete le condizioni per la maggiore diffusione dell’esercizio del diritto.

Non si può non condividere il rilievo espresso secondo il quale l’innesto di dette soluzioni alternative ai sistemi tradizionali e il successo delle conseguenti implementazioni dipenda anche da elementi di contesto, storico, geografico, demografico, politico e giuridico di un Paese. Così si deve raccogliere con estrema attenzione la preoccupazione ar-

---

vo «politico», che è su tema greco. Evidentemente sono due parole che si corrispondono nel loro contenuto sostanziale. Ma la parola «civico» è più pregnante di giuridicità e perciò appare più propria” (Res. A.C., p. 4117; Cfr. anche C. MORTATI, *ivi*, p. 4134 e U. MERLIN, *ivi*, p. 4139). Ma ancora più eloquenti le parole del Presidente della Commissione dei 75, Ruini: “L’affermazione, dunque, non ha un pieno valore normativo né comporta sanzioni, ma certamente “l’ammettere il dovere civico... del voto è un primo passo a cui può servire la dichiarazione, per mezzo di legge, dell’obbligatorietà del voto” (Res. A.C., Ruini, p. 4144)”.

<sup>3</sup> Recommendation CM/Rec(2017)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les normes relatives au vote électronique (*adoptée par le Comité des Ministres le 14 juin 2017, lors de la 1289<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres*).

gomentata anche con il richiamo al noto saggio del Sartori<sup>4</sup> circa i rischi connessi all'utilizzo degli strumenti elettronici per l'espressione delle volizioni politiche.

Sebbene le preoccupazioni espresse si riferiscano principalmente agli effetti delle soluzioni tecnologiche mirate a consentire la formazione delle volizione politica in modo generalizzato (e non circoscritta al voto), di certo non si può escludere l'effetto trascinamento che l'implementazione di tali soluzioni potrebbe determinare, così come l'effetto che potrebbe produrre in sé sui contenuti della rappresentanza. Da qui l'attenzione per evitare una c.d. eterogenesi dei fini che potrebbe realizzarsi per l'impatto che potrebbe essere procurato sul modo di concepire la democrazia e, in particolare la democrazia rappresentativa, da intendersi non come riduzione del principio, ma come forma adeguata di esplicazione ottimale del principio democratico.

Dinanzi ai rilievi critici e, comunque, al grado di inadeguatezza che contrassegna le soluzioni ipotizzate e/o sperimentate in relazione ai principi, non so se possa essere sufficiente, come da taluno suggerito, la rilettura dei predetti principi, ossia una rilettura intesa come attività ordinata all'adeguamento dei contenuti dagli stessi evincibili. Il dubbio sovviene perché gli stessi non sembrano aver mostrato elementi di inattualità, specie in riferimento alla realtà (italiana) in cui devono applicarsi<sup>5</sup>. Ovviamente non viene meno l'importanza della ricerca, dell'analisi e della sperimentazione. Tutt'altro.

Ma l'attuale situazione conduce alla necessità di dover prestare attenzione ancora alle modalità cosiddette tradizionali, perché sono quelle

---

<sup>4</sup> In M. SCHIRIPA, *Il voto elettronico nell'esperienza comparata europea*. L'A. ha fatto riferimento al fenomeno del «direttismo elettronico», affermando che «nel direttismo elettronico sparisce la democrazia faccia a faccia [...] il direttismo elettronico mobilita la folla solitaria, una miriade di individui isolati e inerti che si rapportano solo al video, e che decidono in solitudine, premendo bottoni, di cose che non fanno né minimamente capiscono. In questo direttismo sparisce, allora, la discussione, la deliberazione e il decidere insieme» (da G. SARTORI, *Mala tempora*, Bari-Roma, 2004, p. 392).

<sup>5</sup> Il riferimento è ai contegni illeciti più disparati che si palesano in occasione delle tornate elettorali che trovano conferma nella cronaca di questi giorni riguardante il voto di scambio e che, seppur postumo all'evento convegnistico, è appunto confermativo di un malcostume, purtroppo immanente, verso cui quei principi sono posti come indefettibile argine.

che, in attesa di soluzioni tecnologiche confortanti, possono consentire di affrontare e superare appunto quel fenomeno, a mio avviso intollerabile, integrato dalla mancata partecipazione al voto di quelle persone tutt'altro che intenzionate ad astenersi.

Infine è stato toccato il tema della tutela rispetto agli esiti dell'utilizzo di queste forme innovative di modalità di espressione del voto; è stata valutata l'opportunità dell'esistenza di un'Autorità indipendente. Personalmente preferirei che a occuparsene permanesse un organo appartenente alla giurisdizione, non obliando, tuttavia, che, allo stato, alcuni spazi sarebbero comunque preclusi dalla competenza delle Camere in relazione alle elezioni politiche, laddove si trattasse di controversie attinenti alle modalità di esercizio del diritto di voto (almeno nelle parti non riguardanti la fase del procedimento preparatorio).

2. L'altro ordine di sintetiche riflessioni che vorrei svolgere lambisce un tema complesso che imporrebbe, se si volesse affrontarlo a pieno, di attraversare gli esiti di poderosi studi che hanno innervato la scienza giuridica (non solo italiana) a cavallo di due secoli (Ottocento e Novecento). Non essendo questa la sede, mi limito a farvi un mero e, sostanzialmente, indiretto riferimento.

Gli studi sulle forme di espressione del voto presuppongono la classificazione del medesimo come di un oggetto di un diritto soggettivo, previsto e qualificato da disposizioni costituzionali e appartenente alla categoria dei diritti politici, ovvero dei diritti soggettivi pubblici.

L'approccio sicuramente esatto, a volte, finisce per macchiarsi di un torto, quello di contribuire a obliare l'esistenza della funzione pubblica che il voto presuppone: la funzione elettorale.

Ora è indubbio che l'espressione del voto del singolo si innesti in un procedimento che culmina in un esito che dipende, ma non corrisponde, all'esercizio dell'attività di un solo individuo e questo esito è determinante per assolvere al reclutamento dei rappresentanti politici – esito essenziale, direi indefettibile – ovvero di altra decisione pubblica rilevante. E si sa che dove vi è un procedimento e un effetto (che incide nei rapporti pubblici) si può scorgere l'esistenza della funzione pubblicistica. Tutti ricordiamo la definizione di funzione quale sequenza di atti

previsti/vincolati dalla legge per la produzione di un effetto giuridico che soddisfa interessi non necessariamente propri del soggetto che li esplica, ma che è destinata a soddisfare un interesse generale.

Orbene, il procedimento esiste e l'espressione del voto, individualmente considerato, è un segmento – minuscolo e, di per sé solo, insipiente – di questo procedimento.

Limitandomi alle letture del Novecento, ma nemmeno tanto lontane, ricordo che Carl Schmitt nella sua *Dottrina della Costituzione* ricordava che “il popolo come elettorato o cittadinanza con diritto di voto esercita determinate competenze, e la prima è quella elettorale...”.

Carlo Lavagna consegnava il corpo elettorale tra gli “organismi di base” della democrazia, ossia le strutture che garantivano la comunicazione tra Governanti e Governati.

Sulle attività del corpo elettorale Costantino Mortati non aveva dubbi: quella elettorale aveva forme e contenuti di una funzione pubblica (appuntamento, elettorale).

Mi chiedo perché sovente di questa funzione non si parli, anzi, sembra che la si nasconda, tentando di sfuggire a una realtà incontestabile.

Così pure, sempre riflettendo a voce alta, quale che sia la ricostruzione sposata per dare rilievo a detta incoercibile realtà (funzione elettorale, diritti soggettivi pubblici, diritti strumentali/funzionali, ecc.), rilevo che qualora se ne assuma l'esistenza si deve dubitare che il catalogo dei principi di riferimento abbia sede solo nell'art. 48 Cost., il quale, semmai, può contenere solo alcune coordinate sulle modalità operative di esercizio del diritto, e nemmeno tutte.

D'altra parte, seppur è vero che la Costituzione italiana colloca l'art. 48 nei *Rapporti politici* e, soprattutto nella prima parte della Costituzione, del suffragio e comunque del voto – con la conferma del ruolo fondante per la democrazia – ne trattano anche gli artt. 56, 58, 75, 123, 132, 133 e 138, che sono espressivi appunto del principio di universalità. Ed è difficile non attribuire a ciò che è disciplinato nella seconda parte della Costituzione il carattere della funzione.

Ed è alla funzione (elettorale) che si riferiscono i principi costituzionali ed europei, che non si riducono a esprimere i caratteri del voto inteso nella sua proiezione soggettiva e individuale.

Si pensi pure agli standard internazionali che riguardano non il voto del singolo, ma conformano tutto il procedimento e quindi la tenuta dell'intera funzione elettorale.

Perché non si fa riferimento alla funzione elettorale? Perché è rifiutata o semplicemente trascurata? Forse perché sembra difficile conciliare l'esistenza di un diritto soggettivo con una funzione pubblica secondo la catalogazione comune, oppure perché la ricostruzione della "funzione" potrebbe far scolorire il diritto che resterebbe suscettibile di disciplina e quindi di limitazioni o affievolimento (qui potremmo essere memori della teoria dei diritti riflessi), oppure perché, come spesso sembra, si paventa l'enfasi del titolare del diritto soggettivo che verrebbe configurato anche come titolare – seppur in misura infinitamente parziaria – dell'esercizio di una attribuzione, costituzionalmente prevista.

Certo è che sembra che all'affermazione prepotente della universalità sia seguita, pian piano, l'eclissi della ricostruzione della funzione. La formula è sparita anche nel lessico consueto e non compare più come titolo nei manuali. È rarissima anche nelle sentenze della Corte costituzionale. Sembra che vi siano solo quattro sentenze che riportano l'espressione "funzione elettorale" (Corte cost., nn. 166/72, 104/73, 280/92, 25/08). Scompare, sì. Ma sembra seguire un andamento carsico. Nella sent. n. 39 del 1973, citata nel dibattito, la Corte è ancora alla prescrizione del dovere l'esistenza di una "funzione" di interesse pubblico e continua rilevando che

l'importanza di tale funzione e le conseguenze che dal suo non corretto esercizio potrebbero derivare nella costituzione degli organi supremi ai quali è affidato uno dei poteri essenziali dello Stato – quello legislativo – postulano, in materia, il più scrupoloso rispetto del principio di eguaglianza, che assicuri la par condicio dei cittadini nel momento in cui, con l'espressione del loro voto, in sostanza, danno concreto contenuto alla sovranità popolare.

Con tale enfasi la Corte giustifica che solo lo Stato ha la legittima competenza di disciplinare questo oggetto precludendo alla Regione Puglia la possibilità di introdurre con legge agevolazioni per gli emigrati ai fini del rientro mirato a consentire l'esercizio del voto.

Orbene se così è e cioè se la giustificazione della scelta risiede, in ultima analisi, nella più opportuna allocazione della disciplina di un potere, quest'ultimo non si riduce a un insieme di diritti soggettivi, ma è una funzione, la cui disciplina è di spettanza statale. Sicché, pur non denominata funzione elettorale essa comunque appare per quello che è: una funzione fondamentale.

A volte sembra che sia stato conveniente smarrirla, quando si è preferito non allargare il novero “poteri dello Stato” a mente dell’art. 134 Cost. ai titolari di queste situazioni soggettive che partecipano all’esercizio della funzione. E così la Corte costituzionale ha potuto negare detta qualifica ai partiti politici (sentenza 24 febbraio 2006, n. 79), configurando l’art. 49 come destinato a qualificare la posizione dei diritti dei singoli; in altre parole, utilizzando la qualificazione di diritto per ridurre e non per ampliarne la tutela (analogamente a quanto ha fatto per i titolari del diritto di petizione – ord. 23 dicembre 2021 n. 254).

Personalmente non ne sono convinto e quindi segnalo l’importanza di considerare nel catalogo di raffronto principi che possono desumersi al di là dell’art 48 Cost.; la circostanza che si possa e si debba tutelare la partecipazione consegnando ai cittadini (e a volte non solo a questi) un diritto non deve far trascurare la circostanza che il voto e le modalità di espressione debbano confrontarsi con il catalogo dei principi che reggono l’azione collegiale espressa dal corpo elettorale al quale (e non solo ai singoli) si affida la titolarità del potere elettivo, al cui esercizio i singoli contribuiscono, appunto, esercitando la quota di potere che è anche un diritto.

3. Volendo sottoporre a test quanto rilevato, provo ad applicare, a mo’ di coordinate, quanto detto su di un esempio che è stato oggetto di discussione: il voto per procura.

Ora ben sappiamo che, pur con tutte le cautele del caso, una tale modalità è ammessa in altri ordinamenti, come per esempio in Francia, e non sembra preclusa dal *Codice di buona condotta in materia elettorale* adottato il 28 luglio 2016 dalla Commissione Europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia).

Ora siamo sicuri che la mancata previsione di questa modalità (*id est*: il divieto) nella disciplina nazionale possa poggiare e trovare legittimazione in basi salde rinvenibili esclusivamente, come pure è stato autorevolmente sostenuto, nella personalità e nella segretezza del voto? Ciò anche a fronte del *favor* espresso verso questo diritto politico fondamentale dalla stessa Carta costituzionale?

Innanzitutto, come tutti sappiamo l'espressione è atecnica; non si tratta di una vera *procura*, ossia di un conferimento di poteri che consente al rappresentante di formare la volontà del rappresentato (seppur nell'interesse di questi), bensì solo di un'autorizzazione al rappresentante di riportare la volizione così come già formata esclusivamente dal rappresentato; cosicché l'espressione descrive l'attività di un mero *nuncius*. Orbene, non pare che nel nostro ordinamento, in caso di diritti personali, il carattere della "personalità" ne precluda, in assoluto, l'esercizio attraverso un *nuncius*. Esempio eloquente è il matrimonio per procura (*ex art. 111 c.c.*).

Certo, potrebbe essere rilevato che, nel caso del "voto per procura" l'azione del rappresentante non sarebbe controllabile – e correggibile – (a differenza del caso del matrimonio per procura). E, in effetti, potrebbe non essere controllabile, se non a scapito della segretezza, il modo in cui il *nuncius* abbia votato.

Queste constatazioni sollecitano però due riflessioni: la prima è che non è il carattere della personalità che si oppone all'introduzione della facoltà; la seconda è che, di norma, l'esercizio di un diritto – se è un diritto e solo un diritto – non viene precluso solo perché possa paventarsi il rischio di un abuso. In questi casi l'ordinamento dovrebbe introdurre regole che consentano il bilanciamento tra i vari interessi in gioco; e se il bilanciamento ha ad oggetto interessi esclusivamente connessi alla sfera soggettiva del titolare, appunto, di un diritto soggettivo di cui si discute, difficilmente potrebbe condurre a un divieto assoluto dell'esercizio, dovendo prevalere il *favor* per il diritto (soggettivo) medesimo e, appunto, per il suo esercizio.

Allora forse, nel caso vengono in gioco – e sono stati valutati – interessi del tutto estranei a una fattispecie che si riduca esclusivamente a circoscrivere una posizione soggettiva tutelata (un diritto, anche funzionale); in effetti, le valutazioni sembrano essersi incentrate su qualco-

sa di ulteriore. Forse attengono alla funzione *tout court*; una funzione, appunto, che impone – in nome della qualità dell’esito dell’esercizio complessivo – la genuinità – anche intesa come “fiducia” – della manifestazione del singolo voto.

E difatti la scelta del legislatore trova la sua legittimazione se si considera che essa si fonda sull’aspirazione a come si deve svolgere, nel suo insieme, la funzione elettorale, tenendo conto delle criticità culturali e ambientali che impongono, nel nostro Paese, regole rigorose, le quali traggono legittimazione e linfa dalla tutela della funzione più che dalla tutela del diritto del singolo.

Da qui, ripeto, l’importanza del recupero di una visione di insieme che miri a confrontare gli oggetti di questi studi con un catalogo di valori che si rinvengono anche oltre l’art. 48 della Costituzione.

PARTE III

COME GOVERNARE  
LE TRASFORMAZIONI ELETTORALI?



# ASTENSIONISMO E PARTECIPAZIONE POLITICA NEL QUADRO DI UNA DEBOLE (E LIMITATA) RAPPRESENTATIVITÀ DEMOCRATICA

*Adriana Apostoli*

SOMMARIO: *1. La ricostruzione di un fenomeno empirico: l'astensionismo nel Libro Bianco "Per la partecipazione dei cittadini". 2. Una scelta di campo: alcune possibili soluzioni in risposta dell'astensionismo involontario. 3. Alle origini del problema: questioni aperte sul presente e sul futuro della democrazia italiana.*

## *1. La ricostruzione di un fenomeno empirico: l'astensionismo nel Libro Bianco "Per la partecipazione dei cittadini"*

Il tema dell'astensionismo elettorale credo debba essere affrontato tenendo conto, anzitutto, del suo inquadramento quale fenomeno empirico complesso. Esso, infatti, rappresenta non soltanto – in termini giuridico-costituzionali – una cartina al tornasole dello “stato di salute” delle democrazie contemporanee, specie di stampo rappresentativo, ma costituisce un aspetto di rilevanza sociale generale, la cui portata, oltre al mero dato statistico sull'affluenza alle urne, coinvolge un intreccio di variabili sociali, politiche, economiche e culturali che ne determinano la natura e l'entità. E, se l'analisi del fenomeno, nella presente sede convegnistica, è passata certamente attraverso la cruciale prospettiva costituzionalistica – poiché i principi costituzionali svolgono un ruolo fondamentale nell'orientare e regolare il comportamento elettorale dei cittadini – bisogna comunque tenere a mente che il problema dell'astensionismo parte pur sempre da un'osservazione statistica (ossia dalla percentuale di affluenza elettorale), richiedendo – in questo – un iniziale approccio empirico, il quale restituirà dei dati che, solo successivamente, potranno trovare riscontro e fondamento nelle ragioni, molteplici-

ci e variegata, che tenteranno di spiegarli, contestualizzandoli nella realtà sociale e giuridica ove essi si manifestano.

Tanto premesso, intendo richiamare brevemente alcuni fattori dai quali l'astensionismo elettorale dipende e dei quali, a ben vedere, è possibile riconoscere una comune matrice giuridica.

Se, difatti, prendiamo in considerazione la percezione di efficacia e trasparenza del sistema politico, la fiducia nei confronti delle istituzioni, il ruolo dell'educazione civica (o dell'educazione alla cittadinanza), la conoscibilità e concretezza delle politiche pubbliche, le condizioni economiche e sociali nelle quali versano i cittadini-elettori, va da sé che tutti questi fattori fungono da variabili condizionanti l'esercizio del voto e, come anticipato, risultano accomunati dalla loro caratura "giuridica", dal loro stretto ancoraggio alla complessiva qualità e pienezza della rappresentatività delle istituzioni democratiche.

Nel contesto delle moderne democrazie costituzionali, difatti, l'astensionismo elettorale è legato a doppio filo, da un lato con la legittimazione della rappresentanza politica e, dall'altro, con la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica. Non è un caso che il testo costituzionale muova da una premessa irrinunciabile, quella della rappresentatività del Parlamento, la cui legittimità risulta fondata sull'espressione autonoma della volontà popolare (articolo 1 della Costituzione), manifestata attraverso il voto libero, uguale, personale e segreto (articoli 3 e 48 della Costituzione). L'astensionismo si colloca, per converso, nel solco di tali principi e della loro declinazione, quale manifestazione – più o meno volontaria e più o meno consapevole – della rinuncia a partecipare al processo democratico, sollevando così questioni riguardanti il grado di efficacia e completezza della rappresentanza politica.

Venendo ai dati, l'analisi dettagliata dell'affluenza elettorale dalle prime elezioni politiche del 1948 fino alle più recenti elezioni politiche del 25 settembre 2022 rivela un *trend* preoccupante caratterizzato da un costante declino della partecipazione al voto. Questa crescente disaffezione è ben evidente quando si mettono a confronto i dati sull'affluenza elettorale alle elezioni politiche nazionali: da un tasso di partecipazione pari al 92,23% del 1948 si è passati al 63,79% del 25 settembre 2022. Già di per sé questo dato è atto a dimostrare il "crollo" della partecipazione elettorale, mettendo in luce la consistenza – quasi 4 elettori su 10,

in termini assoluti, non si recano alle urne – del fenomeno dell’astensionismo. Questo crollo, osservando nel dettaglio, è però il frutto di una costante e apparentemente inarrestabile inflessione dell’espressione del voto che ben si comprende se di confronto il numero degli astenuti (complessivamente considerati, come se anch’essi fossero un partito, quello cosiddetto del “non voto”), con i risultati ottenuti dai singoli partiti politici che, via via, si sono presentati alle elezioni, concorrendo tra loro. Ed è così che, fino al 1987 il numero degli astenuti era costantemente e di gran lunga inferiore al numero dei voti ottenuti, ciascuno per sé (e a prescindere dalla possibilità di presentarsi in coalizione), dai due partiti politici più votati. Tuttavia, sia alle politiche del 1992 che a quelle del 1994, il “partito del non voto” ha superato il secondo partito più votato (risultando, nel merito, Forza Italia il primo partito con 8,1 milioni di voti, seguito dal “partito del non voto”, con 8 milioni di “voti” (*rectius*: di astenuti), e dal PDS con 7,8 milioni di voti), segnando così un cambiamento significativo nell’atteggiamento degli elettori verso il processo elettorale.

Nelle elezioni successive (1996), il “partito del non voto” ha per la prima volta superato entrambi i principali partiti in termini di preferenze e, definitivamente a partire dal 2013, l’astensione è diventata la scelta più comune tra gli elettori, superando abbondantemente il sostegno verso le singole liste e i partiti, arrivando alle ultime elezioni del 2022 a percentuali del tutto eloquenti (il “partito del non voto” rappresenta oggi il 37,28%, seguito da Fratelli d’Italia che rappresenta “soltanto” il 15,87% di tutti gli aventi diritto al voto e dal Partito Democratico che ne rappresenta l’11,64%).

Osservato, quindi, il fenomeno dal punto di vista quantitativo e prima di andare a fondo delle ragioni che hanno concorso a produrre questo incremento del numero di elettori che non partecipano al voto, ritengo di dover riportare un passaggio alquanto significativo, a mio modo di vedere, della sentenza n. 173 del 2005 della Corte costituzionale, pronunciata all’esito del giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 2, della legge della Regione Friuli Venezia-Giulia 11 dicembre 2003, n. 21 (*Norme urgenti in materia di enti locali, nonché di uffici di segreteria degli assessori regionali*). Secondo la Consulta,

in presenza della prescrizione dello stesso art. 48, secondo cui l'esercizio del diritto di voto "è dovere civico", il non partecipare alla votazione costituisce una forma di esercizio del diritto di voto significativa solo sul piano socio-politico.

Così facendo, il Giudice delle leggi ha, di fatto, "legittimato" la pratica dell'astensionismo, che naturalmente resta priva di qualsiasi "sanzione" (se, come io credo opportuno, si intende valorizzare soprattutto il lato del "diritto" e non anche quello del "dovere" di voto). L'assenza di sanzioni per il mancato esercizio del voto, però, certamente incrementa la base del già menzionato cosiddetto "partito del non voto", che fa dell'astensionismo pur sempre un sintomo evidente della più ampia crisi della rappresentatività.

L'aumento esponenziale del numero di astenuti rappresenta, così, un segnale allarmante in merito alla legittimità del sistema rappresentativo. Una partecipazione elettorale in calo, infatti, può indicare una disaffezione generale verso le istituzioni politiche e un conseguente indebolimento della loro legittimità agli occhi dei cittadini.

Alla luce di quanto fino ad ora ho ricordato, mi pare di poter affermare con un certo grado di sicurezza che tra i doveri prioritari di uno Stato democratico rientri anche quello di affrontare, con metodo e serietà, la problematica dell'astensionismo, promuovendo non soltanto presidi di natura legislativa, ma anche (e forse soprattutto) campagne di sensibilizzazione volte a rafforzare il legame tra democrazia, Costituzione e cittadinanza, insistendo, in particolar modo, sulla formazione di una cultura politica della partecipazione. Per fare ciò, è necessaria un'approfondita analisi del contesto in cui il fenomeno dell'astensionismo si colloca e si manifesta, con l'obiettivo di ricercare soluzioni atte a contrastarlo. Soltanto investigando le sfumature e le radici profonde di questo fenomeno è possibile delineare strategie efficaci per ridurre l'astensionismo e promuovere, contemporaneamente, una partecipazione attiva alla vita politica e democratica del Paese.

E proprio quelli appena menzionati sono stati gli obiettivi primari che hanno animato la Commissione di esperti con compiti di studio e consulenza, di analisi ed elaborazione di proposte, anche di carattere normativo (e iniziative idonee a favorire la partecipazione dei cittadini al voto) – istituita il 22 dicembre 2021 con decreto del Ministro per i

rapporti col Parlamento delegato alle riforme istituzionali – il cui intenso lavoro di studio e approfondimento ha portato, il 14 aprile 2022, alla presentazione del Libro bianco *Per la partecipazione dei cittadini: come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*. Il lavoro in questione rappresenta un importante punto di arrivo – naturalmente non definitivo e, come ogni ricerca, talvolta parziale – della riflessione sull'astensionismo e che ha portato con sé la delineazione di linee guida e proposte concrete per affrontare il problema e cercare di favorire una maggiore partecipazione democratica.

In questa prospettiva, dal punto di vista logico-argomentativo e in un'ottica di semplificazione, la Commissione ha voluto distinguere tra astensionismo *reale* (quello che effettivamente dà conto della dimensione del problema e sul quale è prioritario soffermarsi) e astensionismo *apparente*. Quest'ultimo, in particolare, emerge da un confronto con gli elettori iscritti all'AIRE (Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero): essi, sulla base delle norme che consentono il voto dei cosiddetti italiani all'Estero, hanno diritto a esercitare il proprio voto per corrispondenza in occasione delle elezioni politiche e della celebrazione dei referendum, ma non anche in occasione delle elezioni regionali e amministrative per le quali risultano comunque elettori nel proprio Comune di iscrizione (andando così a incrementare il numero degli aventi diritto al voto e, conseguentemente, il numero degli astenuti, non potendo – se non facendo ritorno nel territorio nazionale – esercitare il diritto di voto in quelle occasioni). Il divario tra astensionismo reale e astensionismo apparente si è peraltro amplificato con il costante aumento del numero degli elettori iscritti all'AIRE (che sono passati da circa 2,3 milioni del 2001 a circa 5,5 milioni nel 2020).

L'espansione di questo fenomeno mette sin d'ora in evidenza come le regole poste alla base dell'esercizio del diritto di voto possano contribuire a influenzare tanto il comportamento elettorale quanto i dati relativi alla partecipazione (e, per contro, dell'astensionismo). Basti pensare che, a tal proposito – come riportato nel Libro bianco menzionato – in numerosi Comuni di dimensioni medie (con una popolazione superiore a 15.000 abitanti) si è registrato un tasso di astensionismo apparente superiore al 10%; il fenomeno è ancor più evidente in migliaia di Comuni di dimensioni più contenute (con meno di 15.000 abi-

tanti), con conseguenze determinanti sugli esiti elettorali perché, in questi ultimi casi, a fronte della presentazione di una sola lista la legge richiede un quorum del 50% per la validità del processo elettorale e l'astensionismo apparente può contribuire al suo mancato raggiungimento.

Proseguendo e focalizzando l'attenzione sull'astensionismo reale, è viceversa possibile distinguere, tenuto conto delle diverse motivazioni che possono determinare la mancata partecipazione al voto, tra astensionismo per disinteresse verso la politica, astensionismo di protesta e astensionismo involontario.

L'astensionismo *per disinteresse* rappresenta un fenomeno alimentato dall'indifferenza verso il momento elettorale o verso la politica in generale dovuto al fatto che gli elettori non percepiscono l'importanza della leva elettorale intesa quale meccanismo che gli consente di influire, seppur per il tramite dei propri rappresentanti, sulle decisioni politiche collettive. Con l'astensionismo per disinteresse, dunque, si determina un vero e proprio scollamento tra il cittadino e il processo elettorale inteso quale strumento di determinazione della rappresentanza politica ed è per questo motivo che a esso è difficile rispondere unicamente con interventi di natura legislativa. Piuttosto, per riavvicinare i cittadini alla partecipazione politica attiva, ritengo, come anticipato, che un rimedio possa essere quello di fornire, attraverso educazione civica, sensibilizzazione e campagna di informazione mirate, una maggiore comprensione e consapevolezza circa l'importanza della partecipazione elettorale.

L'astensionismo *di protesta*, invece, rappresenta in questo contesto l'espressione massima del dissenso nei confronti della politica in generale o di specifiche politiche. I cittadini che decidono di disertare le urne ritengono, in tal caso, che la loro astensione divenga il segno tangibile di una protesta contro le istituzioni non soltanto simbolica, ma capace di riportare l'attenzione sulla necessità che la politica si occupi di problemi e tematiche che ritengono urgenti e del tutto trascurati, *in primis*, dai partiti politici, i quali vengono dagli stessi considerati quali gruppi di potere utili al solo scopo di promuovere l'interesse personale di pochi. Anche in questo caso la risposta molto difficilmente potrà esaurirsi in interventi legislativi *ad hoc*, piuttosto, partendo da un'atten-

ta analisi sulle cause di questa peculiare forma di protesta, si potrebbe cercare di rivitalizzare le forme di partecipazione politica, come meglio dirò in seguito, nonché tentare di promuovere un dialogo tra cittadini, partiti e istituzioni al fine di ripensare e meglio programmare le agende politiche.

A cavallo fra l'astensionismo per disinteresse e l'astensionismo per protesta, potremmo forse collocare una categoria intermedia (influenzata da elementi dell'uno e dell'altro): l'*astensionismo per "asfissia elettorale"*. Per spiegarlo ricorro all'esempio di un cittadino lombardo, chiamato nel giugno 2022 a esprimersi in un referendum, a settembre 2022 a votare per il Parlamento nazionale, a febbraio 2023 per il Presidente e il Consiglio regionale, a cavallo fra maggio e giugno dello stesso anno per le elezioni comunali (con possibile turno di ballottaggio). E in tutto ciò mancano all'appello le province, della cui configurazione istituzionale si sta discutendo, con una certa probabilità di ritorno all'elettività diretta dei loro organi politici.

In una situazione simile, di continuo "appello" al corpo elettorale, anche un cittadino desideroso di partecipare può arrivare – banalmente, ma del tutto naturalmente – a stancarsi del voto. Peraltro, questo regime cadenzato di turni elettorali costringe notevolmente i tempi delle campagne, da intendersi non come soli periodi di "propaganda", ma come periodi di maturazione di un dibattito pubblico, di scambio e dunque di formazione degli orientamenti politici dei singoli. Il *Libro Bianco* prende in considerazione questo fenomeno, anche perché è quello per il quale si possono identificare più agevolmente dei rimedi legislativi, quale l'inserimento di un principio di concentrazione delle scadenze elettorali. Si ipotizza, infatti, di fissare due "finestre" – una in ciascuna metà dell'anno solare – per raccogliere le varie scadenze elettorali.

Da un lato, quindi, l'astensionismo deriva massimamente da una crescente disillusione, disaffezione o protesta da parte degli elettori rispetto, comunque, alle opzioni politiche presenti nel panorama elettorale; dall'altro lato, non si può ritenere che soltanto queste siano le cause del crescente e costante aumento di coloro che non partecipano alle elezioni, tanto che proprio su tale assunto si innesta l'astensionismo involontario, ovvero sia quello che riguarda i cittadini che vorrebbero partecipare alle elezioni, ma ne risultano impediti in concreto.

L'astensionismo *involontario*, infatti, coinvolge un segmento significativo della popolazione che, pur volendo esercitare il proprio diritto di voto, incontra ostacoli, di varia natura, che impediscono l'effettiva partecipazione alle elezioni. A questa categoria si possono ricondurre, per esempio, sia coloro che si trovano fuori sede per motivi di lavoro, di studio o, più semplicemente, perché nelle date dedicate alle tornate elettorali si trovano altrove per motivi turistici o familiari, ecc., sia gli anziani, le persone inferme, i pazienti ricoverati in sedi ospedaliere o in strutture socio-sanitarie, impossibilitati a recarsi fisicamente presso il seggio elettorale di appartenenza. Si tratta, come evidente, di un nutrito e variegato numero di soggetti che, proprio in virtù di tale peculiarità, merita risposte differenziate, al fine di superare le diverse "barriere", con interventi volti a garantire una espressione democratica anche per chi si trova in condizioni di difficoltà o temporaneamente lontano dal proprio luogo di residenza e, per ragioni che prescindono dalla propria volontà, non riesce a concorrere alle elezioni.

Ogni classe di astensionismo, pertanto, richiede un approccio specifico e mirato per essere affrontato in modo efficace, con strategie differenziate, il che costituisce una innegabile sfida consistente nel favorire, mediante differenti azioni, un contesto in cui ogni cittadino si senta coinvolto, informato e motivato a partecipare attivamente al processo democratico (specie se si considerano l'astensionismo per disinteresse nella politica e quello di protesta) oppure abbia a disposizione tutti i mezzi necessari a esercitare il proprio diritto di voto (e qui rilevano specialmente gli elettori che si astengono a prescindere dalla loro volontà): solo così si riuscirebbe a garantire una rappresentanza inclusiva (perché pienamente partecipata) e piena (perché vengono meno quelle barriere che, impedendo il voto di alcuni, possono nella sostanza compromettere la formazione di un'autentica rappresentatività del Parlamento).

Un ultimo appunto, in questo frangente, intendo incentrarlo sull'ipocrisia che circonda la preoccupazione per il crescente astensionismo e la sua relazione con le azioni intraprese dal ceto politico. Dopo il primo "record negativo" registrato in seguito alle elezioni politiche del 2018, infatti, nulla è stato fatto per stimolare la partecipazione civica, neanche dopo l'esperienza drammatica e impattante della recente crisi pandemi-

ca che ha interessato tutti gli aspetti della vita. Sorge il sospetto che parte del ceto politico, attualmente in una posizione di indiscussa maggioranza in Parlamento, possa trovare vantaggiosa la graduale riduzione dei cittadini politicamente attivi. Questo perché potrebbe percepire questa diminuzione come un modo per allentare il controllo che gli elettori esercitano sugli eletti, permettendo loro di agire con maggiore libertà in breve termine. Tuttavia, l'aspetto più preoccupante di questa situazione è la "standardizzazione dell'astensionismo", che potrebbe garantire ai dirigenti politici mani libere nel breve periodo. Ma è al lungo periodo che occorre guardare e questa pratica potrebbe rappresentare un rischio considerevole, poiché la pretesa di governare su una popolazione poco informata potrebbe trasformare le istituzioni democratiche in gusci vuoti. Questo processo potrebbe completare una sorta di "tecnopopulismo" che sembra essere in atto da decenni, minando il significato delle categorie e degli strumenti della democrazia rappresentativa. Di qui, ancora di più, l'urgenza di intervenire al più presto.

## *2. Una scelta di campo: alcune possibili soluzioni in risposta dell'astensionismo involontario*

Se per affrontare la questione relativa all'astensionismo per disinteresse verso la politica e quello di protesta ritengo centrale l'azione dei partiti politici – poiché è compito primario delle forze politiche identificare strategie appropriate per "riconquistare" gli elettori sfiduciati, suscitando in loro una maggiore attenzione e passione nei confronti delle questioni politiche – viceversa per l'astensionismo involontario è essenziale lavorare sul superamento degli ostacoli tangibili che impediscono la partecipazione elettorale.

Ciò implica anzitutto l'adozione di un approccio globale che miri a rimuovere le barriere (sia concrete che percepite), in modo da contribuire a ridurre, fin da subito, l'astensionismo e cominciando così a porre un tassello in favore della garanzia di un'effettiva partecipazione popolare. Quali che siano gli strumenti adottati, e in relazione ai quali spenderò qualche parola fra poco, ritengo importante sottolineare che sarebbe in ogni caso utile ricordare, ancora una volta, che è urgente promuov-

vere campagne di sensibilizzazione e informazione mirate a educare gli elettori sull'importanza del loro voto e sui mezzi a loro disposizione per esercitarlo, anche in situazioni di difficoltà. Solo così l'approccio globale risulterebbe perfettamente integrato.

Tornando ai lavori della Commissione sull'astensionismo, non è un caso che la scelta di campo sia stata quella di concentrarsi, in modo particolare, sull'implementazione di misure e interventi volti a promuovere la partecipazione al voto e a contrastare l'astensionismo *involontario*. Per affrontare il problema dell'astensionismo legato alla difficoltà di spostarsi o di recarsi al seggio elettorale, la Commissione, infatti, ha dedicato particolare attenzione allo studio delle modalità di voto e agli strumenti idonei a consentire e agevolare l'esercizio del diritto di voto. L'obiettivo di fondo è quello, certamente ambizioso, di garantire che ogni cittadino, indipendentemente dalla posizione geografica o dalle eventuali difficoltà logistiche, possa partecipare attivamente alle elezioni. La Commissione, prima di formulare le sue proposte, ha operato un'ampia indagine di natura comparata così da poter saggiare le soluzioni adottate nel tempo da altri Paesi democratici.

È così possibile individuare due differenti livelli di analisi, l'uno relativo al contesto che accompagna il momento elettorale, l'altro relativo all'atto materiale dell'espressione del voto.

In relazione al contesto la Commissione ha proposto la digitalizzazione della tessera e delle liste elettorali (il cosiddetto *election pass*, che trae ispirazione dalla tecnologia impiegata per il noto *green pass*). A ciò si affianca la concentrazione delle scadenze elettorali in due soli appuntamenti annuali – primaverile e autunnale – (il cosiddetto *election day*) così da evitare, in particolare, che la presenza di numerose votazioni possa scoraggiare l'elettore a doversi recare alle urne, presso il proprio Comune di residenza, in più occasioni (si pensi agli studenti fuori sede). Inoltre, l'istituzione di un *election day* potrebbe avere quali effetti positivi la riduzione dei costi connessi all'organizzazione del procedimento elettorale complessivamente inteso nonché la riduzione dei disagi determinati dall'interruzione delle attività didattiche che si svolgono presso le scuole di ogni ordine e grado che, come è noto, sono ad oggi il principale luogo di istituzione dei seggi elettorali.

Sempre in relazione al momento pre-elettorale, il Libro bianco, che più volte ho menzionato, ha messo in luce come in altri ordinamenti si dedichi un'attenzione particolare alla diffusione di campagne informative sullo svolgimento delle elezioni e sulle relative modalità, unitamente all'organizzazione di iniziative volte a sensibilizzare sull'importanza del voto. Nel nostro Paese, invece, sul punto si registrano delle significative carenze: se è vero che da un lato si dà diffusione a precise informative ministeriali per rendere noti gli appuntamenti elettorali, in particolare attraverso i tradizionali canali comunicativi (quotidiani, radio e televisioni), dall'altro lato manca un'organizzazione capillare di campagne di sensibilizzazione e, forse, manca ancora il coinvolgimento diretto dei cittadini attraverso i principali canali digitali (a partire dai *social network*).

Quanto all'atto materiale di espressione del voto (la vera e propria fase elettorale), la Commissione ha evidenziato che in quasi tutte le democrazie considerate "avanzate" sono stati fatti passi avanti nell'introdurre forme di voto anche innovative per agevolare la partecipazione elettorale. L'analisi compiuta in questo particolare ambito è stata condotta saggiando, volta per volta, la compatibilità dei diversi meccanismi con i principi costituzionali, così giungendo a formulare alcune proposte di modalità differenti di voto che possano essere in grado di ridurre il fenomeno dell'astensionismo e, al contempo, rivitalizzare la partecipazione attiva dei cittadini alla vita politica e democratica del Paese.

Come è noto, le principali modalità alternative all'espressione del voto presso il seggio elettorale sono le seguenti: il voto per delega, il voto per corrispondenza e il voto elettronico.

Per ciò che concerne il voto per delega (va da sé, è il caso in cui un elettore è autorizzato a esprimere il voto anche per un altro) esso è stato ritenuto dalla Commissione sull'astensionismo uno strumento che – benché possa favorire la partecipazione al voto specialmente delle persone anziane, disabili o malate – pone inevitabili perplessità connesse a una sua compatibilità con i principi costituzionali in materia elettorale e, specialmente, con il principio di personalità del voto (articolo 48 della Costituzione).

Quanto al voto per corrispondenza – già previsto per i cittadini residenti all'estero per l'elezione delle Camere e per i referendum – è stato

ritenuto astrattamente idoneo a rimuovere gli ostacoli alla partecipazione elettorale per gli elettori che hanno difficoltà a raggiungere il seggio elettorale. Anch'esso, tuttavia, presenta talune criticità rispetto ai requisiti di personalità, libertà e segretezza del voto (ancora una volta, articolo 48 della Costituzione) che sono state ritenute difficilmente superabili a causa dei noti fenomeni di "inquinamento" del voto sul territorio italiano.

Il voto elettronico, infine, è stato considerato anzitutto nella sua espressione "da remoto", necessitando però di una sperimentazione puntuale per risolvere le rilevanti criticità che presenta rispetto ai principi costituzionali già menzionati. La Commissione, in proposito, ha esaminato le diverse esperienze internazionali, evidenziando le potenzialità e le difficoltà che ancora permangono in termini di affidabilità e sicurezza del voto, oltre che al rispetto dei principi di eguaglianza, segretezza, personalità e libertà del voto in quanto irrinunciabili parametri valutativi dell'efficienza e legittimità di qualsiasi meccanismo elettorale.

Questa modalità di espressione del voto (elettronico da remoto), in concreto, dovrebbe essere slegata dalla formalità del presidio elettorale, che sarebbe sostituita da un sistema di *home-voting*, il che potrebbe rappresentare un incentivo alla partecipazione riuscendo a superare molte delle difficoltà legate all'astensionismo involontario. D'altro canto, questa circostanza potrebbe avere ripercussioni negative sul cosiddetto *digital divide* rischiando di escludere una fetta della popolazione – ad oggi, peraltro, quella più consistente – dalla votazione perché priva di adeguate competenze tecnologiche o di mezzi e strumenti tecnologici, disincentivando così la partecipazione al voto. Il problema dell'accesso, quindi, costituisce senz'altro un problema prioritario quando si riflette di voto elettronico da remoto, il che mi porta a ragionare su queste tematiche impiegando la lente di ingrandimento sul sociale, sulle soglie di povertà, di cui troppo spesso ci si dimentica.

Da queste riflessioni vorrei subito trarre un ulteriore e, a mio avviso, interessante spunto di riflessione rispetto alla cultura del voto: l'educazione delle nuove generazioni a conoscere l'importanza del momento elettorale sia in quanto esercizio di un diritto, sia in quanto espressione dell'adempimento di un dovere.

E ritornando sul terreno delle possibili soluzioni auspiccate e individuate, la Commissione, procedendo sostanzialmente per esclusione, giunge a individuare una possibile soluzione nel *voto anticipato presidiato*, ritenuto un valido compromesso tra un intervento che possa efficacemente abbattere le cause alla base dell'astensionismo involontario e la riduzione al minimo dei rischi di incompatibilità costituzionale di una modalità che non sia contestualmente, e per tutti, in presenza e all'interno del seggio elettorale. Ad avviso della Commissione, questa votazione si contraddistingue per i vantaggi del voto per corrispondenza, in quanto consentirebbe di votare a distanza a coloro che non possono recarsi al proprio seggio di appartenenza nel giorno delle elezioni e, al tempo stesso, essendo una forma di voto presidiato, consentirebbe di garantire personalità, libertà e segretezza del voto. Questa modalità di votazione andrebbe peraltro accompagnata all'utilizzo del già menzionato *election pass* perché sarebbe seguita dall'installazione di apposite cabine elettorali presso gli uffici postali e/o altri uffici pubblici; in particolare, attraverso il *pass* il voto potrebbe essere immediatamente registrato precludendo la possibilità di un "doppio voto".

Il Libro bianco, infine, prende in considerazione la possibilità di votare, nel giorno delle elezioni, in seggi diversi dal proprio (ma collocati nella stessa circoscrizione o collegio elettorale) in modo tale da avvantaggiare elettori diversi rispetto a quelli del caso precedente dal momento che per questi soggetti il problema non sarebbe in sé la distanza dal Comune di residenza. Anche in questo caso – e per le medesime ragioni – la nuova modalità di votazione andrebbe accompagnata all'introduzione del cosiddetto *election pass*.

### *3. Alle origini del problema: questioni aperte sul presente e sul futuro della democrazia italiana*

Avviandomi alla conclusione, è innegabile che le questioni aperte siano di rilevanza quantitativa e qualitativa superiori rispetto alle osservazioni e alle proposte precedentemente esaminate. L'astensionismo, nella sua complessità, è un fenomeno radicato che richiede un'analisi

approfondita per comprenderne appieno le sfaccettature e per proporre soluzioni efficaci.

Le cause principali dell'astensionismo meritano, a mio avviso, ulteriori approfondimenti.

In primo luogo, si rileva la tendenza dei cittadini a partecipare principalmente alle votazioni percepite come maggiormente rilevanti: talvolta esse sono le elezioni amministrative (specie nei comuni più piccoli) o quelle regionali (se vi è stata un'adeguata pubblicità che spesso "polarizza" la competizione elettorale) o, forse ancor più, talune campagne referendarie (particolarmente sentite). Spesso, però, esse risultano le elezioni politiche per le quali, come dai dati riportati inizialmente, la disaffezione e la mancanza di partecipazione registra picchi significativamente elevati. Questo comportamento, cioè la tendenza a preferire alcune votazioni ad altre, sottolinea l'importanza di suscitare un interesse ampio e continuativo rispetto alla partecipazione democratica, indipendentemente dal tipo di elezione. Si tratta pertanto, a mio avviso, di un primo aspetto sul quale investire.

Inoltre, se guardiamo al contenuto delle campagne in vista del voto, la similitudine tra le proposte e le idee di diversi candidati, di diverse liste o coalizioni può minare il senso di rilevanza del voto, poiché i cittadini, in questi casi, tendono a percepire come indifferente il successo di una forza politica al posto di un'altra. Questo secondo comportamento, ancora una volta di tendenza, sottolinea la necessità di favorire una diversificazione delle proposte politiche e di comunicare chiaramente le differenze tra le posizioni dei candidati, dei partiti e delle forze politiche coalizzate tra loro. In ciò si innesta, evidentemente, anche il più recente annacquamento del tratto ideologico che dovrebbe caratterizzare le forze politiche e la cessione, progressiva, in favore di forme di qualunquismo politico e di populismo che si basano sulla neutralità ideologica o, meglio ancora, sull'indifferenza rispetto a parametri politici riconducibili alla Destra, al Centro o alla Sinistra, tutte posizioni, queste richiamate, viste con sospetto e, perciò, da relegare a una storia antica che ormai non esiste più.

Un terzo aspetto critico, quindi, è proprio la trasformazione dei partiti politici, che faticano sempre di più a mobilitare gli elettori e a convincerli, in fondo, a recarsi alle urne per una buona ragione (che vada

oltre quella che, sempre più spesso, diviene la retorica del “dover” votare per senso civico, a prescindere da altre valutazioni). Questa sfiducia nei confronti dei partiti rappresenta un segnale di allarme, riflettendo un momento di debolezza delle istituzioni rappresentative democratiche. E, sul punto, occorre muovere dal presupposto che un tempo l’Italia era riuscita persino a contraddistinguersi per un elevatissimo tasso di partecipazione per poi cedere il passo a una crescente riduzione dell’espressione elettorale, a partire da alcuni scandali politici (fra tutti il noto “scandalo Tangentopoli”) e dalla fine della cosiddetta Prima Repubblica che, in sostanza, hanno eroso la fiducia degli elettori. Dopo anni di partecipazione attiva, quindi, i cittadini italiani hanno perso fiducia nei partiti e nelle istituzioni, con un impatto significativo sull’affluenza alle elezioni.

Questi aspetti, se unitamente considerati, rivelano una profonda sfiducia nelle istituzioni rappresentative e indicano, pertanto, la necessità di azioni che ristabiliscano la fiducia dei cittadini nel sistema politico: azioni concrete volte a rinnovare il coinvolgimento civico e a ripristinare la fiducia attraverso una partecipazione democratica autentica e un’efficace rappresentazione dei bisogni e delle aspettative della società, puntando persino a colmare il divario tra ricchi e poveri.

La percentuale degli astenuti, infatti, cresce in maniera proporzionale all’aumentare della povertà perché il potenziale elettore che si trova frustrato dai molteplici problemi che affliggono la sua vita quotidiana è anche colui che spesso risulta accompagnato da un senso di delusione o disillusione rispetto alla capacità della classe politica di affrontare e risolvere i propri problemi. Guardando più nel dettaglio, la correlazione tra astensione e povertà è particolarmente forte nelle Regioni meridionali, le quali presentano dei livelli record tanto di astensione quanto di povertà, in ciò confermando la relazione diretta tra le condizioni socio-economiche e la partecipazione politica alla vita democratica. E ancora di più, sono i giovani a essere maggiormente colpiti dalla povertà, spesso a causa dell’abbandono scolastico e della difficoltà di trovare un lavoro senza un titolo di studio adeguato o senza un’esperienza lavorativa significativa. Sono i cosiddetti “inattivi” o “NEET” (*Not in Employment, Education or Training*), i quali rappresentano una quota significativa di popolazione giovane che nutre un grave disagio sociale e politi-

co, frutto in un intreccio tra povertà educativa e povertà economica espressione di un circolo vizioso molto difficile da interrompere. La mancanza di accesso all'istruzione e le opportunità economiche limitate, purtroppo, si rinforzano a vicenda, creando una situazione di svantaggio persistente. Un aspetto rilevante e degno di nota, in proposito, è il dato dello scarso coinvolgimento della popolazione giovanile nelle elezioni: circa il 40% dei cittadini compresi tra i 18 e i 30 anni ritiene che il voto non rappresenti uno strumento efficace per far valere le proprie opinioni e che esso non sia idoneo a influenzare le decisioni politiche generali. A questa forma di astensione, principalmente per disinteresse, si contrappone però un fenomeno altrettanto significativo, vale a dire il fatto che molti giovani sono comunque impegnati nell'organizzazione di manifestazioni pubbliche di protesta, spesso organizzate e diffuse principalmente attraverso i *social network* o con l'ausilio di piattaforme digitali dedicate. Il caso emblematico penso possa essere quello dei frequenti e molto partecipati scioperi per il clima (dai quali è nato il movimento *Fridays For Future*), che attesta una sensibilità della fascia più giovane della popolazione (quella che è ancora chiamata ad assolvere la formazione scolastica obbligatoria) per la tematica ambientale. Per questa fascia della popolazione, quindi, la partecipazione attiva muove dal coinvolgimento di una rete, dentro e fuori Internet, che si ritiene di mobilitare con uno specifico fine.

Questi due poli, quello dell'astensionismo legato alla povertà educativa ed economica, che colpisce soprattutto i giovani e la propensione degli stessi a mobilitarsi per specifici fini, attesta che vi è comunque uno scollamento tra le istituzioni e i meccanismi dalle quali esse derivano (il voto in senso tradizionalmente inteso) e le istanze sociali concretamente agitate nelle piazze fisiche e virtuali. La partecipazione al voto dei giovani, tuttavia, deve tornare a essere centrale e occorre agire su di esso affinché si inverta l'attuale tendenza. Per fare ciò credo sia essenziale adottare politiche inclusive che mirino a fornire un'istruzione di qualità, incentivando la promozione dell'occupazione giovanile, perché soltanto rimuovendo le barriere e gli ostacoli di natura socio-economica e favorendo l'inclusione sociale è possibile sperare in un futuro in cui ogni cittadino possa trovarsi nelle condizioni di esercitare pienamente il proprio diritto di voto, contribuendo così a una società

equa e democratica. E questo cambio di paradigma nasce dalla dimostrazione che la crisi della partecipazione politica non è sempre legata a un disinteresse generale rispetto a ciò che attiene alla *polis* o all'impegno civico, ma piuttosto a un cambiamento nelle modalità di partecipazione. L'esempio dei giovani, che sono ancora interessati alla politica e all'ambiente circostante, esprime criticità rispetto al fatto che essi trovano nei mezzi digitali un modo più diretto ed efficace per esprimersi e far sentire la propria voce. E, allora, la sfida per il sistema politico diventa quella di adattarsi e integrare queste nuove forme di partecipazione, rendendo il processo democratico accessibile e inclusivo per tutti, restituendo senso e vigore alla democrazia.

Naturalmente, il voto resta uno strumento cruciale che consente ai cittadini di partecipare concretamente, giovani compresi, alla vita politica del Paese così come resta fermo il fatto che non esercitare questo diritto significa rinunciare alla possibilità di influire sulle decisioni politiche e lasciare che altri decidano al proprio posto, senza poter determinare alcun tipo di reale cambiamento. Il voto, pertanto, è una leva fondamentale alla quale, tuttavia, occorre affiancare la garanzia di una partecipazione dei giovani, i quali devono essere coinvolti sin dai primi anni con politiche educative che promuovano la consapevolezza civica, l'educazione politica e la comprensione dei meccanismi democratici; occorre, parallelamente, implementare politiche economiche che offrano opportunità e inclusione sociale ai giovani, consentendo loro di sviluppare un senso di appartenenza e di responsabilità verso la società.

In sintesi, l'investimento nelle nuove generazioni attraverso politiche educative ed economiche mirate rappresenta un intervento prioritario nel futuro della democrazia poiché garantire che i giovani possano partecipare attivamente e con fiducia alla vita significa preservare e rafforzare, per il futuro, la democrazia stessa.

Tornando a una visione dall'alto, il fenomeno dell'astensionismo certamente deve essere ridotto, partendo dal tentativo di riconquistare fiducia degli elettori con un approccio incentrato sulla creazione di un legame diretto e stabile tra i cittadini e l'istituzione per cui sono chiamati a esprimersi attraverso il voto. Per raggiungere questo obiettivo, molto ambizioso, come accennato in precedenza, è cruciale attivare canali comunicativi efficaci e dettagliati riguardo alle date delle votazioni

e alle modalità di voto. È fondamentale che queste informazioni non siano trascurate o sottovalutate, ma anzi siano trattate con la giusta importanza e costanza, al di là del periodo immediatamente precedente e successivo alle elezioni.

Nel contesto attuale, sintetizzerei, per concludere, alcune linee di azione.

Una prima, che concerne le informazioni riguardanti le elezioni. Esse, come già ricordato, spesso raggiungono i cittadini solo in prossimità del giorno delle votazioni o durante la campagna elettorale, focalizzandosi principalmente su temi politici elettorali di taglio propagandistico. Tuttavia, promuovere una partecipazione informata e consapevole, è necessario ben oltre il periodo pre-elettorale, ed è indispensabile attivarsi a che la comunicazione di sensibilizzazione politica sia estesa, capillare e mirata alla formazione di una cultura della cittadinanza profonda, incentrata sul solido ancoraggio ai principi e alle libertà costituzionalmente riconosciuti e tutelati. Tra questi, senza se e senza ma, il principio democratico e di rappresentatività nel suo complesso.

Una seconda linea di azione è quella che parte dal ritenere di vitale importanza la non sottovalutazione del potenziale connesso allo sviluppo e all'implementazione delle nuove tecnologie, cui fanno parte i social media, i *social network*, le piattaforme digitali e ogni altra piattaforma o applicativo capace di raggiungere un vasto pubblico e coinvolgere i cittadini in modo interattivo ed efficace. Di questo bisogna tenere conto, senza però incorrere nell'eccesso di intravedere nelle piattaforme un fine e non un mezzo, senza cioè illudere la cittadinanza promettendo loro che, attraverso Internet, si possa rinunciare alla rappresentanza e si possa instaurare un canale decisionale, anche politico, diretto.

Una terza e ultima linea d'azione, che intendo anche quale utile approccio al tema delle modalità alternative al voto tradizione – tema del presente convegno – è quella che muove dalla capacità per la politica di accogliere la sfida di superare i paradigmi tradizionali, le modalità tradizionali, le problematiche tradizionali e adottare un metodo di osservazione e di analisi che oggi contempla l'affiancamento del sapere giuridico a quello tecnico e scientifico. I giuristi, in questo, svolgono un ruolo chiave, quello di sorvegliare e guidare al rispetto dei principi co-

stituzionali, però con la consapevolezza che di essi esistono molteplici letture e non una soltanto.

In conclusione, reputo un imperativo per il ceto politico quello di prendere atto, una volta per tutte, di una situazione critica e allarmante, e di agire con determinazione per invertire questa tendenza, alla lunga, molto pericolosa per la nostra democrazia. Proprio l'essenza della democrazia rappresentativa deve essere curata, preservata e rafforzata, a garanzia del popolo la cui sovranità gli attribuisce il diritto di mantenere un ruolo centrale nella vita politica e nei processi decisionali, tutti intrisi di uno spirito democratico pieno.



## OLTRE IL VOTO TRADIZIONALE, PER RIVITALIZZARE LA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA

*Carla Bassu*

Grazie all'Università di Trento e ai promotori di questo convegno che tocca un tema che oltre a essere attuale è a mio parere urgente perché insiste su uno dei problemi principali del costituzionalismo contemporaneo, forse il più impegnativo in assoluto: la crisi della democrazia rappresentativa.

Naturalmente non si ritiene che il rinnovamento e l'introduzione, sebbene in via adiuvante, sussidiaria e di supporto (doppio binario) del sistema di espressione del voto possa risolvere il problema ormai abnorme dell'astensionismo, della sfiducia e dell'insofferenza dell'elettorato nei confronti della politica rappresentativa che affligge il nostro Paese, tuttavia, a mio parere è necessario e anche utile ai fini della rivitalizzazione del circuito della democrazia ripensare i meccanismi di voto, tenendo conto delle esigenze della società e considerando le innovazioni del progresso tecnologico alla luce delle specificità della comunità di votanti che risponde a dinamiche profondamente differenti rispetto a un tempo.

Ho apprezzato moltissimo le relazioni delle giovani colleghe e dei giovani colleghi che hanno applicato con rigore il metodo comparato per analizzare lo *status quo*, in Italia e altrove, e sollevato suggestioni e in alcuni casi proposte molto interessanti, sia con riguardo alle prospettive di superamento "tradizionali" (De Nicola e Desantis) che a quelle tecnologiche (Marchese e Schirripa). Ho trovato molto opportuna questa suddivisione e – anticipo le mie conclusioni – trovo che almeno in questa fase, come prospettato soprattutto da alcuni (Marchese, Schirripa) il doppio binario possa essere alla soluzione.

Il punto di partenza è l'esistenza di una situazione di forte criticità legata a due profili diversi:

- 1) da una parte il forte e sempre crescente astensionismo, volontario (per protesta, disinteresse o anche “asfissia elettorale” come brillantemente ha rilevato in questa sede Adriana Apostoli) e involontario;
- 2) dall’altro lato c’è l’esigenza di garantire il diritto di voto e favorire la partecipazione alla vita pubblica del Paese a chi effettivamente fa parte della comunità. Dunque, è doveroso rimuovere gli ostacoli che impediscono a chi ha diritto e vorrebbe votare, di farlo (astensionismo involontario) ripensando magari al modello che oggi consente ai residenti all’estero di esprimersi alle elezioni precludendo la stessa opportunità a chi vive in Italia, ma lontano dal Comune di residenza e non fa parte delle categorie cui è oggi consentita la deroga alla regola rigida del voto tradizionale in sede.

Le relazioni di questo convegno – suddivise, come si diceva, molto opportunamente nelle due categorie di “prospettive di superamento tradizionali” e “tecnologiche” – offrono una rosa di possibilità che a mio parere è particolarmente utile perché affronta la questione dal punto di vista teorico ma, soprattutto, in prospettiva pragmatica, con soluzioni applicabili già a partire dalle prossime elezioni.

Metto subito le carte in tavola e dichiaro di non essere tra gli scettici che individuano nella tecnologia, *tout court*, una minaccia per l’equilibrio del nostro sistema istituzionale. Al contrario, trovo che si tratti di una opportunità e di una necessità, anche con riferimento all’espressione del voto.

Tuttavia, se in una prospettiva di lungo termine si deve a mio parere senz’altro considerare l’utilizzo della tecnologia che, attentamente regolata e resa sicura da strumenti di controllo affidabili, rappresenta una risorsa importante per riattivare e ravvivare il circuito della rappresentanza, che oggi risulta evidentemente logorato, l’urgenza di intervenire per garantire, per esempio, il diritto di voto ai fuori sede mal si concilia con l’esigenza di collaudo di un nuovo strumentario di voto elettronico, che necessita ponderazione e tempi prolungati.

Bene, insomma il voto elettronico, da introdurre tenendo conto delle esperienze comparate che già ne fanno ricorso e che sono state molto bene messe in luce dalle relazioni, che hanno distinto tra sistemi presidiati o meno, in particolare ho trovato interessante le analisi di Claudia Marchese rispetto alla Francia e di Marco Schirripa che bene ha eviden-

ziato pro e contro dei sistemi vigenti in Usa, Brasile ma anche in Europa (v. Estonia) e comunque attraverso un percorso di sperimentazione che porti a un inserimento graduale che consenta di correggere in itinere il meccanismo ed evitare rischi per il regolare processo elettorale.

Insomma, distinguerei due livelli e ambiti di azione:

- 1) un livello di azione immediata, necessaria per rispondere a un'esigenza stringente e concreta, rappresentata dal vulnus alla garanzia del pieno esercizio dei diritti politici di elettorato attivo nei confronti di persone che – per motivi di studio, lavoro o salute – si trovano lontano dal Comune di residenza e vedono limitato o compromesso il proprio diritto al voto. In questo senso la formula opportuna è quella del voto anticipato presidiato, come prospettato da alcune delle relazioni (Schirripa; Marchese);
- 2) un intervento strutturale, sul medio-lungo termine, che determini l'introduzione di nuove forme di voto “tecnologiche” che sono utili a mio parere per rimuovere ostacoli esistenti e rivitalizzare la democrazia – anche perché la nostra è già una società tecnologica e il ricorso ai dispositivi digitali anche per accedere quotidianamente a servizi e godere di diritti è una realtà. Se è vero che *ubi societas ibi ius* non si può non allineare le regole giuridiche alla vita. Tuttavia, è indispensabile tenere conto:
  - a) delle specificità della società italiana
  - b) delle controindicazioni, ancora molto significative, relative alla garanzia soprattutto della segretezza e personalità del voto che nel nostro ordinamento sono requisiti costituzionali mentre altrove, come in Francia (Marchese), questi profili sono trattati con maggiore disinvoltura.

Bisogna insomma ragionare tenendo conto del diritto dei cittadini di esprimersi nel suffragio ma anche del dovere delle istituzioni di favorire il più possibile la partecipazione e l'afflusso alle urne. In questo senso occorre agire per aggiornare e integrare le modalità di voto, in un'ottica adiuvante e inclusiva di tutte le componenti dell'elettorato che per diverse ragioni si tengono oggi lontano dalle urne e che invece dovrebbero in tutti i modi incentivati a votare.

Il presupposto del ragionamento sollecitato dal tema di questo convegno è rappresentato *in primis* dall'art. 48 Cost. che stabilisce il diritto

di voto per i cittadini maggiorenni e dall'art. 3 che impone in capo alla Repubblica il dovere di rimuovere gli ostacoli che impediscono l'esercizio dei diritti individuali e, nel caso specifico, la possibilità di partecipare alla vita pubblica e concorrere all'indirizzo politico. Se, infatti, ogni cittadino e cittadina ha il diritto/dovere civico di partecipare all'organizzazione politica del Paese attraverso il voto la Repubblica ha l'obbligo di intervenire per agevolare il più possibile l'esercizio di tale prerogativa.

Al diritto dei cittadini di esprimersi nel suffragio corrisponde il dovere delle istituzioni di favorire il più possibile la partecipazione e l'afflusso alle urne, anche ipotizzando formule che vadano oltre il voto tradizionale, pur conservando piena coerenza con l'impianto della Costituzione.

Un intervento che favorisca la partecipazione elettorale, rimuovendo impedimenti che materialmente impediscono o rendono complicata la possibilità di esercitare il diritto al voto vale a maggior ragione nel momento in cui il fenomeno dell'astensionismo – cresciuto in misura costante e progressiva negli ultimi anni – ha raggiunto dimensioni allarmanti, come testimoniato peraltro dal «Rapporto per la partecipazione dei cittadini: come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto»<sup>1</sup>. I dati riportati dal rapporto contano in circa cinque milioni le persone (pari al dodici per cento circa dell'elettorato) che – prevalentemente di studio e lavoro – sono domiciliati in luoghi lontani dal Comune di residenza e incorrono in serie difficoltà di ordine logistico ed economico per raggiungere la sede del proprio seggio in occasione delle tornate elettorali.

In una prospettiva di ampio respiro si deve considerare poi l'utilizzo della tecnologia che, attentamente regolata e resa sicura da strumenti di

---

<sup>1</sup> V. Relazione della Commissione di esperti con compiti di studio e consulenza, di analisi ed elaborazione di proposte, anche di carattere normativo, e iniziative idonee a favorire la partecipazione dei cittadini al voto, istituita con decreto del Ministro per i rapporti col Parlamento con delega alle riforme istituzionali on. Dott. Federico D'Inca, del 22 dicembre 2021, «Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto», pubblicato il 14 aprile 2022 il testo integrale del rapporto è disponibile all'url <https://www.riformeistituzionali.gov.it/media/1420/libro-bianco-edprovvvisorio-13042022.pdf>.

controllo affidabili, rappresenta una risorsa importante per riattivare e ravvivare il circuito della rappresentanza, che oggi risulta evidentemente logorato.



# LA TUTELA GIURISDIZIONALE DEL DIRITTO DI VOTO NELLA FASE PREPARATORIA DEL PROCEDIMENTO ELETTORALE

*Marco Mancini*

SOMMARIO: 1. *Premessa*. 2. *La fase preparatoria e il contenzioso "pre-elettorale": una situazione di assoluta incertezza, tra declinatorie di giurisdizione e interventi non risolutivi della Corte costituzionale*. 3. *Post tenebras lux. L'auspicata introduzione di un rito pre-elettorale ad hoc da parte di un d.d.l. dall'incerto destino*.

## *1. Premessa*

Nell'ambito del procedimento elettorale vengono in rilievo una molteplicità di situazioni giuridiche soggettive qualificate di eterogenea natura, tutte ugualmente suscettibili di ricevere adeguata tutela giurisdizionale.

*In primis*, naturalmente, il diritto di elettorato, nella sua duplice dimensione attiva e passiva. Tali dimensioni, seppur astrattamente scindibili, in realtà risultano profondamente correlate e compenstrate. Tutelare l'elettorato passivo, infatti, non significa soltanto proteggere il diritto di ciascuno di avanzare la propria candidatura, di partecipare alla competizione elettorale e di rivestire la carica laddove eletto, ma anche garantire il diritto di elettorato attivo, nella misura in cui si permette al singolo elettore o al corpo elettorale nel suo complesso di esprimere la propria preferenza per un determinato candidato o lista cui sia stata consentita la partecipazione. Il diritto di elettorato attivo e passivo rivestono la natura di diritti soggettivi e, alla luce di una consolidata giurisprudenza costituzionale<sup>1</sup>, assurgono al rango di diritti fondamentali<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> Qualifica i diritti elettorali come fondamentali Corte cost., 14 dicembre 1990, n. 539, Punto 2 del *Considerato in Diritto*, in *Giur. cost.*, 1990, pp. 3100 ss., con osservazione di C. PINELLI, *Diritto di elettorato passivo e libertà di voto in "condizioni am-*

meritevoli come tali di elevata protezione nell'ambito delle operazioni di bilanciamento con altri diritti e interessi di livello costituzionale.

---

*bientali peculiari*”, *ivi*, pp. 3109 ss. Parla invece di «diritto inviolabile di ciascun cittadino di concorrere all’elezione dei propri rappresentanti politici e di partecipare in condizioni di eguaglianza all’accesso alle cariche pubbliche» Corte cost., 28 luglio 1993, n. 344, Punto 5 del *Considerato in Diritto*, in *Giur. cost.*, 1993, pp. 2681 ss., con osservazione di M. VOLPI, *L’ineleggibilità al Parlamento dei consiglieri regionali tra declaratoria di incostituzionalità e necessità di una nuova disciplina legislativa*, *ivi*, pp. 2695 ss. Con specifico riguardo al diritto di elettorato passivo cfr. Corte cost., 3 marzo 1988, n. 235, Punto 2 del *Considerato in Diritto*, in *Giur. cost.*, 1988, pp. 1016 ss.; Corte cost., 28 luglio 1993, n. 344, cit., Punti 4 e 5 del *Considerato in Diritto*; Corte cost., 12 settembre 1995, n. 422, Punto 6 del *Considerato in Diritto*, in *Giur. cost.*, 1995, pp. 3255 ss.; Corte cost., 6 maggio 1996, n. 141, Punti 3 e 5 del *Considerato in Diritto*, in *Giur. cost.*, 1996, pp. 1395 ss.; Corte cost., 4 giugno 1997, n. 160, Punti 3 e 4 del *Considerato in Diritto*, in *Giur. cost.*, 1997, pp. 1654 ss., con osservazione di C. DI FILIPPO, *Liti pendenti in materia tributaria e cause di incompatibilità alle cariche elettive: una pronuncia troppo «sbrigativa» della Corte costituzionale*, *ivi*, pp. 1664 ss.; Corte cost., 13 febbraio 2003, n. 49, Punto 3.1. del *Considerato in Diritto*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 353 ss., con osservazioni di L. CARLASSARE, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, *ivi*, pp. 364 ss., e S. MABELLINI, *Equilibrio dei sessi e rappresentanza politica: un revirement della Corte*, *ivi*, pp. 372 ss.; Corte cost., 17 luglio 2007, n. 288, Punto 3 del *Considerato in Diritto*, in *Giur. cost.*, 2007, pp. 2837 ss., con osservazione di F. BERTOLINI, *Legislazione elettorale siciliana fra (mancata) verifica delle peculiarità della situazione locale e (mancata) verifica della ragionevolezza della ragione ostativa*, *ivi*, pp. 2847 ss.; Corte cost., 13 febbraio 2008, n. 25, Punti 4.1. e 6 del *Considerato in Diritto*, in *Giur. cost.*, 2008, pp. 263 ss., con osservazione di D. PARIS, *L’ineleggibilità al Consiglio regionale dei docenti e del Rettore dell’Università della Valle d’Aosta*, *ivi*, pp. 276 ss.; Corte cost., 14 gennaio 2010, n. 4, Punto 3.3. del *Considerato in Diritto*, in *Giur. cost.*, 2010, pp. 63 ss.

<sup>2</sup> Qualifica attribuita in dottrina a partire dalle teorizzazioni di A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili (voce)*, in *Enc. giur.*, XI, Roma, 1989, pp. 17 ss. Per la verità, già D. BORGHESI, *Il contenzioso in materia di eleggibilità*, Milano, 1979, pp. 92 ss., era pervenuto alla conclusione che si trattasse di veri e propri diritti soggettivi. In precedenza, i diritti elettorali venivano qualificati come diritti pubblici subiettivi, funzionali al perseguimento dell’interesse pubblico alla composizione degli organi elettivi. V. al riguardo, *ex multis*, C. MIGNONE, *Giustizia elettorale amministrativa. Aspetti teorici e proposte di riforma*, Milano, 1979, pp. 225 ss. Si è sviluppata poi anche una tesi per così dire “intermedia”, fondata sulla distinzione tra diritti individuali e diritti funzionali, sostenuta con particolare vigore da F. LANCHESTER, *Voto (diritto di). Diritto pubblico (voce)*, in *Enc. dir.*, XLVI, Milano, 1993, pp. 1107 ss., e A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, II ed., Padova, 1999, pp. 40 ss.

In secondo luogo, rileva l'interesse (legittimo) di tutti i soggetti coinvolti nel procedimento elettorale al regolare svolgimento dello stesso, sotto il profilo della piena legittimità degli atti e delle attività nelle quali si articola.

In terzo e ultimo luogo, si configurano una serie di situazioni giuridiche soggettive per così dire “adespote”<sup>3</sup>, stante la difficoltà di individuarne con precisione i titolari specifici ed effettivi e riconducibili piuttosto alla collettività nel suo complesso e non soltanto a quella frazione di essa rappresentata dal corpo elettorale. Si tratta di situazioni qualificabili come “interessi collettivi obiettivi”, diretti a garantire il soddisfacimento di primari valori costituzionali riconducibili, in ultima analisi, agli stessi principi di democraticità e sovranità popolare<sup>4</sup>. Si allude, per esempio, al principio, cui fa spesso riferimento la stessa Corte costituzionale, di genuinità della competizione elettorale<sup>5</sup>, diretto a garantire la

---

<sup>3</sup> In tal senso M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, Napoli, 2013, pp. 20 ss., il quale parla di «esigenze di diritto “oggettivo”», di «precetti di ottimizzazione».

<sup>4</sup> Il corpo elettorale attraverso le “funzioni elettorali”, dirette a consentire l'investitura e la formazione degli organi politici, partecipa all'esercizio della sovranità stessa. Sussiste quindi un rapporto di stretta connessione tra i diritti elettorali e l'esercizio della sovranità popolare perché il voto, come ha avuto modo di ribadire la Corte costituzionale in due celebri pronunce, «costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare». Si allude a Corte cost., 13 gennaio 2014, n. 1, in *Giur. cost.*, 2014, pp. 1 ss., con osservazioni di G.U. RESCIGNO, *Il diritto costituzionale di voto secondo la Corte di Cassazione e la Corte costituzionale*, *ivi*, pp. 27 ss., A. ANZON DEMMIG, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento “creativo” della Corte costituzionale*, *ivi*, pp. 34 ss., A. D'ANDREA, *La “riforma” elettorale “imposta” dal giudice costituzionale al sistema politico e l'esigenza di “governabilità” dell'ordinamento*, *ivi*, pp. 38 ss., A. MORRONE, *L'eguaglianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio?*, *ivi*, pp. 47 ss., ed E. LEHNER, *Il diritto di voto dopo la conquista della “zona franca”*, *ivi*, pp. 54 ss., nonché a Corte cost., 9 febbraio 2017, n. 35, Punto 9.2. del *Considerato in Diritto*, in *Giur. cost.*, 2017, pp. 225 ss., con osservazioni di M. VILLONE, *Rappresentabilità, voto eguale, governabilità: quando una irragionevolezza diviene manifesta?*, *ivi*, pp. 304 ss., A. ANZON DEMMIG, *La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'Italicum e il persistente immobilismo del legislatore*, *ivi*, pp. 317 ss., e R. MANFRELLOTTI, *Il fantasma della governabilità e la rigidità costituzionale*, *ivi*, pp. 320 ss.

<sup>5</sup> Corte cost., 28 luglio 1993, n. 344, cit., Punto 5 del *Considerato in Diritto*; Corte cost., 8 aprile 1997, n. 84, Punto 6 del *Considerato in Diritto*, in *Giur. cost.*, 1997,

corretta formazione dell'offerta elettorale e, per il tramite di questa, la corretta espressione della volontà popolare. Oppure al principio di stabilità e intangibilità del risultato elettorale, pregiudicato ogniqualvolta sia necessario procedere all'annullamento e alla rinnovazione della competizione elettorale, cui si accompagnano inevitabili effetti di perturbamento della volontà popolare e di delegittimazione del momento elettorale<sup>6</sup>.

Si tratta di situazioni giuridiche soggettive assoggettabili a un continuo processo di bilanciamento reciproco, ma comunque suscettibili di ricevere, ai sensi del combinato disposto degli artt. 24 e 113 Cost., una tutela giurisdizionale "effettiva"<sup>7</sup>, nel significato ascrivibile a tale espressione sulla scorta degli influssi esercitati della giurisprudenza delle Corti di Strasburgo e di Lussemburgo. A tale riguardo, affinché una modalità di tutela giurisdizionale apprestata dall'ordinamento possa dirsi "effettiva" occorre che sia aperta, tempestiva, piena, completa ed efficace. Ciò significa riassuntivamente che: l'ordinamento deve predisporre un apposito strumento di tutela giurisdizionale per ciascuna situazione giuridica soggettiva qualificata e deve altresì garantire la terzietà e imparzialità dell'organo giudicante; l'accesso a tale strumento di tutela deve essere aperto, vale a dire accessibile da parte di chiunque lamenti la lesione di una situazione giuridica soggettiva qualificata e scevro di ostacoli che ne rendano difficoltoso o addirittura impossibile l'esperimento; il processo deve svolgersi secondo i canoni del "giusto processo", nel pieno contraddittorio delle parti e con modalità tali da garantire la "parità delle armi"; sul piano della tempestività, deve essere assicurata la rapida e immediata attivazione dello strumento di tutela e il processo si deve concludere entro una durata ragionevole e comunque

---

pp. 837 ss., con osservazione di M. RUOTOLO, *Un caso di "irragionevole" ragionevolezza*, *ivi*, pp. 851 ss.; Corte cost., 3 marzo 2006, n. 84, Punto 4.3. del *Considerato in Diritto*, in *Giur. cost.*, 2006, pp. 901 ss., ove viene espressamente qualificato come «valore costituzionale» o «bene costituzionalmente protetto».

<sup>6</sup> Sul punto P.M. SAVASTA, *Il contenzioso elettorale*, in *www.lexitalia.it*, 2019, n. 11, p. 12; M. CECCHETTI, *op. cit.*, p. 22, il quale parla di «delegittimazione sistemica del momento elettorale».

<sup>7</sup> Sul concetto di "effettività" della tutela v. I. PAGNI, *Effettività della tutela giurisdizionale (voce)*, in *Enc. dir., Annali*, X, Milano, 2017, pp. 355 ss.

la decisione deve intervenire con tempistiche tali da evitare di risultare *inutiliter data*; sul piano della pienezza, le azioni esperibili e i poteri decisori del giudice devono garantire la possibilità di conseguire, all'esito del processo, il risultato utile avuto di mira, vale a dire l'integrale soddisfacimento o reintegro della situazione giuridica soggettiva qualificata azionata o lesa, *rectius* del bene della vita che ne forma oggetto<sup>8</sup>.

Per verificare se il nostro ordinamento appresti una tutela adeguata ed effettiva a favore delle situazioni giuridiche soggettive qualificate coinvolte nel procedimento elettorale occorre distinguere tra le due fasi in cui si scompone, vale a dire la fase c.d. "preparatoria", che include tutte le attività (ammissione o esclusione delle candidature, delle liste e dei contrassegni, apparentamenti, ecc.) svolte dagli uffici elettorali dal momento dell'indizione dell'elezione fino al momento dell'avvio delle operazioni di voto e dà luogo a quello che viene definito il contenzioso "pre-elettorale"<sup>9</sup>; e la fase della vera e propria votazione e dell'accertamento dei suoi esiti, che include tutte le attività successive (costituzione degli organi elettorali; espressione del voto; conteggio delle schede,

---

<sup>8</sup> Sul tema mi sia consentito rinviare a M. MANCINI, *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, Padova, 2022, pp. 39 ss.

<sup>9</sup> Tal distinzione viene operata da Corte cost., 7 luglio 2010, n. 236, in *Giur. cost.*, 2010, pp. 2892 ss., con osservazioni di RI. CHIEPPA, *Riflessi della sent. n. 236 del 2010 sulla tutela degli atti di procedimento preparatorio alle elezioni (codice del processo amministrativo e procedimento elettorale politico)*, *ivi*, pp. 2905 ss., ed E. LEHNER, *Finalmente sancita l'immediata impugnabilità degli atti preliminari alle elezioni regionali e locali*, *ivi*, pp. 2908 ss., Punto 3.1. del *Considerato in Diritto*: «è necessario distinguere tra procedimento preparatorio alle elezioni, nel quale è inclusa la fase dell'ammissione di liste o candidati, e procedimento elettorale, comprendente le operazioni elettorali e la successiva proclamazione degli eletti». L'espressione "preparatoria" è stata consacrata a livello di diritto positivo sia dal d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, il cui Titolo III reca appunto l'intitolazione "Del procedimento elettorale preparatorio", che dall'art. 129 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (Codice del processo amministrativo), intitolato "Giudizio avverso gli atti di esclusione dal procedimento elettorale preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali". Riguardo al profilo terminologico v. M. CECCHETTI, *op. cit.*, pp. 6 ss.; G. PICCIRILLI, *Contenzioso elettorale politico e verifica dei poteri: riflessioni sulla effettività delle tutele procedurali*, in *Rass. parl.*, 2006, pp. 796 ss.; L. TRUCCO, *Contenzioso elettorale e verifica dei poteri tra vecchie – ma mai superate – e nuove questioni*, in *Rass. parl.*, 2006, pp. 816 ss.

ecc.) fino al momento della proclamazione del risultato elettorale e origina il c.d. contenzioso “post-elettorale”.

Al fine di delimitare il tema d’indagine, si premette che l’attenzione verrà concentrata esclusivamente sulla fase preparatoria, riguardo alla quale occorre ulteriormente distinguere tra tipologie di elezioni. Da un lato, infatti, riguardo alle elezioni dei membri italiani del Parlamento europeo e alle elezioni regionali, provinciali e comunali, l’art. 129 del Codice del processo amministrativo prevede un rito speciale pre-elettorale<sup>10</sup> idoneo, nel suo complesso, a garantire una tutela giurisdizionale adeguata sotto il profilo della tempestività, pienezza ed effettività. Dall’altro, invece, riguardo alle elezioni politiche, la situazione appare a tal punto confusa e incerta da far addirittura dubitare della possibilità stessa di accedere a strumenti di tutela giurisdizionale del diritto di voto e delle altre situazioni giuridiche soggettive qualificate implicate nella fase preparatoria. Su quest’ultimo aspetto, in particolare, si concentra l’attenzione del presente lavoro.

## *2. La fase preparatoria e il contenzioso “pre-elettorale”: una situazione di assoluta incertezza, tra declinatorie di giurisdizione e interventi non risolutivi della Corte costituzionale*

Nell’ambito della fase preparatoria delle elezioni politiche, la possibilità stessa non soltanto di ottenere ma addirittura di accedere alla tutela giurisdizionale del diritto di voto appare estremamente incerta.

Come noto, infatti, nel corso di questa fase del procedimento a occuparsi di ogni controversia involgente le attività di ammissione o esclusione delle liste, delle candidature e dei contrassegni sono, in prima battuta, gli organi elettorali appositamente istituiti in occasione di ciascuna competizione e, in seconda battuta, sui reclami proposti avver-

---

<sup>10</sup> Riguardo al quale v., *ex multis*, almeno, A. GIGLI, *Contenzioso sulle operazioni elettorali*, in G. MORBIDELLI (a cura di), *Codice della giustizia amministrativa*, III ed., Milano, 2015, pp. 1213 ss.; R. DE NICTOLIS, *Codice del processo amministrativo commentato*, IV ed., Milano, 2017, pp. 2291 ss.; F. CORVAJA, *Artt. 129-130*, in G. FALCON, F. CORTESE, B. MARCHETTI (a cura di), *Commentario breve al Codice del processo amministrativo*, Padova-Milano, 2021, pp. 1017 ss.

so le loro decisioni, l'Ufficio centrale nazionale costituito presso la Corte di Cassazione. Tanto la Corte costituzionale<sup>11</sup> quanto la Corte di Cassazione<sup>12</sup>, con giurisprudenza ormai consolidata, hanno radicalmente escluso il carattere giurisdizionale sia di tali organi, sul piano soggettivo, in riferimento alla loro qualificazione "come giudici", sia sul piano oggettivo, della loro attività, postulandone piuttosto la natura meramente amministrativa<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Corte cost., 30 dicembre 1972, n. 216, in *Giur. cost.*, 1972, pp. 2311 ss.; Corte cost., 5 novembre 1996, n. 387, in *Giur. cost.*, 1996, pp. 3600 ss., con osservazione di F. RIGANO, *Rimane chiusa la porta della Corte costituzionale agli organi che non esercitano la giurisdizione*, *ivi*, pp. 3608 ss.; Corte cost., 4 febbraio 2003, n. 29, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 169 ss., con osservazione di F.S. CANTELLA, *Il difficile equilibrio tra potere giurisdizionale e Assemblee legislative: appunti su un problema ancora aperto*, *ivi*, pp. 185 ss.; Corte cost., 17 marzo 2006, n. 104, in *Giur. cost.*, 2006, pp. 1019 ss., con osservazione di D. PICCIONE, *L'irragionevolezza della disciplina sull'opzione del candidato eletto in più circoscrizioni: le problematiche conseguenze di un'apodittica sentenza di accoglimento*, *ivi*, pp. 1027 ss., ove si configura il procedimento elettorale come procedimento amministrativo; Corte cost., 20 maggio 2008, n. 164, in *Giur. cost.*, 2008, pp. 1973 ss.; Corte cost., 19 ottobre 2009, n. 259, Punto 2.2. del *Considerato in Diritto*, in *Giur. cost.*, 2009, pp. 3601 ss., con osservazioni di F.G. SCOCA, *Elezioni politiche e tutela giurisdizionale*, *ivi*, pp. 3613 ss., ed E. LEHNER, *L'apertura condizionata della Corte sulla verifica dei poteri, tra tutela dell'autonomia parlamentare e garanzia dei diritti di elettorato passivo*, *ivi*, pp. 3620 ss.; Corte cost., 26 marzo 2021, n. 48, in *Giur. cost.*, 2021, pp. 600 ss., Punto 4.1. del *Considerato in Diritto*, riguardo alla quale v. *infra*. In senso contrario si erano espresse soltanto due isolate pronunce, Tar Sicilia, Catania, sez. I, 22 aprile 2006, n. 629, e Tar Sicilia, Catania, sez. I, 10 novembre 2006, n. 2178, che avevano qualificato gli organi preposti al controllo delle attività della fase preparatoria alla stregua di sezioni (altamente) specializzate del giudice ordinario, chiamate a esercitare funzioni di carattere paragiurisdizionale e a pronunciarsi addirittura in via definitiva. Per un commento critico a tali pronunce v. A. CARIOLA, *L'ammissione delle liste elettorali alla ricerca di un giudice: l'art. 66 Cost. alla prova del giusto processo. Nota a commento di Tar Catania, 22 aprile 2006, n. 629*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2006.

<sup>12</sup> Cass. Civ., sez. Un., 31 luglio 1967, n. 2036; Cass. Civ., sez. Un., 9 giugno 1997, n. 5135; Cass. Civ., sez. Un., 22 marzo 1999, n. 17230.

<sup>13</sup> La Corte, in particolare, in plurime pronunce ha rimarcato la «carezza, sia sotto il profilo funzionale sia sotto quello strutturale, di un nesso organico di compenetrazione istituzionale che consenta di ritenere che essi costituiscano sezioni specializzate degli uffici giudiziari presso cui sono costituiti».

Occorre pertanto rivolgere l'attenzione alle possibili forme di impugnazione delle decisioni di tali organi amministrativi. Al riguardo, le leggi elettorali sembrerebbero radicare in modo certo e incontrovertibile e in via esclusiva e definitiva la giurisdizione sulla regolarità delle operazioni elettorali in capo alle Camere in sede di convalida degli eletti *ex art. 66 Cost.*<sup>14</sup>.

A prescindere dal problema relativo alla natura giurisdizionale o meno dell'attività camerale di convalida degli eletti<sup>15</sup> resta il fatto che tale modello di tutela, seppur astrattamente figurato, non si è mai concretamente inverato. Da un lato, infatti, si è assistito a una duplice declinatoria di giurisdizione, tanto da parte del giudice ordinario<sup>16</sup> quanto da parte di quello amministrativo<sup>17</sup> fondata, oltre che sul dato di caratte-

---

<sup>14</sup> L'art. 87, d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (legge elettorale per la Camera) cui rinvia l'art. 27, d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533 (legge elettorale per il Senato) recita testualmente: «Alla Camera dei deputati è riservata la convalida dell'elezione dei propri componenti. Essa pronuncia giudizio definitivo sulle contestazioni, le proteste e, in generale, su tutti i reclami presentati agli Uffici delle singole sezioni elettorali o all'Ufficio centrale durante la loro attività o posteriormente».

<sup>15</sup> Sui termini generali del dibattito relativo alle tre diverse tesi sulla natura giurisdizionale, politica o amministrativa dell'istituto e sui rispettivi sostenitori v., riassuntivamente, M. CERASE, *Art. 66*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, pp. 1272 ss.; P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale. Saggio sull'art. 66 della Costituzione*, Roma, 2012, pp. 112 ss., 197 ss.; L. BRUNETTI, *Autodichia delle Camere*, Milano, 2018, pp. 160 ss.

<sup>16</sup> Cass. Civ., sez. Un., 9 giugno 1997, n. 5135; Cass. Civ., sez. Un., 31 luglio 1967, n. 2036; Cass. Civ., sez. Un., 10 marzo 1971, n. 674; Cass. Civ., sez. Un., 17 ottobre 1980, n. 5583; Cass. Civ., sez. Un., 14 dicembre 1984, n. 6568; Cass. Civ., sez. Un., 25 giugno 1993, n. 7075; Cass. Civ., sez. Un., 22 marzo 1999, n. 172; Cass. Civ., sez. Un., 6 aprile 2006, nn. 8118 e 8119; Cass. Civ., sez. Un., 8 aprile 2008, nn. 9151, 9152, 9153, 9155, 9156, 9157, 9158, riguardo alle quali v. V. CARBONE, *Elezioni politiche e Giunta parlamentare*, in *Corr. giur.*, 2008, pp. 603 ss., e A. PAJNO, *Fase preparatoria delle elezioni politiche e contenzioso elettorale. Verifica dei poteri, regolazione della giurisdizione e transizione italiana*, in *Corr. giur.*, 2008, pp. 1689 ss.; Cass. Civ., sez. Un., 15 febbraio 2013, n. 3731; Cass. Civ., sez. Un., 11 dicembre 2014, n. 26094.

<sup>17</sup> Cons. Stato, sez. V, 21 marzo 2006, n. 1386; Cons. Stato, sez. IV, 28 marzo 2006, nn. 1463-1475; Cons. Stato, sez. IV, 22 marzo 2007, n. 1380; Cons. Stato, sez. IV, 13 marzo 2008, n. 1053; Cons. Stato, sez. III, 16 febbraio 2018, n. 999. *Contra*, del tutto isolatamente, nel senso dell'affermazione della giurisdizione amministrativa, Cons. giust. amm. Sicilia, 6 aprile 2006, n. 218; Cons. Stato, sez. V, 1 aprile 2008,

re letterale-normativo, su una serie di argomenti di carattere logico-sistematico a sostegno della riserva esclusiva di cognizione a favore delle Camere. Dall'altro lato, però, le Giunte, almeno a partire dalla XIII legislatura<sup>18</sup>, hanno a loro volta declinato la giurisdizione sul contenzioso "pre-elettorale" ritenendo che la verifica dei poteri, per quanto concerne la regolarità delle operazioni elettorali possa riguardare soltanto i componenti delle Camere, vale a dire coloro che sono stati proclamati eletti e non possa pertanto estendersi alla fase preparatoria, in riferimento a meri candidati o addirittura a soggetti esclusi dalla competizione elettorale e quindi impossibilitati in radice a risultare eletti.

A fronte di questa triplice declinatoria di giurisdizione, si configurava di fatto una situazione di vero e proprio "vuoto di tutela", cui non sono riuscite a porre rimedio neppure le ripetute pronunce della Corte costituzionale.

In un primo momento<sup>19</sup> la Corte, investita di un conflitto di attribuzioni a mezzo del quale si intendeva pervenire all'affermazione della

n. 12231 e, in sede cautelare, Cons. Stato, sez. V, 1 aprile 2008, nn. 1743 e 1744, riguardo alle quali v. L. TRUCCO, *Ammissibilità delle liste elettorali: un chiarimento una volta per tutte*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 7 aprile 2008; L. PLATANIA, *Al giudice amministrativo gli atti prodromici alle elezioni politiche?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 24 aprile 2008, che avevano affermato la giurisdizione del giudice amministrativo.

<sup>18</sup> V. Giunta delle elezioni della Camera, seduta del 9 ottobre 1996; Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, seduta del 21 settembre 1999. Tale orientamento è rimasto immutato nelle legislature successive. V. in particolare Giunta delle elezioni della Camera, sedute del 13 dicembre 2006, 5 giugno 2008, 22 luglio 2008, 4 febbraio 2009; Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, sedute del 26 febbraio 2008 e del 31 luglio 2008.

<sup>19</sup> In precedenza, per la verità, già Corte cost., 20 novembre 2000, n. 512, in *Giur. cost.*, 2000, pp. 4035 ss., con osservazione di C. CHIOLA, *Sindacato sulla legittimità del contrassegno dei partiti. Una nuova political question?*, *ivi*, pp. 4037 ss., si era occupata della questione, seppur *in limine*, in un giudizio di legittimità costituzionale sollevato nei riguardi degli artt. 23 e 87 della legge elettorale della Camera, nella parte in cui non consentivano alcuna possibile forma di impugnazione giurisdizionale della decisione resa dall'Ufficio centrale nazionale presso la Corte di Cassazione, dichiarando la questione manifestamente inammissibile per difetto di rilevanza per non avere il giudice *a quo* indicato, nella sua richiesta di sentenza additiva, quale avrebbe dovuto essere la giurisdizione cui devolvere le controversie *de quibus* (addirittura reputando indifferente il radicamento della giurisdizione in capo a sé stesso o ad altro giudice), né

giurisdizione amministrativa a scapito di quella camerale, l'aveva dichiarato inammissibile già in fase deliberatoria sul presupposto che si trattasse di una questione di giurisdizione rimessa alla Corte di Cassazione<sup>20</sup>.

In epoca immediatamente successiva la Corte veniva di nuovo investita della questione del vuoto di tutela e, pur approdando alla medesima conclusione nel senso dell'inammissibilità, introduceva ulteriori argomentazioni rispetto alle pronunce precedenti<sup>21</sup>. Duplici le ragioni addotte a sostegno dell'inammissibilità. *In primis*, la Corte continuava a negare risolutamente l'esistenza di un vuoto di tutela e ribadiva trattarsi di una questione ermeneutica insuscettibile di sfociare in un incidente di costituzionalità quanto piuttosto in una questione di giurisdizione, laddove riguardi l'interpretazione della legge ordinaria oppure, aggiunge in modo sibillino, in un conflitto di attribuzioni laddove riguardi l'interpretazione dell'art. 66 Cost. Il secondo motivo di inammissibilità derivava dal fatto che alla Corte venisse richiesta una sentenza additiva "a rime non obbligate" nonostante il giudice *a quo*, in questo caso, a differenza del precedente del 2000, indicasse in modo esplicito la giurisdizione amministrativa. La Corte, sul punto, faceva implicitamente mostra di condividere il "diritto vivente" formatosi al riguardo, il virtù del quale dal combinato disposto degli artt. 87 della legge elettorale della Camera e dell'art. 66 Cost. si ricaverebbe una riserva di cognizione a favore delle Camere, salvo immediatamente dopo precisare che tale soluzione, seppur accolta a livello normativo, non risulta l'unica costituzionalmente dovuta e necessitata, non rappresenta insomma l'unica modalità possibile di attuazione della disposizione costituzionale, essendo possibile prefigurare anche un'altra, diversa opzione, quella del radicamento della giurisdizione comune. Trattandosi però di controversie attinenti a diritti soggettivi, la giurisdizione potrebbe radicarsi tanto in capo al loro giudice "naturale", quello ordinario, quanto in capo

---

identificato le norme procedurali applicabili. A commento della pronuncia si veda anche F. CAPORILLI, *Il procedimento elettorale alla ricerca di un giudice: sul controllo giurisdizionale delle decisioni dell'ufficio elettorale nazionale*, in *Foro it.*, 2001, I, cc. 3492 ss.

<sup>20</sup> Corte cost., 23 marzo 2006, n. 117, in *Giur. cost.*, 2006, pp. 1128 ss.

<sup>21</sup> Corte cost., 19 ottobre 2009, n. 259, cit., Punti 3 e 4 del *Considerato in Diritto*.

al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva. Tale opzione risulterebbe però rimessa alla discrezionalità legislativa e non potrebbe in ogni caso formare oggetto di un intervento additivo della Corte. Proprio alla luce di tale *iter* logico-argomentativo, la pronuncia in parola ha dato luogo a interpretazioni discordanti in ordine al suo grado di innovatività. Vi è infatti che si è spinto a sostenere che la Corte abbia prefigurato la necessità costituzionale di “scorporare” il contenzioso “pre-elettorale” dall’art. 66 Cost. e di radicare la giurisdizione in capo al giudice comune, ordinario o amministrativo, imponendo di fatto al legislatore di compiere la relativa scelta<sup>22</sup>. Di contro, in accordo con l’opinione maggioritaria<sup>23</sup> si ritiene che la Corte, seppur con un certo margine di ambiguità<sup>24</sup>, non abbia in alcun modo preso posizione sulla questione relativa all’estensione o meno della convalida riservata al contenzioso “pre-elettorale”, al più esprimendo l’auspicio di un intervento legislativo, come dimostra il riferimento finale alla delega conferita al Governo per l’emanazione del Codice del processo amministrativo, alla quale intendeva fornire una sorta di «copertura costituzionale anticipata»<sup>25</sup>. In buona sostanza, quindi, la Corte si sarebbe limitata ad affermare che il contenuto precettivo dell’art. 66 Cost. non copre necessariamente anche la fase “pre-elettorale”, rimettendo poi ogni decisione al riguardo al legislatore.

Di lì a poco la Corte<sup>26</sup>, con una pronuncia in realtà relativa alle elezioni locali ma foriera di effetti estendibili alla generalità delle compe-

---

<sup>22</sup> F. BIONDI, *La verifica dei poteri nella giurisprudenza costituzionale*, in *Il Filangieri. Quaderno 2019. Evoluzioni e prospettive della verifica dei poteri*, Napoli, 2019, p. 74, la quale ritiene che non si possa rimettere la questione relativa all’ambito applicativo dell’art. 66 Cost. nella «mera disponibilità del legislatore».

<sup>23</sup> Nell’immediatezza della pronuncia, E. LEHNER, *L’apertura*, cit., p. 3623 ss., oltre alla dottrina più recente richiamata *infra*, alla nota 31.

<sup>24</sup> Sottolineata da G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell’ordinamento italiano*, Milano, 2018, p. 61.

<sup>25</sup> Mi sia consentito richiamare testualmente l’espressione adoperata in M. MANCINI, *Tre manifesti a Palazzo della Consulta, Roma: la Corte traccia la via, del legislatore e dei giudici l’onere di percorrerla (a margine della sentenza n. 48 del 2021)*, in *www.rivistaaic.it*, 2021, 3, p. 419.

<sup>26</sup> Corte cost., 7 luglio 2010, n. 236, cit., Punti 3.2. e 3.3. del *Considerato in Diritto*, riguardo alla quale v., oltre alle osservazioni di cui alla nota 9, anche D. TORREGROSSA,

tizione elettorali<sup>27</sup>, avrebbe sottolineato la necessità di introdurre un apposito sistema di impugnazione immediata e autonoma avverso gli atti e le attività della fase preparatoria, attivabile senza dover attendere la conclusione del procedimento. Ciò al fine di garantire la tempestività della tutela, altrimenti frustrata da strumenti rimediali post-elettorali, attivabili cioè in via differita e successiva all'esito della competizione elettorale avverso l'atto di proclamazione degli eletti, che pregiudicherebbero in modo irreversibile l'interesse del candidato a parteciparvi in un determinato contesto politico-ambientale. Al termine della pronuncia, veniva ancora una volta richiamata la delega conferita al Governo per introdurre un rito accelerato pre-elettorale dinanzi al giudice amministrativo per le elezioni politiche.

Come noto, però, la delega è rimasta *in parte qua* inattuata<sup>28</sup> lasciando così immutata la situazione di incertezza ed evidenziando altresì il carattere non risolutivo delle pronunce della Corte intervenute fino al quel momento.

Di recente, la Corte ha avuto modo di intervenire di nuovo sulla questione con una pronuncia<sup>29</sup> che, seppur non direttamente riferita alla

*Nota a sentenza della Corte costituzionale n. 236 del 2010*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 28 luglio 2010.

<sup>27</sup> Sulla capacità espansiva dei *dicta* della Corte v. M. CECCHETTI, *op. cit.*, pp. 73 ss., ad avviso del quale sarebbero stati sufficienti di per sé soli, in caso di sollevazione della relativa questione, a condurre a una dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 87 della legge elettorale Camera.

<sup>28</sup> Il Governo, infatti, aveva ritenuto di non estendere alle elezioni politiche gli artt. 126 ss. del Codice del processo amministrativo, per ragioni asseritamente connesse alla difficile conciliabilità del rito pre-elettorale con le tempistiche di svolgimento delle competizioni elettorali costituzionalmente imposte.

<sup>29</sup> Si allude, ovviamente, a Corte cost., 26 marzo 2021, n. 48, in *Giur. cost.*, 2021, pp. 600 ss., con osservazioni di A. SAIITA, *Alla ricerca del giudice delle controversie pre-elettorali: la Corte completa il rammendo per coprire l'inerzia del legislatore*, *ivi*, pp. 631 ss., A. PISANESCHI, *Gli effetti della sentenza n. 48 del 2021 della Corte costituzionale sulla tutela giurisdizionale elettorale: brevi considerazioni*, *ivi*, pp. 640 ss., e G. DELLEDONNE, *Procedimento elettorale preparatorio, elezioni politiche e tutela giurisdizionale: chiarimenti, discontinuità e problemi aperti*, *ivi*, pp. 652 ss., a commento della quale v. anche L. TRUCCO, *Diritti politici fondamentali: la Corte spinge per ampliare ulteriormente la tutela (a margine della sent. n. 48 del 2021)*, in [www.giur.cost.org](http://www.giur.cost.org), 2021, 1, pp. 283 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La necessaria ed auspicabile riforma*

fase preparatoria, non essendo state ancora indette le elezioni né convocati i comizi, e pur apportando mediante alcuni *obiter* elementi chiarificatori e innovativi rispetto a quelle precedenti, non è a sua volta risultata (suo malgrado) risolutiva e anzi ha aperto la porta a una serie di interrogativi che hanno perpetuato e forse addirittura accentuato la situazione di incertezza<sup>30</sup>.

La Corte in questa pronuncia, seppur *incidenter tantum*, ai soli fini del vaglio sulla rilevanza e conseguente ammissibilità della questione, affronta il tema della tutela giurisdizionale nella fase preparatoria, sviluppando nelle pieghe della motivazione una serie di argomentazioni dal carattere fortemente innovativo. Anzitutto, in discontinuità rispetto alla pronuncia del 2009<sup>31</sup>, prende chiaramente posizione sulla *vexata quaestio* dell'ambito applicativo dell'art. 66 Cost. Richiamando il dato letterale, la *ratio* della norma e i lavori preparatori, la Corte sostiene un'interpretazione restrittiva, per cui la verifica dei poteri riguarderebbe soltanto gli eletti una volta eletti, in epoca successiva alla proclamazione, rimanendo viceversa escluse le controversie insorte durante la fase preparatoria, che non coinvolgono in alcun modo eletti bensì, al più, meri candidati. Viene addotta, a ulteriore sostegno, la considerazione che la verifica dei poteri, costituendo un'eccezione al principio della tutela giurisdizionale dei diritti, deve essere interpretata in senso restrit-

---

*della disciplina del contenzioso elettorale preparatorio riferito alle elezioni politiche a seguito della sent. 48/2021 della Corte costituzionale*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2021, 2, pp. 658 ss.; M. MANCINI, *Tre manifesti*, cit., pp. 409 ss.; M. ARMANNO, *La garanzia dell'elettorato passivo: Corte costituzionale e Parlamento (ancora) alla ricerca di strumenti adeguati di tutela giurisdizionale*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), 2021, 3, pp. 103 ss.; G. MAESTRI, *Candidature e raccolta firme: più spazi per tutelare i diritti, ma ora nulla cambia. Osservazioni su Corte costituzionale, sentenza n. 48 del 2021*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 2021, 6, pp. 429 ss.

<sup>30</sup> A. PISANESCHI, *op. cit.*, p. 642, afferma che l'*obiter dictum* «svolge una funzione meritoria, ma pone una serie di problemi applicativi tutt'altro che di facile soluzione».

<sup>31</sup> In tal senso L. TRUCCO, *Diritti*, cit., p. 285, la quale parla di «rovesciamento del paradigma», e G. DELLEDONNE, *op. cit.*, pp. 660, il quale parla di «discontinuità» tra le due pronunce proprio in relazione all'interpretazione dell'art. 66 Cost. In senso contrario A. SAITTA, *op. cit.*, p. 635. Intermedia la posizione di G. TARLI BARBIERI, *La necessaria*, cit., p. 664, il quale ritiene che la pronuncia in commento abbia interpretato autenticamente il precedente del 2009.

tivo e deve conseguentemente ricevere applicazione soltanto laddove sussistano esigenze legate alla garanzia di autonomia e indipendenza delle Camere nella determinazione della loro composizione. Immediatamente dopo si prende atto, però, che potrebbe in tal modo determinarsi non solo un vuoto di tutela, in ragione della mancata previsione di un rito che consenta l'immediata impugnazione degli atti della fase preparatoria, ma anche una "zona franca", data la conseguente impossibilità di sollevare l'incidente di costituzionalità. Trattandosi di una soluzione costituzionalmente «inconcepibile», parafrasando testualmente la Corte, perché priverebbe della garanzia di cui all'art. 24 Cost. un diritto fondamentale come quello di voto, si cerca di prospettare un'interpretazione che vi ponga rimedio. Ecco pertanto che, in prima battuta la Corte afferma che il rimedio, in assenza di previsioni legislative espresse, consisterebbe nel radicamento della giurisdizione in capo al giudice naturale dei diritti soggettivi, quello ordinario, cui sarebbe possibile accedere con un'azione di mero accertamento. Conseguentemente e conclusivamente, da un lato la Corte invita i giudici ad accedere alla prospettata interpretazione costituzionalmente orientata; dall'altro, però, consapevole della caducità e della provvisorietà della soluzione prefigurata in via interpretativa, sottolinea la necessità di un intervento legislativo "di chiusura" diretto a introdurre un rito pre-elettorale *ad hoc*.

In estrema sintesi, pertanto, il ragionamento seguito dalla Corte e le conclusioni cui perviene possono riassumersi nei seguenti termini: la riserva di giurisdizione a favore delle Camere in sede di verifica dei poteri non può estendersi fino a coprire il contenzioso pre-elettorale; riguardo alle controversie insorte durante la fase preparatoria, pertanto, sussiste allo stato un vuoto di tutela che necessita di un intervento legislativo *ad hoc* per essere colmato; *medio tempore*, tuttavia, è possibile ricorrere all'azione di accertamento, soltanto in via di *extrema ratio* e soltanto laddove ne ricorrano i presupposti, soprattutto al fine di consentire la proposizione di eventuali questioni di legittimità costituzionale.

Fermo il carattere fortemente innovativo e chiarificatore di questa pronuncia sul piano dogmatico-astratto, sul piano pratico-concreto permangono una serie di profili problematici che rendono ancor più incerta – se possibile – la situazione. Il ragionamento della Corte parrebbe infatti confondere i due diversi piani, quello relativo al vuoto di tutela e

quello relativo alla “zona franca” perché la soluzione prospettata (il ricorso all’azione di accertamento), peraltro già sperimentata in precedenza in ambito elettorale<sup>32</sup>, sarebbe idonea a scongiurare soltanto il secondo rischio, consentendo la sollevazione di una questione di legittimità costituzionale, ma non consentirebbe in alcun modo (data la natura di mero accertamento e non di annullamento dell’azione esperibile) di garantire una tutela piena ed effettiva avverso gli atti della fase preparatoria. L’azione di accertamento, infatti, rappresenta uno strumento strutturalmente inidoneo al perseguimento dell’obiettivo avuto di mira<sup>33</sup>. La stessa Corte pare esserne consapevole nella misura in cui la prefigura come uno strumento provvisorio, cui è possibile ricorrere *medio tempore*, al fine di scongiurare l’*horror vacui*, in attesa di un intervento legislativo configurato dalla Corte non tanto come un auspicio quanto piuttosto come una necessità. La pronuncia in commento, insomma, *in parte qua* assumerebbe le sembianze e la consistenza di un vero e proprio monito rivolto al legislatore<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Il riferimento, ovviamente, è a Corte cost., 13 gennaio 2014, n. 1, cit., e Corte cost., 9 febbraio 2017, n. 35, cit., cui ha fatto seguito, in senso conforme, in riferimento alle elezioni delle Città metropolitane, Corte cost., 7 dicembre 2021, n. 240, in *Giur. cost.*, 2021, pp. 2641 ss., con osservazioni di A. CERRI, “*Fictio litis*”, *difesa immediata dei diritti costituzionali, controllo della rilevanza in una importante sentenza della Corte*, *ivi*, pp. 2658 ss. e S. MANGIAMELI, *La Corte costituzionale apre uno spiraglio sulla revisione della legge Delrio*, *ivi*, pp. 2667 ss. La possibile estensione di questo modello di tutela alla questione che ci riguarda era stata per la verità anticipata e suggerita da F. BIONDI, *op. cit.*, p. 76.

<sup>33</sup> Circa l’inadeguatezza dello strumento v. A. PISANESCHI, *op. cit.*, pp. 649 ss.; M. ARMANNO, *op. cit.*, pp. 116 ss. e, più in generale, A. PROTO PISANI, *Le tutele giurisdizionali dei diritti: studi*, Napoli, 2003, p. 38, ad avviso del quale l’art. 24 Cost. imporrebbe di relegare tale forma di tutela «ad ipotesi eccezionali o marginali».

<sup>34</sup> Sulla necessità dell’intervento legislativo quale precipitato necessario, quale seguito della sentenza della Corte vi è unanimità di vedute in dottrina. V. G. AZZARITI, *Il procedimento elettorale preparatorio: la Corte chiama, il Parlamento risponde. Audizione presso la I Commissione Affari Costituzionali del Senato sulla sentenza n. 48 del 2021*, in *www.osservatorioaic.it*, 2021, 4, pp. 12 ss., il quale parla di «monito rinforzato», come una sorta di tecnica processuale volta a sollecitare la collaborazione del Parlamento che si pone a metà strada tra i moniti veri e propri, rimasti per lo più inascoltati, e le ordinanze di preannuncio di accoglimento; A. SAITTA, *op. cit.*, p. 638; G. TARLI BARBIERI, *La necessaria*, cit., pp. 666 ss.; G. MAESTRI, *op. cit.*, p. 436, il quale parla di

### 3. Post tenebras lux. *L'auspicata introduzione di un rito pre-elettorale ad hoc da parte di un d.d.l. dall'incerto destino*

La situazione di perdurante incertezza determinata dall'intervento della Corte pareva suscettibile di superamento a seguito delle iniziative assunte dalle Camere al fine di darvi seguito. In particolare la Commissione Affari Costituzionali del Senato, facendo ricorso all'istituto alquanto desueto<sup>35</sup> di cui all'art. 139, comma 2 del Regolamento, aveva dato avvio a una serie di audizioni<sup>36</sup> con l'obiettivo di «predisporre un'iniziativa legislativa da sottoporre all'Assemblea, al fine di colmare la lacuna normativa segnalata dalla Corte». Tale iniziativa era culminata nella presentazione di un d.d.l. che, approvato in prima lettura dal Senato e in discussione alla Camera al momento dello scioglimento delle Camere, è stato riproposto immutato all'inizio della corrente legislatura senza però che ne sia stato avviato l'*iter* di approvazione<sup>37</sup>. Tale iniziativa legislativa, seppur contraddistinta da alcune ombre, presenta però una serie di “luci” che sarebbero in grado di rischiarare le tenebre in cui versa attualmente la tutela del diritto di voto nell'ambito della fase preparatoria del procedimento elettorale politico.

Di fatto, il disegno di legge in commento riprenderebbe le mosse dalla parte di delega rimasta inattuata nel 2010, estendendo la giurisdizione amministrativa in materia elettorale al procedimento preparatorio per il rinnovo di Camera e Senato, mediante l'inserimento nel Codice del processo amministrativo dell'art. 128-bis, con il quale viene appositamente disciplinato un rito speciale per l'impugnazione degli atti del

---

«monito sui generis». Dubbia la posizione serbata al riguardo da M. ARMANNO, *op. cit.*, il quale dapprima (p. 120) riconosce che la Corte ha previsto l'intervento legislativo come necessario, per poi affermare (p. 125, p. 130) che il monito è di intensità minore, per cui l'intervento legislativo sarebbe soltanto opportuno.

<sup>35</sup> Come rilevato da M. ARMANNO, *op. cit.*, p. 132.

<sup>36</sup> Si vedano quelle svoltesi nella seduta del 3 luglio 2021 di G. AZZARITI, M. LUCIANI, G. SILVESTRI e M. LIPARI.

<sup>37</sup> Si allude al d.d.l. A.S. XVIII, n. 2390, primo firmatario On. Parrini, non pervenuto all'approvazione nonostante il ritiro degli emendamenti in sede di esame referente da parte delle Commissioni riunite Affari Costituzionali e Giustizia della Camera al fine, evidentemente, di accelerarne l'*iter*.

procedimento elettorale preparatorio per il rinnovo delle Camere concernenti i contrassegni, le liste, i candidati e i collegamenti.

Tra i pregi del d.d.l. vi è anzitutto quello di estendere l'applicazione del rito anche nei riguardi degli atti di accertamento dell'incandidabilità in conseguenza di sentenze di condanna definitive di cui al d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235 (c.d. decreto "Severino")<sup>38</sup>. In tal modo si verrebbe da un lato a colmare un vuoto di tutela giurisdizionale, in quanto le disposizioni del decreto "Severino" prevedono al riguardo, attraverso il rinvio all'art. 23 della legge elettorale della Camera, il solo ricorso amministrativo all'Ufficio centrale nazionale; dall'altro, a equiparare sotto questo profilo il regime di impugnazione relativo alle elezioni politiche a quello relativo alle elezioni europee, regionali e locali, riguardo alle quali il medesimo decreto "Severino" prevedeva *ab origine* la possibilità di impugnare gli atti di accertamento dell'incandidabilità dinanzi al giudice amministrativo ricorrendo al rito di cui all'art. 129 del Codice del processo amministrativo.

Inoltre, il radicamento della giurisdizione in capo al giudice amministrativo, cui sarebbe possibile accedere mediante un rito che presenta evidenti elementi di affinità e similitudine proprio con quello pre-elettorale di cui all'art. 129, deve essere valutata con estremo favore. Il ricorso a quest'ultimo modello, infatti, che ha dato ottima prova di sé nel decennio e oltre in cui ha ricevuto applicazione, presenta alcuni indubbi vantaggi ben sottolineati nel corso delle audizioni svoltesi al Senato<sup>39</sup>, sia in termini di affidamento dell'intera materia elettorale a un unico giudice che ha già sviluppato al riguardo un'estesa "specializzazione", sia in termini di conseguente uniformità di indirizzi interpretativi e applicativi.

---

<sup>38</sup> Riguardo al quale v., *ex multis*, in una letteratura ormai sterminata, almeno N. LUPO, G. RIVOSECCHI, *Le incandidabilità alle cariche elettive e i divieti di ricoprire cariche di governo*, in *Gior. Dir. Amm.*, 2013, 6, pp. 590 ss.; P. TORRETTA, *L'incandidabilità al mandato parlamentare. La "legge Severino" oltre il "caso Berlusconi"*, Napoli, 2015; G. RIVOSECCHI, *"Legge Severino" atto secondo: la conformità a Costituzione delle norme sulla sospensione dalle cariche politiche locali*, in *Giur. cost.*, 2016, 6, pp. 2385 ss.; R. ROLLI, *La non candidabilità tra sostanza e processo*, Napoli, 2017.

<sup>39</sup> V. in tal senso soprattutto l'audizione di M. LIPARI, pp. 10 ss.

Ancora, al fine di coniugare in modo equilibrato le esigenze di celebrità del procedimento elettorale con quelle di tutela giurisdizionale, appare condivisibile la “superaccelerazione” impressa al rito, con la previsione di un termine di due giorni dalla pubblicazione dell’atto lesivo per la proposizione del ricorso, di due giorni per la celebrazione dell’udienza e di ulteriori quattro giorni per la proposizione dell’appello e per la celebrazione dell’udienza dinanzi al Consiglio di Stato. La riduzione dei termini consentirebbe in tal modo la definizione della controversia entro il termine massimo di 8 giorni dalla pubblicazione del provvedimento impugnato<sup>40</sup>.

L’articolato in esame sarebbe altresì in grado di prevenire e risolvere una delle principali obiezioni rivolte nei riguardi del rito “accelerato”, vale a dire quella per cui non riuscirebbe a concludersi in tempi utili per consentire la “cristallizzazione” dell’offerta elettorale prima dello svolgimento delle operazioni di voto. Proprio allo scopo di evitare che l’esperimento del nuovo ricorso giurisdizionale possa condurre a decisioni definitive troppo ravvicinate rispetto alla data di celebrazione delle elezioni, l’art. 3 interviene su tutti i termini relativi al compimento degli atti della fase preparatoria, anticipandoli di cinque giorni. In pratica, rispetto al sistema attuale, che consente di pervenire a una decisione definitiva almeno 27 giorni prima delle elezioni, l’introduzione del ricorso giurisdizionale con la celebrazione di due gradi di giudizio consentirebbe di pervenire al medesimo esito con 25 giorni di anticipo, garantendo così di disporre di un tempo utile residuo per ottemperare alla eventuale sentenza di accoglimento con gli opportuni provvedimenti del caso.

In ultimo luogo, infine, l’introduzione di un apposito rito pre-elettorale consentirebbe di delimitare meglio l’ambito applicativo dell’azione di accertamento di fronte al giudice ordinario, che risulterebbe esperibile nelle sole ipotesi in cui fosse necessario procedere all’impugnazione di atti emanati nella fase precedente l’avvio delle operazioni elettorali o, comunque, fosse necessario sollevare un incidente di costituzionalità nei riguardi della legge elettorale.

---

<sup>40</sup> In aggiunta, vi sarebbe un effetto di “trascinamento” della “superaccelerazione” del rito anche riguardo alle elezioni regionali e locali, perché il d.d.l. prevede la riduzione da tre a due giorni dei termini previsti al riguardo dall’art. 129.

Il d.d.l., però, oltre agli elementi di pregio sinora passati in rassegna presenta almeno un paio di profili problematici derivanti da altrettante omissioni in cui sono incorsi i proponenti e alle quali sarebbe opportuno porre rimedio, qualora prendesse effettivamente avvio il procedimento di esame e approvazione del testo, mediante la presentazione di appositi emendamenti.

E così, *in primis*, al fine di evitare eventuali, possibili dubbi interpretativi, sarebbe stato opportuno intervenire, con le disposizioni di coordinamento di cui all'art. 4, anche sul testo dell'art. 87 della legge elettorale della Camera, in modo da sancire in modo definitivo e incontrovertibile l'avvenuto "scorporo" delle controversie pre-elettorali dall'ambito di applicazione della verifica dei poteri.

In secondo luogo, contrariamente a quanto faceva l'originaria delega del 2009, il d.d.l. in commento non specifica trattarsi di un'ipotesi di giurisdizione amministrativa esclusiva. Anche in questo caso, risulterebbe opportuno un intervento di coordinamento che, operando sul testo dell'art. 133 del Codice del processo amministrativo, aggiungesse espressamente alle fattispecie di giurisdizione esclusiva ivi contemplate anche quella relativa all'intero contenzioso elettorale. Ciò in ragione del fatto che a più riprese ormai la Corte costituzionale<sup>41</sup>, avvalorando quanto sostenuto *ab illo tempore* da autorevole dottrina<sup>42</sup>, sottolinea

---

<sup>41</sup> Corte cost., 20 novembre 2008, n. 377, in *Giur. cost.*, 2008, pp. 4488 ss., riguardo alla quale v. C.E. GALLO, *Il riparto della giurisdizione nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Foro amm. - C.d.S.*, 2008, pp. 2916 ss.

<sup>42</sup> Si allude a M.S. GIANNINI, *La giustizia amministrativa*, Roma, 1963, pp. 120 ss.; E. CANNADA BARTOLI, *L'istituzione dei Tribunali amministrativi e la tutela dei cittadini in un recente disegno di legge*, in *Foro amm.*, 1968, III, p. 857 ss., ad avviso dei quali in materia elettorale si discute sempre e comunque delle lesioni di un diritto soggettivo. In senso analogo M. BONOMO, *Sulla competenza in tema di controversie sulle operazioni elettorali*, in *Giur. mer.*, 1971, II, pp. 69 ss.; R. LUCIFREDI, V. CAIANIELLO, *I tribunali amministrativi regionali*, Torino, 1972, p. 147; S. PRINCIVALLE, *Gli organi eletivi del Comune e della Provincia. Attribuzioni, funzionamento, controlli*, I, Firenze, 1980, pp. 323 ss.; C. MIGNONE, *Il riparto della giurisdizione in materia elettorale*, in *Foro amm.*, I, 1982, pp. 609 ss.; M.P. CHITI, *Le procedure giurisdizionali speciali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, V, Milano, 2003, p. 4780; E. LEHNER, *Le garanzie dei diritti elettorali*, Roma, 2012, p. 28.

come gli atti della fase preparatoria (e più in generale dell'intero procedimento elettorale) vadano a incidere su veri e propri diritti soggettivi quali sono quelli elettorali<sup>43</sup>. Non si ritiene al riguardo condivisibile la tesi di chi afferma che vi sia stato una sorta di radicamento “innominato”, in via implicita, della giurisdizione esclusiva in materia elettorale, laddove l'art. 129 si riferisce testualmente alla tutela di un diritto<sup>44</sup>. In realtà, infatti, la giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale<sup>45</sup>, oltre a ritenere legittima l'introduzione di un'ipotesi di giurisdizione esclusiva soltanto laddove abbia ad oggetto atti direttamente o indirettamente (mediatamente) espressivi di poteri amministrativi, indica espressamente la necessità di una disposizione legislativa in tal senso, in quanto tale tipo di giurisdizione ha natura derogatoria ed eccezionale rispetto alla “comune” giurisdizione di legittimità costituzionalmente prevista a favore del giudice amministrativo. Non è possibile, quindi, pervenire all'affermazione di un'ipotesi di giurisdizione esclusiva in via ermeneutica, essendo piuttosto necessaria al riguardo una disposizione

---

<sup>43</sup> Cass. Civ., sez. Un., 15 febbraio 2013; Cass. Civ., sez. Un., 28 maggio 2015, n. 11131 e, in dottrina, F. CINTIOLI, *L'azione popolare nel contenzioso elettorale amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2008, p. 329.

<sup>44</sup> R. DE NICTOLIS, *Il secondo correttivo del Codice del processo amministrativo*, in *www.federalismi.it*, 2012, 20, p. 14; A. PAJNO, *Le nuove disposizioni correttive e integrative del codice del processo amministrativo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, p. 15. In aggiunta Tar Piemonte, sez. II, 27 aprile 2011, nn. 440 e 441; Tar Piemonte, sez. II, 10 ottobre 2013, n. 1073; Tar Piemonte, sez. II, 23 ottobre 2014, n. 1571 e, in dottrina, V. SALAMONE, *Il contenzioso elettorale nella giurisprudenza costituzionale ed amministrativa*, in *www.norma.dbi.it*, 25 marzo 2015, p. 16. Di contrario avviso, invece, nel senso della non esclusività della giurisdizione, Cons. Stato, sez. IV, 12 giugno 2013, n. 3254; Cass. Civ., sez. Un., 20 ottobre 2016, n. 21262; Cass. Civ., sez. Un., 26 maggio 2017, n. 13403 e, in dottrina, F. CARINGELLA, M. PROTTO, *Codice del nuovo processo amministrativo*, Roma, 2010, p. 1177; G. PELLEGRINO, *Art. 129*, in A. QUARANTA, V. LOPILATO (a cura di), *Il Processo amministrativo. Commentario al D. lgs. 104/2010*, Milano, 2011, p. 1040; E. LEHNER, *Le garanzie*, cit., p. 260; M. CECCHETTI, *op. cit.*, p. 49.

<sup>45</sup> A partire da Corte cost., 6 luglio 2004, n. 204, in *Giur. cost.*, 2004, pp. 2181 ss., con osservazioni di F.G. COCCA, *Sopravviverà la giurisdizione esclusiva?*, *ivi*, pp. 2209 ss., e S. LARICCIA, *Limiti costituzionali alla “discrezionalità” del legislatore ordinario nella disciplina della giustizia amministrativa*, *ivi*, pp. 2220 ss.

legislativa espressa<sup>46</sup>. Più in generale, sul piano sistematico, l'introduzione di un'ipotesi di giurisdizione esclusiva potrebbe e dovrebbe indurre a ripensare l'intero modello del "doppio binario" cui è tradizionalmente ispirato il riparto di giurisdizione in materia, per cui al giudice amministrativo spetterebbero le controversie relative alla regolarità delle operazioni elettorali, siccome involgenti interessi legittimi, e al giudice ordinario le controversie relative alle condizioni soggettive di eleggibilità (ineleggibilità, ecc.) siccome involgenti diritti soggettivi<sup>47</sup>. Il superamento di questo modello, infatti, comporterebbe enormi vantaggi sul piano della rapidità ed effettività della tutela perché consentirebbe al ricorrente di evitare di affrontare la preliminare difficoltosa questione relativa alla natura della situazione giuridica soggettiva fatta valere e della conseguente individuazione della giurisdizione.

Al di là del bilancio tra luci e ombre, che comunque pende decisamente a favore delle prime, la rapida calendarizzazione del d.d.l. e la sua approvazione (con o senza le modifiche suggerite) consentirebbero di colmare un *horror vacui* che si protrae ormai da troppo tempo rendendo di fatto ineffettivi diritti, quali quelli elettorali che, come detto, risultano inscindibilmente connessi ai principi fondanti del nostro ordinamento costituzionale<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Cons. Stato, sez. IV, 12 giugno 2013, n. 3254; Cass. Civ., sez. Un., 20 ottobre 2016, n. 21262.

<sup>47</sup> Modello consacrato dalla giurisprudenza ordinaria e amministrativa e ribadito anche dopo l'introduzione del Codice. V. Cons. Stato, sez. V, 21 marzo 2011, n. 1708; Cons. Stato, sez. V, 8 maggio 2013, n. 2502; Cons. Stato, sez. V, 11 giugno 2013, n. 3211; Cons. giust. amm. Sicilia, 22 gennaio 2013, n. 18; Cons. Stato, sez. V, 15 luglio 2013, n. 3826; Cons. giust. amm. Sicilia, 12 maggio 2017, n. 216; Cass. Civ., sez. Un., 28 maggio 2015, n. 11131; Cass. Civ., sez. Un., 20 ottobre 2016, n. 21262; Cass. Civ., sez. Un., 26 maggio 2017, n. 13403.

<sup>48</sup> L'esito infausto dell'*iter legis* costituirebbe invece un'inequivoca conferma della «sordità» del legislatore rispetto ai moniti della Corte, segnalata da G. TARLI BARBIERI, *La necessaria*, cit., p. 659.



# I PRINCIPI COSTITUZIONALI TRA NUOVE TECNOLOGIE ED ESPRESSIONE DEL SUFFRAGIO ELETTORALE

*Giulio M. Salerno*

Esiste un'ampia convergenza di posizioni, e i contributi presenti in questo volume ne sono testimonianza, circa la necessità di introdurre novità regolatorie in materia di espressione del voto. A proposito, dobbiamo tenere in considerazione che la modalità di espressione del suffragio che attualmente utilizziamo altro non è che il prodotto di un'innovazione tecnologica di qualche tempo fa, la quale, a ben vedere, non può considerarsi una *sancta sanctorum*.

Dunque, non più un feticcio, ma un ambito che può senz'altro essere oggetto di un intervento innovativo, similmente a quanto accade – già da diverso tempo – in altri Paesi. In merito, è opportuno ricordare altresì i casi di regolazione derogatoria, rispetto allo schema generale di espressione del voto, già presenti nella legislazione elettorale, sui quali non ci soffermeremo, in quanto ampiamente commentati in altri contributi del presente volume.

Con riferimento a questa tematica, è essenziale per il giurista, in particolare per il costituzionalista, vocarsi a un approccio di carattere sistematico. Il presente volume, e il convegno da cui esso origina, credo si sia ispirato a tale indirizzo, già partendo dalla scelta dei lemmi “voto tradizionale”, in contrapposizione ai quali si è portati a immaginare una prospettiva molto ampia di soluzioni aggiuntive, sostitutive, complementari, alternative.

Discorrendo di questo tema, non può essere tralasciato il fenomeno tecnologico, il quale, per sua natura trasformativo, è molto sfaccettato. Appare difficile argomentare in modo ideologico sul voto elettronico. Infatti, è di tutta evidenza, e i diversi contributi sul tema presenti nel volume lo sottolineano opportunamente, che non esista un voto elettro-

nico *tout court*, bensì una pluralità di possibili soluzioni per combinare il diritto di voto con il mezzo, o per meglio dire i mezzi, tecnologici.

Ciò posto, riteniamo che la regolamentazione delle modalità pratiche di esercizio del voto abbisogni di un approccio di carattere generale. Parrebbe controproducente regolare frammentariamente i singoli aspetti del processo elettorale (modalità di rilevazione del voto, di trasmissione dei risultati elettorali, ecc.) se non guardiamo, in modo unitario, ai principi, che rappresentano estrinsecazione dei problemi democratici complessivi (si pensi al problema della partecipazione politica, della formazione della volontà dei cittadini, mediante un'informazione quanto più pluralistica che non esponga il singolo a forme di condizionamento esogene che falsifichino i processi di formazione della volontà critica del cittadino). Tali premesse inducono a sostenere che, per trattare i problemi concernenti l'organizzazione della vita politica, non possiamo pensare solo all'elemento finale della competizione elettorale. Al contrario, occorre comprendere i problemi che interessano i soggetti che si muovono all'interno della competizione elettorale, attraverso l'utilizzo di un approccio costituzionalmente orientato. D'altronde il costituzionalismo ha una pretesa utopica: cercare di guidare i processi della realtà, secondo alcuni valori: *in primis* quelli di libertà, di democrazia, di eguaglianza. Talvolta, l'evoluzione tecnologica ci suscita spavento, soprattutto quando intervengono dei processi evolutivi che condizionano i momenti della decisione democratica, ciò in quanto gli elementi tecnologici comprimono inevitabilmente la forza prescrittiva delle regole, dei principi e dei valori. Detto in altri termini, i processi tecnologici condizionano il modo attraverso cui tali regole, valori o principi si sostanziano concretamente e riescono effettivamente a guidare i comportamenti individuali e collettivi. Sul punto, appare utile richiamare due pronunce che ci aiutano a graduare l'attuazione che è necessario riporre allorquando gli elementi tecnologici incontrano le modalità decisionali pubbliche.

La prima è una sentenza del Consiglio di Stato, la n. 8472/2019. È una decisione oramai divenuta celebre, con la quale i giudici di Palazzo Spada hanno evidenziato come sia necessario assicurare una coerenza tra i principi stabiliti dalle norme, quindi il piano della legittimità del-

l'azione, e le operazioni effettivamente compiute. Ciò in quanto occorre che tali operazioni siano ricostruibili e verificabili nella loro effettività.

Un'altra sentenza è la n. 107/2017 della Corte costituzionale e ha a oggetto il problema del c.d. costo *standard* per studente. In quel caso era presente un algoritmo indicato in un decreto ministeriale, per i quali la Consulta rilevò che il legislatore non potesse attribuire a una fonte subordinata alla legge la precisazione di elementi algoritmici. Essi, ad avviso del Giudice delle leggi, dovrebbero essere predeterminati, circoscritti e condizionati da quanto previsto in un testo di rango legislativo. Trasponendo il principio postulato da predetta decisione sul piano in cui si colloca la riflessione del presente contributo, si può affermare che il decreto del Ministero dell'Interno che ha disciplinato le modalità di sperimentazione, senza delle chiare linee guida poste dal legislatore, non nasconde profili di problematicità.

Quanto alle tematiche più prettamente costituzionalistiche, è d'uopo interrogarsi su come affrontare il tema. L'oggetto della riflessione sono le leggi elettorali. Esse, dal punto di vista del diritto costituzionale, sono tutte quelle leggi che disciplinano il processo che trasforma l'insieme delle volontà dei votanti in seggi nelle assemblee rappresentative (o, nel caso di voto referendario, le volontà dei votanti in esito referendario). Il Costituente aveva intuito l'importanza di tale legge, ponendo a presidio della stessa una riserva di assemblea. Tuttavia, sempre con le lenti del diritto costituzionale, le leggi elettorali rappresentano delle leggi materialmente costituzionali, al di là di quello che significhi per noi il concetto di costituzione materiale. Si pensi all'importanza rivestita dalla legislazione elettorale in particolari momenti storici, come quello del passaggio dalla c.d. prima Repubblica alla c.d. seconda Repubblica.

Pertanto, quando tocchiamo le norme che disciplinano la modalità di espressione del voto, andiamo alla radice della democrazia, al suo momento essenziale, alla precondizione della democrazia stessa (quanto meno della democrazia elettorale). L'introduzione di modalità differenziate per l'espressione del voto significa toccare un momento decisivo, l'istante in cui si termina la posizione politica prevalente rispetto a quelle minoritarie. Dunque, nel maneggiare le modalità di espressione del voto bisogna prestare molta cautela, in quanto si toccano i nervi più

delicati del sistema democratico. Con questo riguardo, le innovazioni in parola devono rispettare innanzitutto i principi di cui all'art. 48, comma 2, Cost. Il voto eguale significa, in primo luogo, un'eguaglianza nel modo di espressione del voto. L'introduzione di deroghe dovrebbe essere oggettivamente giustificabile da esigenze effettive dell'individuo, che siano connessi a interessi protetti dal testo costituzionale.

Il fenomeno dell'astensionismo, non determinato da condizioni di carattere preclusivo, non giustifica di per sé una modalità diversa da quella riconosciuta e consentita alla generalità degli elettori. Nondimeno, è necessario tenere conto di situazioni particolari. Pertanto, un'estensione delle deroghe attualmente esistenti oggi al fine di consentire al cittadino di esprimere la propria volontà politica con formule derogatorie rispetto allo schema generale deve raffrontarsi con il principio di ragionevolezza. Una volta superato predetto *test* è senz'altro possibile introdurre modalità distinte da quelle tradizionali.

In aggiunta, troviamo un ulteriore aspetto, riferito in particolare al c.d. voto anticipato, sul quale non si esprimono delle criticità, ma solo alcuni dubbi riferiti a un suo possibile utilizzo su larga scala. Un principio abbastanza importante nei sistemi democratici è rappresentato dalla contestualità del voto, in quanto a seconda del giorno in cui si esprime la scelta possono cambiare gli orientamenti degli elettori, sulla base di situazioni contingenti. Per esempio, potrebbero verificarsi degli accadimenti idonei a ingenerare un mutamento della volontà dell'elettore (si pensi alla scoperta di un caso di corruzione che riguardi un candidato oppure alla morte del candidato stesso).

Viene in evidenza, inoltre, un ulteriore tema, quello della revocabilità del voto, propria di alcuni sistemi di voto elettronico. Sul punto riteniamo che il voto sia un atto irrevocabile, pertanto, una volta depositata la scheda nell'urna (sia essa fisica o virtuale) all'elettore non dovrebbe essere ammesso il ripensamento.

Affrontare una discussione sulle modalità di espressione del voto richiede particolare chiarezza di intenti e trasparenza di strumenti. Difatti, si tratta di una disciplina in cui la forma è sostanza, per la quale la ritualità è sia una questione democratica, sia un atteggiamento culturale rispetto ai processi democratici. Senza mezzi termini, riteniamo che l'impiego di forme di espressione del voto molto dilatate, come per

esempio il voto per procura, determinino una certa banalizzazione sia del voto che della democrazia. Conclusivamente sul punto, possiamo senza dubbio introdurre delle formule derogatorie, aggiuntive, complementari per l'espressione del voto. Tuttavia, esse potranno essere oggetto del sindacato della Corte.

A proposito, giova richiamare la sent. n. 1/2014, con la quale la Corte apre la strada al sindacato di costituzionalità sulle leggi elettorali quando esse siano manifestamente irragionevoli. Dunque, quali potrebbero essere i limiti posti dalla Corte nei confronti di una eventuale normativa derogatoria, in particolare aggiuntiva, volta a favorire l'esercizio del voto con modalità più semplificate? Partiamo da un punto. La Costituzione non indica come debba essere espresso il voto; pertanto, dovremmo ritenere che il legislatore sia libero nell'individuazione della modalità. Qui vale la pena aggiungere una riflessione sul voto parlamentare. Come è noto, in Parlamento, già da diverso tempo, si utilizza il voto elettronico, consentito dai regolamenti parlamentari, i quali pongono anche alcune garanzie di carattere tecnico. Il procedimento, dunque, è regolato all'interno garantendo la contestualità e la verificabilità del comportamento. Orbene, si può ritenere che, allo stato attuale, nell'ordinamento esiste il voto elettronico, sebbene limitato alle votazioni all'interno delle Camere. Appare evidente, tuttavia, che nella comparazione tra cittadino-elettore e parlamentare facciamo riferimento a due consessi di dimensioni totalmente diverse. Da una parte, un'assemblea ristretta, il Parlamento, dall'altra il corpo elettorale.

Guardando attentamente al testo dell'art. 48 Cost., notiamo che esso non preveda espressamente una riserva di legge, se non al terzo comma con riferimento al voto all'estero. Benché non sia espressamente prevista una riserva di legge, è pacifico che non possa non essere il legislatore a intervenire nella materia, in quanto si tratta di un diritto, individuale, di libertà, politico e funzionalizzato. A quest'ultimo proposito, più volte abbiamo fatto riferimento alla funzione elettorale. A ben vedere, il corpo elettorale è inserito all'interno di un processo di costruzione della volontà dello Stato, o delle Regioni o degli enti territoriali e, quindi, esercita una funzione. Ciò ci induce a confermare che le modalità di espressione del voto debbano essere necessariamente disciplinate dalla legge, in coerenza, appunto, con la funzione elettorale. Il legislatore,

inoltre, come segnalato in un contributo nel presente volume, avrebbe il dovere di promuovere l'esercizio del voto. Il dovere di solidarietà politica previsto dall'art. 3, comma 2, Cost. rappresenta proprio uno dei cardini sui quali appoggiarsi per consentire l'ingresso nell'ordinamento elettorale di norme derogatorie finalizzate a garantire una piena effettività del diritto di voto, non soltanto per gli italiani residenti all'estero. Riassuntivamente, possiamo ritenere che l'addentellato di cui all'art. 3, comma 2, consenta l'estensione del principio di effettività a ogni forma di esercizio del voto.

Le modifiche da introdurre sulla disciplina elettorale potrebbero essere di due tipologie: da un lato, modifiche puntuali, volte a risolvere profili di irragionevolezza della disciplina vigente, dunque a intervenire per sanare le condizioni ostative, preclusive o discriminatorie per l'esercizio del diritto di voto; e, dall'altro lato, modifiche generali, mediante una completa ristrutturazione delle modalità di esercizio del suffragio. Di qui, qualche possibile linea di indirizzo che il legislatore potrebbe seguire nella riforma della materia.

Circa il controllo pubblico, il sistema di voto dovrebbe essere, innanzitutto, sotto il pieno ed esclusivo controllo pubblico, rifuggendo da ogni forma di "esternalizzazione" o "privatizzazione" della macchina elettorale. Calandoci nel dettaglio, e venendo precipuamente al voto elettronico, non può essere consentita l'allocazione di dati su *server* ubicati in Paesi stranieri. Dunque, in altre parole, l'interesse pubblico deve andare a discapito dell'interesse commerciale.

In ordine alle autorità di controllo, poi, sarebbe meglio non demandare ad autorità indipendenti il controllo del procedimento elettorale, valorizzando, al contrario i soggetti della giurisdizione, i quali godono della garanzia della neutralità e dell'impugnabilità delle decisioni dell'organo giudicante (aspetto che spesso, nel caso delle Autorità amministrative indipendenti, viene meno).

Circa il principio di gradualità, l'introduzione nell'ordinamento elettorale di forme alternative di espressione del suffragio dovrebbe ispirarsi a un canone di gradualità. Riferito al tema più generale della digitalizzazione, troviamo il tema della differenziazione a seconda della tipologia di atti e comportamenti sui quali interviene.

Un aspetto importante è quello della formazione. Con riferimento al voto elettronico, appare essenziale, da una parte, la formazione del personale addetto, dall'altra l'adozione di azioni positive volte a limitare situazione di *digital divide*, che potrebbero ingiustamente penalizzare elettori con poche competenze informatiche.

Qualche considerazione conclusiva. Hans Kelsen diceva che affinché ci sia democrazia, è essenziale la cultura democratica. L'insigne giurista austriaco parlava della necessità di diffondere i principi democratici anche nella stessa personalità, negli atteggiamenti e nei comportamenti dei consociati. Come vogliamo far crescere questa personalità democratica se non creiamo meccanismi che conferiscano pienezza al diritto di voto?



# ASTENSIONISMO E NUOVE FRONTIERE DEL DIRITTO DI VOTO

## OSSERVAZIONI A MARGINE DELLE RELAZIONI PRESENTATE AL CONVEGNO

*Giovanni Tarli Barbieri*

**SOMMARIO:** 1. *L'astensionismo elettorale: qualche dato alla luce della prassi.* 2. *Nuove modalità di voto per arginare l'astensionismo elettorale?* 3. *Segue: il voto per corrispondenza alla luce dell'esperienza della circoscrizione estero.* 4. *Il "peso" degli italiani all'estero nelle elezioni regionali e locali.* 5. *Una strategia da perseguire: agevolare le modalità tradizionali del diritto di voto.* 6. *Segue: la necessità di sistemi elettorali percepibili dagli elettori.*

### *1. L'astensionismo elettorale: qualche dato alla luce della prassi*

Le problematiche delle nuove frontiere del diritto di voto sono sicuramente sfidanti per il diritto costituzionale perché intercettano principi supremi della Costituzione, tra i quali, in primo luogo, lo stesso principio democratico.

Il punto di partenza di tutte le relazioni presentate al Convegno è dato dalla constatazione del livello ormai allarmante dell'astensionismo elettorale, oggetto del pregevole "libro bianco" elaborato dalla Commissione presieduta da Franco Bassanini<sup>1</sup>, ma ancora oggi «irrisolta

---

<sup>1</sup> *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e favorire il voto.* Relazione della Commissione di esperti con compiti di studio e consulenza, di analisi ed elaborazione di proposte, anche di carattere normativo, e iniziative idonee a favorire la partecipazione dei cittadini al voto, istituita con decreto del Ministro per i rapporti col Parlamento con delega alle riforme istituzionali on. Dott. Federico D'Inca (aprile 2022), in [www.riformeistituzionali.gov.it](http://www.riformeistituzionali.gov.it).

questione»<sup>2</sup> e perdurante «malattia della democrazia»<sup>3</sup>.

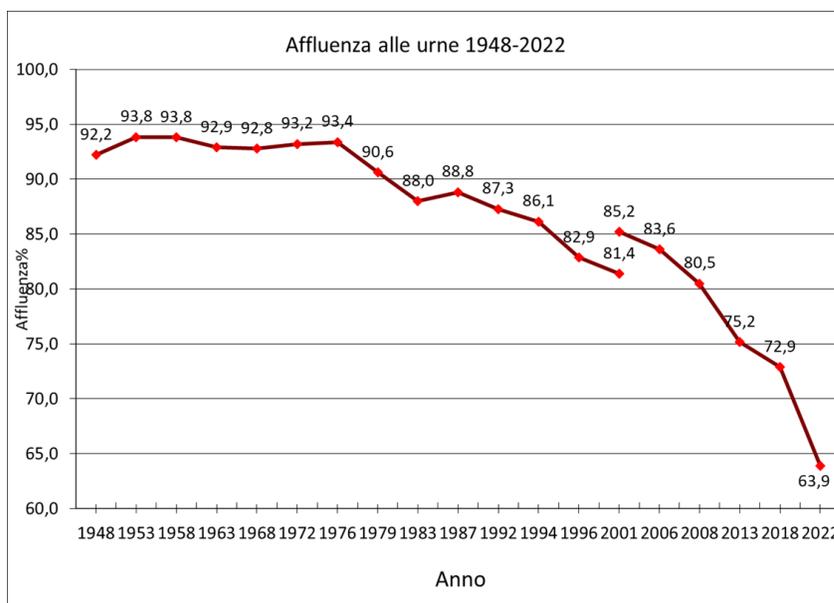
In effetti, le elezioni politiche del 2022 hanno visto un fortissimo decremento della partecipazione alle elezioni. La tabella 1 mostra un dato ampiamente noto, ovvero l'altissimo tasso di partecipazione fino al 1979 (oltre il 90% degli aventi diritto) – soprattutto per la polarizzazione del sistema politico e per la presenza del partito comunista più forte nell'Europa occidentale<sup>4</sup> – e, successivamente, un lento decremento che però fino al 2008 ha visto la diserzione di meno di un quinto degli aventi diritto. Successivamente, la diminuzione è stata più evidente fino a toccare il punto più basso proprio nelle elezioni del 2022, nelle quali la partecipazione è crollata al 63,8%, con una diminuzione di oltre il 9% rispetto alle consultazioni precedenti.

---

<sup>2</sup> Per dirla con A. RUGGERI, *L'astensionismo elettorale e la forma a-democratica di Stato (nota minima su una spinosa ed irrisolta questione)*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 19 ottobre 2021. Sull'astensionismo elettorale cfr. già i diversi contributi contenuti in M. CACIAGLI, P. SCARAMOZZINO (a cura di), *Il voto di chi non vota. L'astensionismo elettorale in Italia e in Europa*, Milano, 1983.

<sup>3</sup> *Per la partecipazione dei cittadini*, cit., p. 7.

<sup>4</sup> Non a caso, nelle elezioni del 1976, quelle del temuto sorpasso del PCI sulla DC, votò il 93,4% degli aventi diritto, in leggera crescita rispetto alle consultazioni precedenti.

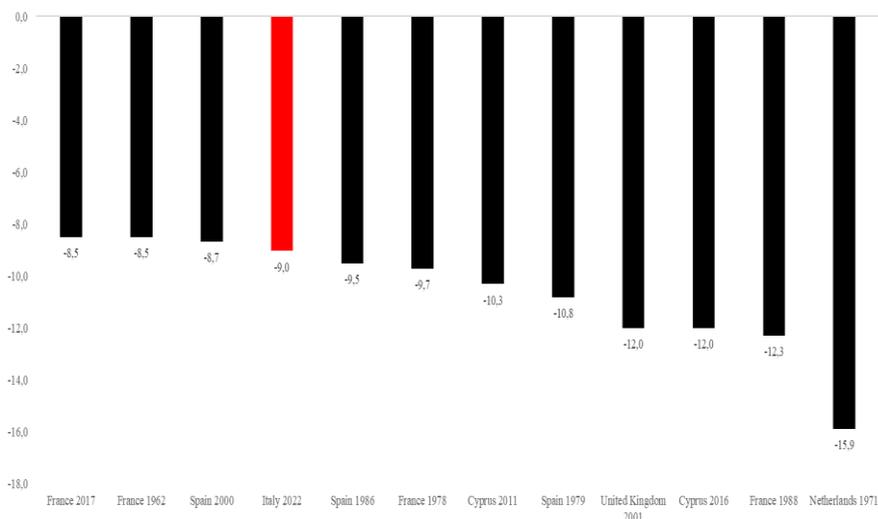
Tabella 1. *Partecipazione al voto nelle elezioni politiche in Italia (1948-2022)*

Fonte: V. Emanuele, B. Marino, *In Italia nel 2022 uno dei maggiori cali dell'affluenza in Europa occidentale*, in *cise.luiss.it*

Come si evince dalla tabella 2, si tratta di una delle diminuzioni più significative tra quelle registrate nell'Europa occidentale dopo la fine della seconda guerra mondiale. Il “crollo” registrato nelle elezioni italiane del 2022 si pone al nono posto ma, come si può vedere, cali più significativi si sono registrati in due occasioni, a Cipro e in Francia nella quale, però, come è noto, il tasso di partecipazione alle elezioni legislative è tendenzialmente basso e comunque minore rispetto alle presidenziali<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> A maggior ragione da quando nel 2000 è stata ridotta a cinque anni la durata in carica del Presidente ed è stato rivisto il calendario elettorale, con la posticipazione delle elezioni legislative rispetto a quelle presidenziali. In tal modo, le prime sono diventate una sorta di “terzo tempo” rispetto alle seconde (per tutti, M. CALAMO SPECCHIA, *Apunti per riflessioni in fieri sulle elezioni francesi del 2022 e sui loro riflessi sull'hyperprésidentialisation della forma di governo della V Repubblica*, in *www.nomos-leattualitaneldiritto.it* e i riferimenti bibliografici ivi contenuti): così nelle elezioni legislative del giugno 2022, nonostante le incertezze sull'esito della competizione, ha vota-

Tabella 2. Peggiori cali di partecipazione elettorale in Europa occidentale (1945-2022)



Fonte: V. Emanuele, B. Marino, *In Italia nel 2022 uno dei maggiori cali dell'affluenza in Europa occidentale*, in *cise.luiss.it*

Rispetto agli altri Paesi europei l'Italia si pone ormai nella parte bassa della classifica della partecipazione al voto (tabella 3), al punto che il tasso di astensione è oggi più elevato del valore medio (circa 2 punti) dei 27 Paesi dell'Unione<sup>6</sup>. Peggio dell'Italia sono ormai solo cinque Paesi<sup>7</sup>.

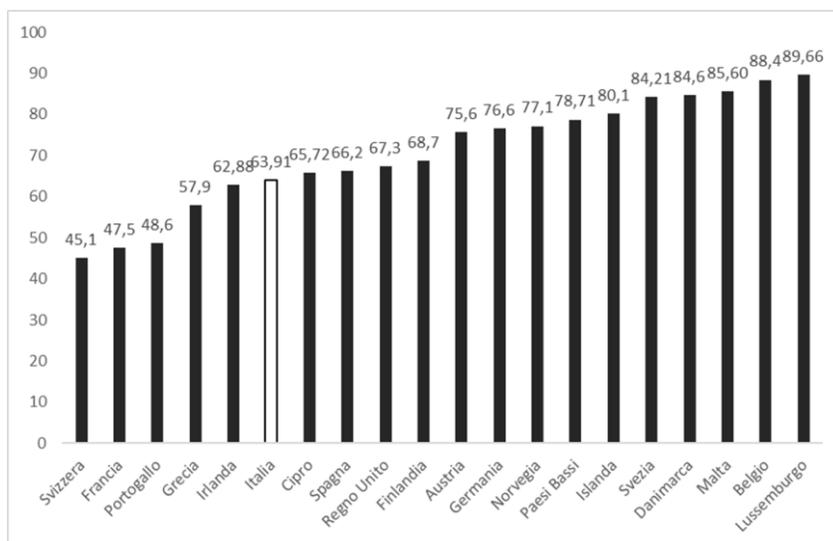
---

to il 47,5% degli aventi diritto al primo turno e il 46,2% al ballottaggio. Nelle precedenti elezioni presidenziali dello stesso anno aveva votato il 73,7% al primo turno e il 72% al ballottaggio.

<sup>6</sup> R. BENETTI, R. VIGNATI, *I flussi di voto e l'astensione*, in S. VASSALLO, L. VERZICHELLI (a cura di), *Il bipolarismo asimmetrico. L'Italia al voto dopo il decennio populista*, Bologna, 2023, pp. 62-63.

<sup>7</sup> Tra questi la Francia per le ragioni espresse nella nt. 5.

Tabella 3. *Partecipazione nelle ultime elezioni nei paesi dell'Europa occidentale (elezioni parlamentari)*



Fonte: V. Emanuele, B. Marino, *In Italia nel 2022 uno dei maggiori cali dell'affluenza in Europa occidentale*, in [cise.luiss.it](http://cise.luiss.it)

Ancora più eloquenti sono i dati delle elezioni suppletive. Nelle dodici consultazioni che si sono svolte dal 2019 ad oggi, la partecipazione al voto – in un contesto di sostanziale disinteresse e senza un'adeguata copertura mediatica – è stata ancora più bassa e addirittura in sei casi inferiore al 20%<sup>8</sup>.

È allora pienamente condivisibile quanto affermato nella prefazione alla relazione della Commissione “Bassanini”:

Tutte le persone che hanno a cuore la democrazia, dunque, non possono non leggere con preoccupazione i dati relativi al declino della parteci-

<sup>8</sup> Così, con riferimento alla Camera, le suppletive del 2020 nel collegio uninominale 1 della circoscrizione Sardegna (15,48%); le suppletive del 2020 e del 2022 nel collegio uninominale 1 della circoscrizione Lazio 1 (rispettivamente 17,66% e 11,35%); con riferimento al Senato, le suppletive nel collegio uninominale 2 della Regione Umbria (14,55%) e quelle del 2023 nel collegio 6 della Regione Lombardia; clamoroso è stato il caso delle suppletive del 2019 nel collegio uninominale n. 7 della Regione Campania nel quale ha votato appena il 9,52% degli aventi diritto.

pazione elettorale, che, da tempo, riguarda purtroppo anche il nostro Paese<sup>9</sup>.

Altrettanto e forse ancora più allarmanti sono i dati sulla partecipazione riferiti alle elezioni regionali e comunali.

Con riferimento alle elezioni regionali, la tabella 4 riporta i dati dell'affluenza delle più recenti consultazioni, in comparazione con quelle precedenti.

---

<sup>9</sup> *Per la partecipazione dei cittadini*, cit., p. 7.

Tabella 4. *Partecipazione al voto nelle elezioni regionali (2014-2023)*

Regione	Anno el.	% affl.	Prec. El.	% affl.	Diff.
Friuli	2023	45,26	2018	49,61	-4,35
Molise	2023	47,95	2018	52,16	-4,21
Bolzano	2023	71,49	2018	73,90	-2,41
Trento	2023	58,40	2018	64,05	-5,65
Lazio	2023	37,20	2018	66,55	-29,35
Lombardia	2023	41,68	2018	73,10	-31,42
Sicilia	2022	48,82	2017	46,75	2,07
Calabria	2021	44,36	2020	44,33	0,03
Veneto	2020	61,15	2015	57,16	3,99
Liguria	2020	53,42	2015	50,68	2,74
Toscana	2020	62,60	2015	48,28	14,32
Marche	2020	59,75	2015	49,78	9,97
Campania	2020	55,52	2015	51,93	3,59
Puglia	2020	56,43	2015	51,16	5,27
Emilia	2020	67,67	2014	37,71	29,96
Valle Aosta	2020	70,50	2018	65,13	5,37
Umbria	2019	64,69	2015	55,43	9,26
Piemonte	2019	63,34	2014	66,44	-3,10
Basilicata	2019	53,52	2013	47,60	5,92
Sardegna	2019	53,74	2014	52,34	1,40
Abruzzo	2019	53,11	2014	61,56	-8,45

Ebbene in sei delle ventuno elezioni la partecipazione si pone al di sotto del 50% e in un caso (Lazio 2023) al di sotto del 40%; in otto consultazioni l'affluenza si pone tra il 50 e il 60% e solo in sette oltrepassa tale ultima soglia.

È da evidenziare che rispetto alle elezioni precedenti si registra un calo in otto casi, mentre un aumento negli altri. Questo dato, apparentemente in controtendenza, può essere spiegato alla luce del fatto che gli elettori sembrano considerare le elezioni regionali come di “secondo

ordine”<sup>10</sup>: in effetti, nelle elezioni del 2023 in Lazio e Lombardia si è verificato un calo quasi vertiginoso, spiegabile con il fatto che le elezioni precedenti erano state abbinate alle elezioni politiche del 2018. Viceversa, l’aumento generalizzato della partecipazione nelle elezioni del 2020 si può spiegare con il fatto che tali consultazioni erano state considerate di rilievo nazionale dalle forze politiche<sup>11</sup>.

La tabella 5 evidenzia un dato tanto eloquente quanto generalizzato (fatta eccezione per la Provincia autonoma di Bolzano): il tasso di partecipazione alle elezioni regionali è sistematicamente più basso rispetto alle elezioni politiche immediatamente precedenti. Non solo, ma i differenziali tra le due consultazioni appaiono decisamente alti: solo in un caso (Valle d’Aosta 2020) è inferiore all’8%: negli altri casi esso è superiore o decisamente superiore (in sette casi addirittura intorno al 20%)<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Sul punto, per tutti, K. REIF, H. SCHMITT, P. NORRIS, *Second-order elections*, in *European Journal of Political Research*, n. 1-2, 1997, pp. 109-124.

<sup>11</sup> Sul punto, volendo, G. TARLI BARBIERI, *Le consultazioni del 20 e 21 settembre 2020: continuità e discontinuità di elezioni (comunque) rilevanti*, in *Le Regioni*, 2020, pp. 721 ss.

<sup>12</sup> Si tratta delle elezioni regionali del Friuli-Venezia Giulia del 2018 e del 2023, del Lazio e della Lombardia del 2023, della Calabria del 2021, dell’Abruzzo del 2019, del Molise del 2018.

Tabella 5. *La partecipazione al voto: elezioni politiche ed elezioni regionali a confronto*

Regione	Anno elez.	% affl.	Pol. prec.	% affl.	Diff.
Friuli	2023	45,26	2022	66,21	-20,95
Molise	2023	47,95	2022	56,59	-8,64
Bolzano	2023	71,49	2022	62,24	9,25
Trento	2023	58,40	2022	69,63	-11,23
Lazio	2023	37,20	2022	64,34	-27,14
Lombardia	2023	41,68	2022	70,09	-28,41
Sicilia	2022	48,82	2022	57,31	-8,49
Calabria	2021	44,36	2018	63,64	-19,28
Veneto	2020	61,15	2018	78,72	-17,57
Liguria	2020	53,42	2018	71,99	-18,57
Toscana	2020	62,60	2018	77,47	-14,87
Marche	2020	59,75	2018	77,29	-17,54
Campania	2020	55,52	2018	68,17	-12,65
Puglia	2020	56,43	2018	69,08	-12,65
Emilia	2020	67,67	2018	78,29	-10,62
Valle Aosta	2020	70,50	2018	72,27	-1,77
Umbria	2019	64,69	2018	78,23	-13,54
Piemonte	2019	63,34	2018	75,17	-11,83
Basilicata	2019	53,52	2018	71,11	-17,59
Sardegna	2019	53,74	2018	65,51	-11,77
Abruzzo	2019	53,11	2018	75,25	-22,14
Friuli	2018	49,61	2018	75,12	-25,51
Molise	2018	52,16	2018	71,63	-19,47
Bolzano	2018	73,90	2018	69,04	4,86
Trento	2018	64,05	2018	78,72	-14,67

Dati analoghi sono riscontrabili con riferimento alle elezioni comunali.

La tabella 6, riferita alle elezioni nei Comuni capoluogo del biennio 2021-2023, evidenzia un tasso di partecipazione al primo turno inferiore al 60% in 2/3 dei casi (e tra questi, Roma, Torino e Trieste, nei quali si è collocata addirittura sotto il 50%).

L'affluenza alle urne diminuisce sensibilmente al ballottaggio: tale fenomeno è da considerare fisiologico solo in una certa misura, alla luce della partecipazione inferiore o di poco superiore al 40% che pone un problema serio in termini di legittimazione sostanziale degli eletti.

Tabella 6. *La partecipazione al voto nelle elezioni comunali (Comuni capoluogo, elezioni 2021-2023)*

Comune	Elez.	%aff. 1° t.	%aff. 2° t.	Diff.
Udine	2023	53,93	44,14	-9,79
Vicenza	2023	54,20	52,78	-1,42
Massa	2023	60,29	51,34	-8,95
Pisa	2023	56,43	56,34	-0,09
Siena	2023	63,82	56,96	-6,86
Terni	2023	56,87	43,32	-13,55
Ancona	2023	54,94	51,75	-3,19
Brindisi	2023	57,65	43,79	-13,86
Siracusa	2023	54,84	38,75	-16,09
Alessandria	2022	46,73	37,13	-9,60
Cuneo	2022	54,51	36,74	-17,77
Como	2022	44,33	35,76	-8,57
Monza	2022	46,56	36,82	-9,74
Verona	2022	55,08	46,84	-8,24
Gorizia	2022	51,12	41,61	-9,51
Parma	2022	51,82	39,17	-12,65
Piacenza	2022	53,19	42,18	-11,01
Lucca	2022	46,65	42,39	-4,26
Frosinone	2022	66,91	53,82	-13,09
Viterbo	2022	61,61	47,43	-14,18
Barletta	2022	62,25	43,94	-18,31
Catanzaro	2022	65,91	42,35	-23,56
Torino	2021	48,08	42,14	-5,94
Varese	2021	50,93	48,36	-2,57
Trieste	2021	46,27	41,52	-4,75
Savona	2021	52,43	46,03	-6,40
Latina	2021	61,18	52,72	-8,46
Roma	2021	48,54	40,68	-7,86
Isernia	2021	66,98	57,50	-9,48
Benevento	2021	73,14	59,58	-13,56
Caserta	2021	67,08	46,62	-20,46
Cosenza	2021	64,87	44,71	-20,16

Alla luce di questi dati, è da chiedersi quali rimedi si possano immaginare. Sul punto, le relazioni a questo convegno e la relazione della Commissione “Bassanini” hanno provato a esplorare diverse possibili innovazioni. *De iure condito*, negli ultimi anni è stato previsto che le operazioni di voto si svolgano in due giorni (domenica e lunedì o, in relazione all’abbinamento tra elezioni europee ed elezioni regionali e locali, sabato e domenica: art. 1, d.l. 7/2024).

La tabella 7 dimostra che in concreto gli elettori si sono avvalsi di questa possibilità, anche se in misura variabile ma mai inferiore al 9% e in sei casi in misura pari o superiore al 15%. Ovviamente, vi è da chiedersi se gli elettori “del lunedì”, in assenza della possibilità di votare il secondo giorno, si recherebbero comunque alle urne nella giornata di domenica.

Tabella 7. *Conviene votare in due giorni? (Elezioni regionali 2019-2023)*

<b>Regione</b>	<b>Anno elez.</b>	<b>% affl.</b>	<b>Affl. dom.</b>	<b>Affl. lun.</b>
Friuli	2023	45,26	35,20	10,06
Molise	2023	47,95	33,99	13,96
Bolzano	2023	71,49		
Trento	2023	58,40		
Lazio	2023	37,20	26,27	10,93
Lombardia	2023	41,68	31,74	9,94
Sicilia	2022	48,82		
Calabria	2021	44,36	30,87	13,49
Veneto	2020	61,15	46,10	15,05
Liguria	2020	53,42	39,80	13,62
Toscana	2020	62,60	45,89	16,71
Marche	2020	59,75	42,72	17,03
Campania	2020	55,52	38,91	16,61
Puglia	2020	56,43	39,84	16,59
Emilia	2020	67,67		
Valle Aosta	2020	70,50	54,16	16,34
Umbria	2019	64,69		
Piemonte	2019	63,34		
Basilicata	2019	53,52		
Sardegna	2019	53,74		
Abruzzo	2019	53,11		

## 2. Nuove modalità di voto per arginare l'astensionismo elettorale?

La questione dei rimedi per arginare almeno i fenomeni di astensionismo involontario (ben sapendo però che la quantità di quello volontario è comunque elevata)<sup>13</sup> è quindi cruciale, non apparendo percorribile anche sul piano politico la tesi, pure autorevolmente sostenuta, che riteneva possibile la limitazione del diritto di voto di coloro che non avessero esercitato tale diritto senza giustificato motivo e per periodi prolungati, sul presupposto che un simile comportamento configurasse un'ipotesi di indegnità morale ai sensi dell'art. 48, comma 4, Cost.<sup>14</sup>.

L'approccio più persuasivo al tema è allora quello di provare a immaginare strumenti nuovi nell'ottica di garantire l'effettività del diritto di voto, cui allude l'art. 48, comma 3, Cost.

Si tratta di un percorso riformatore non privo di aspetti problematici: se è vero, infatti, che «in ogni democrazia [...] le istituzioni cercano, di norma, di fare tutto il possibile per sostenere, agevolare e favorire la partecipazione dei cittadini alle elezioni e ai *referendum*»<sup>15</sup>, occorre chiedersi se l'effettività, che può trovare un fondamento anche nell'art. 3, comma 2, Cost.<sup>16</sup>, possa giustificare deroghe o limitazioni ai principi di cui all'art. 48, comma 2, Cost., i quali costituiscono, come è stato giustamente affermato, gli standard di democraticità nella formazione e nell'espressione del suffragio<sup>17</sup> e – come tali – requisiti imprescindibili (Corte cost., ord. n. 63/2018, sulla quale cfr. *infra*, par. 3); a tali principi, infatti, «è affidato il compito di consentire che l'intero corpo elettorale riconosca effettiva legittimazione politica ai rappresen-

---

<sup>13</sup> L'astensionismo volontario è stato stimato in una percentuale compresa tra il 15 e il 20% (astensionismo per "alienazione") e tra il 10 e il 15% (astensionismo per protesta): *Per la partecipazione dei cittadini*, cit., p. 16; diversamente si è parlato di un "astensionismo doc" individuato in circa il 20% degli elettori: P. IGNAZI, E. RUSSO, S. WELLHOFER, *Elezioni e partiti nell'Italia repubblicana*, Bologna, 2022, p. 354.

<sup>14</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, t. I, Padova, 1991, p. 433.

<sup>15</sup> *Per la partecipazione dei cittadini*, cit., p. 11.

<sup>16</sup> Si veda, in questo volume, il contributo di De Nicola. Cfr., altresì, *Per la partecipazione dei cittadini*, cit., pp. 11 ss.

<sup>17</sup> F. LANCHESTER, *Voto: diritto di (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, vol. XLVI, Milano, 1993, pp. 1126 ss.

tanti eletti e, di conseguenza, *validità* alle decisioni da essi assunte»<sup>18</sup>, impedendo che il voto sia falsato «e che si affievolisca in maniera insostenibile la rappresentatività e democraticità delle istituzioni»<sup>19</sup>.

In quest'ottica non a caso il riferimento all'effettività è stato inserito nell'art. 48 Cost. in correlazione con l'istituzione della circoscrizione estero e in vista della problematica introduzione del voto per corrispondenza che tanti problemi suscita, sia alla stregua dei principi costituzionali sia con riferimento alla prassi (cfr. *infra*, par. 3).

D'altra parte la stessa decisione del Consiglio dell'Unione europea 2018/994 riferita alle elezioni europee ammette la possibilità del voto anticipato, per corrispondenza, elettronico e via internet, ma prevede che gli Stati adottino «misure adeguate per garantire, in particolare, l'affidabilità dei risultati, la segretezza del voto e la protezione dei dati personali conformemente al diritto dell'Unione applicabile».

In questo senso, modalità di voto come quella per procura, pure previste in altri ordinamenti, non potrebbero trovare cittadinanza nel nostro Paese, posto il riferimento alla personalità del voto, assente in Costituzioni di altri Paesi democratici<sup>20</sup>.

Sulla questione del voto elettronico, sono condivisibili le osservazioni di quanti, in particolare Schirripa e Marchese, propongono un approccio prudente e “sperimentale”, a maggior ragione in un momento storico, quale quello attuale, nel quale non è ancora radicata una cultura digitale nazionale<sup>21</sup> e non appaiono superate obiezioni circa l'affidabili-

---

<sup>18</sup> E. GROSSO, *Art. 48*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, p. 969.

<sup>19</sup> M. RUBECHI, *Art. 48*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, Bologna, 2018, p. 321.

<sup>20</sup> De Nicola nel suo lavoro ricorda la diversa opinione secondo la quale il voto per procura non lederebbe il principio di personalità in quanto «demandando l'esercizio del suo diritto ad un mandatario di sua fiducia, il titolare né rinuncia né cede il diritto, ma lo esercita, tramite una persona da lui debitamente istruita»: S. FURLANI, *Elettorato attivo*, in *Novissimo digesto italiano*, vol. VI, Torino, 1960, p. 449.

<sup>21</sup> Come è stato giustamente osservato, il rischio di introdurre il voto elettronico in ordinamenti in cui non sia ancora radicato un livello sufficiente di cultura informatica di base è quello di «pregiudicare la stessa libertà di voto, intesa prima di tutto come scelta individuale autonoma e consapevole, nonché per questa stessa strada, la legitti-

tà e la sicurezza<sup>22</sup>. In questo senso, a una «gradualità della sperimentazione» allude l'art. 1 delle «linee guida per la sperimentazione di modalità di espressione del voto in via digitale per le elezioni politiche ed europee e per i referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione limitata a modelli che garantiscano il concreto esercizio del diritto di voto degli italiani all'estero e degli elettori che, per motivi di lavoro, studio o cure mediche, si trovino in un comune di una regione diversa da quella del comune nelle cui liste elettorali risultano iscritte» adottate dal Ministero dell'interno nel maggio 2021.

In attuazione di tali linee guida nel dicembre 2023 ha avuto luogo la prima simulazione di voto on-line per gli italiani all'estero residenti nelle circoscrizioni consolari di Londra, Stoccolma, Monaco di Baviera e Charleroi, attraverso una apposita piattaforma *web*, denominata “Portale e-Vote”, realizzata dal Ministero dell'interno, in collaborazione con le altre Amministrazioni interessate.

Oltre alla già richiamata intangibilità dei principi di cui all'art. 48, comma 2, Cost., sono poi rilevanti i principi di trasparenza e verificabilità del voto, che potrebbero essere incisi dalle nuove modalità di esercizio: sospetti, diffidenze e insicurezza, preoccupazione per l'affidabilità dei sistemi informatici sono eventualità da non sottovalutare nell'ottica stessa della partecipazione<sup>23</sup>.

Con riferimento all'esercizio del diritto di voto, quanto previsto in Estonia, ovvero la possibilità di rinnovare più volte il voto in modalità telematica sarebbe difficilmente trasponibile in Italia, trattandosi di una scelta intrinsecamente opinabile<sup>24</sup>.

---

mazione degli organi in tal modo eletti»: L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, 2011, p. 41.

<sup>22</sup> Così, solo per citare un esempio, la relazione del Parlamento europeo dell'ottobre 2021 «sulle ingerenze straniere in tutti i processi democratici nell'Unione europea, inclusa la disinformazione» richiama la necessità di protezione e sorveglianza delle «infrastrutture per le elezioni» (n. 55).

<sup>23</sup> M. SCHIRRIPIA, *Le nuove frontiere del diritto di voto. Uno studio di diritto comparato*, Milano, 2021, p. 152.

<sup>24</sup> È infatti da chiedersi se la possibilità di ripetere il voto sia conforme ai principi costituzionali: se è vero che, come ricorda Marchese nel saggio presentato al presente convegno, tale facoltà è stata prevista per evitare fenomeni di coartazione, non si può escludere che essa possa essere determinata da un fattore di indebita pressione sull'elet-

Rimangono poi i problemi dati dalla complessità di alcuni dei sistemi elettorali vigenti (si pensi all'elezione del Sindaco e dei Consigli comunali con popolazione superiore ai quindicimila abitanti o all'elezione del Presidente e dei Consigli regionali) che consentono all'elettore possibilità diverse nell'esercizio del diritto di voto<sup>25</sup>. Occorre chiedersi se questa caratteristica renda in concreto meno praticabile e comunque meno agevole il ricorso a questo tipo di voto.

Quanto alle possibilità di prevedere il voto elettronico a livello regionale, si può ricordare che questa modalità è consentita nella legge regionale lombarda sui *referendum*<sup>26</sup> e ha trovato applicazione con riferimento al *referendum* sull'autonomia differenziata del 2017<sup>27</sup>.

Se quanto alla materia referendaria la competenza regionale può essere affermata ai sensi dell'art. 123 Cost., dal quale si desume che «ogni Regione può liberamente prescegliere forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sugli atti

tore dopo l'espressione del primo voto; d'altra parte, come ricorda ancora Marchese, rimane la disparità di trattamento derivante dal fatto che la ripetizione del voto non è consentita nel caso in cui l'elettore abbia espresso il proprio voto in forma cartacea.

<sup>25</sup> Come è noto, nelle elezioni comunali l'elettore può votare: *a*) solo per un candidato Sindaco; *b*) per un candidato Sindaco e una lista a lui collegata; *c*) solo per una lista collegata (in questo caso il voto si estende al candidato Sindaco collegato); *d*) per un candidato Sindaco e una lista a lui non collegata (c.d. voto disgiunto); inoltre, l'elettore può esprimere uno o due voti di preferenza (in quest'ultimo caso per candidati di sesso diverso) per candidati della lista da lui votata. Regole analoghe sono previste, ma con alcune possibili varianti, per le elezioni regionali (in alcune di esse, per esempio, non è consentito il voto disgiunto o è previsto che il voto a un candidato Presidente si trasmetta alla lista o alla coalizione di liste a esso collegate).

<sup>26</sup> Così, l'art. 26-*bis* della l.r. 34/1983, introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. *d*) della l.r. 3/2015, prevede che «il *referendum* consultivo può essere svolto anche mediante sistemi elettronici e procedure automatiche finalizzate ad accelerare e semplificare le operazioni di voto e di scrutinio. I sistemi e le procedure adottate, oltre ad assicurare una maggiore efficienza, economicità e trasparenza delle consultazioni elettorali, devono garantire il pieno rispetto dei principi costituzionali della personalità, dell'eguaglianza, della libertà e della segretezza dell'esercizio del diritto di voto. Il sistema individuato deve essere chiaro e comprensibile al fine di consentirne l'utilizzo a tutti gli elettori».

<sup>27</sup> Un aspetto non scontato né banale è dato dal fatto che la scelta tra la modalità tradizionale e quella elettronica di esercizio del voto è rimessa discrezionalmente alla Giunta regionale (art. 26-*bis*, l.r. 34/1983, comma 2).

regionali» (Corte cost., sent. 372/2004)<sup>28</sup>, più dubbi emergono circa l'introduzione del voto elettronico nelle elezioni regionali. Il sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali è, ai sensi dell'art. 122, comma 1, Cost., ascrivibile alla potestà legislativa concorrente e tale espressione è ritenuta

comprensiva, nella sua ampiezza, di tutti gli aspetti del fenomeno elettorale. Essa si riferisce, quindi, non solo alla disciplina dei meccanismi che consentono di tradurre in seggi, all'interno di organi elettivi, le preferenze espresse con il voto dal corpo elettorale (sistema elettorale in senso stretto, riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi), ma anche alla disciplina del procedimento elettorale (sentenza n. 196 del 2003), nonché a quella che attiene, più in generale, allo svolgimento delle elezioni (sistema elettorale in senso ampio) (Corte cost., sent. 151/2012)<sup>29</sup>.

Vi è da chiedersi se l'introduzione di nuove modalità di espressione del voto sia ascrivibile ai principi fondamentali della materia; e ciò al netto della complessità tecnica di una tale innovazione, che richiederebbe, quasi inevitabilmente, una forte cooperazione tra lo Stato e le Regioni<sup>30</sup>.

Quanto alle Regioni a statuto speciale, la materia elettorale è affidata a leggi statutarie, che incontrano il solo limite dell'armonia con la Costituzione e dei principi generali dell'ordinamento giuridico. Sul punto è da segnalare la legge elettorale della Provincia di Bolzano che ha previsto il voto per corrispondenza sia per gli elettori residenti all'estero e iscritti all'AIRE sia per coloro che si trovino temporaneamente

---

<sup>28</sup> *Considerato in diritto*, n. 8. Sul punto, per tutti, V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino, 2013 e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

<sup>29</sup> *Considerato in diritto*, n. 6.1.2. Su tale pronuncia, per tutti, D. GIROTTO, *Il rimborso delle spese elettorali: la riserva di competenza statale come «livello essenziale dei diritti politici»?*, in *Le Regioni*, 2012, pp. 1167 ss.; L. TRUCCO, *Materia elettorale e forma di governo regionale tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2013, pp. 1276 ss.

<sup>30</sup> Viceversa, si possono immaginare meccanismi di sperimentazione concordata secondo le linee guida già richiamate nel testo nel par. 2.

te fuori del territorio provinciale. Di fatto, anticipando quanto si dirà più oltre con riferimento alla circoscrizione estero (cfr. *infra*, par. 3), nelle elezioni dell'ottobre 2023 ha votato con questa modalità solo il 31,2% degli aventi diritto, poco più che nelle elezioni precedenti (29,8%).

Oltre ai problemi di fondo che il voto elettronico, soprattutto non presidiato, inevitabilmente pone<sup>31</sup>, è da segnalare anche il fatto che la sua eventuale disciplina dovrebbe accompagnarsi all'adozione di norme tecniche, in quanto tali difficilmente riconducibili alla legge.

Occorre quindi interrogarsi, alla luce di tale possibile innovazione, sulla tenuta della riserva di legge in materia elettorale<sup>32</sup> che peraltro la stessa giurisprudenza costituzionale sembra interpretare in termini tali da non precludere «interventi normativi secondari, meramente tecnici ed applicativi» della disciplina legislativa<sup>33</sup>, in linea del resto con una prassi, criticata anche nel rapporto finale della missione di valutazione

---

<sup>31</sup> Sul punto si vedano, in questo volume, i contributi di Marchese e Schirripa e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

<sup>32</sup> Sulla quale, per tutti, M. AINIS, *Principi versus regole (il caso dei seggi mancanti a Forza Italia dopo le politiche del 2001)*, in *Rass. parl.*, 2001, p. 640; R. BALDUZZI, *Art. 34 (sezione II) Legge 25 marzo 1993, n. 81, Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*, in *Art. 128 Supplemento. Legge 8 giugno 1990, n. 142, Ordinamento delle autonomie locali, Comm. cost.*, Bologna-Roma, *Il Foro italiano*, 1996, pp. 1085 ss.; L. SPADACINI, *Regole elettorali e integrità numerica delle Camere. La mancata assegnazione di alcuni seggi alla Camera nella XIV legislatura*, Brescia, 2003, pp. 101 ss. e, con ampi riferimenti comparatistici, R. IBRIDO, *Le riserve di legge in materia elettorale nel quadro comparato: quali indicazioni per il caso italiano?*, in *www.federalismi.it*, 2021, n. 28.

<sup>33</sup> Corte cost., sent. 1/2014, *considerato in diritto*, n. 6; sent. 10/2020, *considerato in diritto*, n. 6. In precedenza, però, il Consiglio di Stato aveva interpretato come assoluta la riserva di legge in materia elettorale: a conferma di tale assunto «sta anche il fatto che le norme in materia di elettorato attivo e passivo, di procedimento elettorale, di modalità di esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini residenti nel territorio nazionale sono contenute in atti aventi forza e valore di legge», cosicché «le disposizioni regolamentari possono integrare le disposizioni della legge n. 459 del 2001 e le altre disposizioni legislative, che disciplinino la materia, purché non incidano su ambiti coperti dalla riserva di legge suddetta: in tal caso non possono che limitarsi all'attuazione ed esecuzione delle norme legislative, mentre gli spazi lasciati privi di disciplina andrebbero coperti con appositi provvedimenti legislativi»: Cons. Stato, sez. atti normativi, 20 dicembre 2002, n. 4015, in *Cons. Stato*, 2003, I, p. 2401.

elettorale dell'ODIHR riferita alle elezioni politiche del 2018<sup>34</sup>, che ha visto l'adozione, non priva di seri problemi applicativi, di fonti regolamentari anche non meramente esecutive<sup>35</sup>.

Non vi è chi non veda che tale normativa tecnica rivestirebbe nel caso di specie un'importanza fondamentale e tale da non poter essere ascritta al novero di meri interventi applicativi del dettato legislativo.

Se quindi la prospettiva dell'introduzione del voto elettronico in Italia non appare prossima, sembra condivisibile l'auspicio, bene espresso da Monica Rosini, dello sviluppo dell'uso della tecnologia quale strumento di semplificazione e di "dematerializzazione" del procedimento elettorale<sup>36</sup>.

Sul punto, con riferimento alla disciplina del deposito dei contrassegni, l'art. 38-*bis* del d.l. n. 77/2021 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 108/2021), "recependo" i contenuti di una proposta di legge appro-

---

<sup>34</sup> In esso si legge infatti: «Il quadro normativo che disciplina le elezioni dovrebbe essere riesaminato per colmare le lacune ancora esistenti, rilevate nel presente rapporto e in quelli precedenti dell'ODIHR. Sarebbe opportuno prendere in considerazione la possibilità di integrare i regolamenti nella legislazione elettorale, in modo da garantire la certezza e la coerenza del diritto»: OSCE, ODIHR Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'Uomo, *Repubblica Italiana, Elezioni parlamentari 4 marzo 2018, Rapporto finale della Missione di valutazione elettorale dell'ODIHR*, in [www.osce.org](http://www.osce.org), p. 5.

<sup>35</sup> Si pensi al d.P.R. 132/1993 («Regolamento di attuazione della legge 25 marzo 1993, n. 81, in materia di elezioni comunali e provinciali»), al d.P.R. 14/1994 («Regolamento di attuazione della legge 4 agosto 1993, n. 277, per l'elezione della Camera dei deputati»), al d.P.R. 104/2003 («Regolamento di attuazione della legge 27 dicembre 2001, n. 459, recante disciplina per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero»).

<sup>36</sup> Già da anni è stata auspicata una "reingegnerizzazione" dei processi di votazione: per tutti, A. AGOSTA, *Il Ministero dell'interno nell'evoluzione dell'amministrazione elettorale*, in M. DE NICOLÒ (a cura di), *Tra Stato e società civile. Ministero dell'interno, Prefetture, autonomie locali*, Bologna, 2006, pp. 387 ss.; P. FELTRIN, D. FABRIZIO, «L'intendenza seguirà...»: *quando le riforme trascurano i procedimenti (elettorali)*, in R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, 2008, pp. 143 ss.

Sul punto è da richiamare l'indagine conoscitiva promossa dalla Giunta delle elezioni della Camera dei deputati nella XVIII legislatura «sulla digitalizzazione del procedimento elettorale ai fini delle attività della Giunta per la verifica dei poteri».

vata dal Senato nella XVIII legislatura<sup>37</sup>, prevede che esso avvenga a mano su supporto digitale o in triplice esemplare in forma cartacea<sup>38</sup>. Rimane però ancora impossibile la presentazione tramite invio per posta elettronica certificata (PEC)<sup>39</sup>.

Quanto alla disciplina delle modalità di raccolta delle firme, prima l'art. 16-*bis* del d.l. n. 76/2020 (inserito in sede di conversione dalla l. n. 120/2020) e poi il già richiamato art. 38-*bis* del d.l. n. 77/2021 hanno ampliato il numero di soggetti abilitati alle autenticazioni<sup>40</sup>, ma questa scelta, indubbiamente condivisibile, non sembra tale da soddisfare del tutto la raccomandazione dell'ODIHR, contenuta nel rapporto sulle elezioni del 2018, relativa all'introduzione di metodi per semplificare la raccolta delle firme e chiarire le disposizioni in materia della loro verifica<sup>41</sup>.

Infatti, il successivo rapporto relativo alle elezioni del 2022 ricorda che i partiti non rappresentati nel Parlamento uscente<sup>42</sup> hanno dovuto raccogliere fino a circa 37.000 firme di sostegno a livello nazionale tra

---

<sup>37</sup> Si tratta della proposta di legge A.S. n. 2129, approvata dal Senato nella seduta del 22 giugno 2021, con il titolo «Semplificazioni in materia di procedimenti elettorali».

<sup>38</sup> Tale disposizione novella l'art. 15, comma 3, del d.P.R. n. 361/1957, riferito alle elezioni della Camera. Tale innovazione trova applicazione anche per l'elezione del Senato (in forza del rinvio contenuto nell'art. 8 del d.lgs. n. 533/1993) e per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia (in forza del rinvio di cui all'art. 11, comma 1, della l. n. 18/1979).

<sup>39</sup> Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali. Direzione centrale per i servizi elettorali, *Elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nelle circoscrizioni/regioni del territorio nazionale, 25 settembre 2022, Istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature*, Pubblicazione n. 1, p. 32.

<sup>40</sup> Sul punto, sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *I nodi irrisolti della legislazione elettorale di contorno alla prova delle elezioni del 25 settembre: appunti per la XIX legislatura*, in *www.giurcost.org*, n. III, 2022, pp. 1203 ss.

<sup>41</sup> OSCE, ODIHR (Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'Uomo), *Repubblica italiana 4 marzo 2018*, cit., p. 11.

<sup>42</sup> Per questi ultimi trovano infatti applicazione le discutibili clausole di esenzione di cui all'art. 18-*bis* del d.P.R. 361/1957.

il 15 e il 22 agosto, affrontando «ostacoli amministrativi irragionevoli, in particolare a causa dei tempi ristretti determinati dalle vacanze estive»<sup>43</sup>.

Sul punto, il paragrafo 94 delle Linee guida 2020 dell'ODIHR e della Commissione di Venezia sulla regolamentazione dei partiti politici afferma che

sebbene i requisiti basati sul sostegno minimo stabilito attraverso la raccolta di firme siano legittimi, lo Stato deve garantire che siano ragionevoli e democraticamente giustificabili e che non siano così onerosi da limitare le attività politiche dei piccoli partiti o da discriminare i partiti che rappresentano le minoranze<sup>44</sup>.

La legislazione italiana, mentre consente la raccolta delle firme in modalità elettronica per i *referendum* abrogativi e costituzionali<sup>45</sup>, nega tale possibilità con riferimento alle sottoscrizioni per la presentazione delle liste alle elezioni politiche.

Infatti, l'Ufficio elettorale centrale nazionale ha confermato l'esclusione di una lista ("Referendum e democrazia") che alla vigilia delle elezioni del 2022 aveva presentato le proprie liste di candidati con le sottoscrizioni richieste in forma digitale. A prescindere da ogni considerazione relativa allo spessore argomentativo della pronuncia in questione<sup>46</sup>, questa vicenda lascia emergere un'asimmetria tra la disciplina delle sottoscrizioni dei quesiti referendari e delle liste elettorali che appare difficilmente sostenibile. Un'evoluzione della disciplina normativa è quindi fortemente auspicabile, alla luce sia della Comunicazione 2030 *Digital Compass: the European way for the Digital Decade* del 9 marzo

---

<sup>43</sup> OSCE, ODIHR Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'Uomo, *Repubblica Italiana, Elezioni politiche anticipate 25 settembre 2022, Rapporto finale della Missione di valutazione elettorale dell'ODIHR*, in [www.osce.org](http://www.osce.org), p. 12.

<sup>44</sup> Il testo è rinvenibile in [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

<sup>45</sup> Si vedano, sul punto, prima l'art. 1, comma 341, della l. n. 178/2020 (bilancio di previsione per il 2021) e quindi l'art. 38-*quater* del richiamato d.l. n. 77/2021, che ha previsto la possibilità della raccolta delle firme mediante SPID o sistemi analoghi. In attuazione di tali disposizioni è stato adottato il d.P.C.M. 9 settembre 2022, «Disciplina della piattaforma per la raccolta delle firme degli elettori necessarie per i *referendum* previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione».

<sup>46</sup> Sulla quale sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *I nodi irrisolti*, cit., pp. 1207 ss.

2021<sup>47</sup>, sia dei contenuti del PNRR la cui missione 1 è dedicata alla digitalizzazione e, all'interno di essa, la componente 1 «ha l'obiettivo di trasformare in profondità la Pubblica Amministrazione attraverso una strategia centrata sulla digitalizzazione»<sup>48</sup>.

Per inciso, sarebbe auspicabile che l'introduzione di nuove e più agevoli modalità di raccolta delle firme si accompagnasse a una riforma complessiva di questo istituto<sup>49</sup>, anche superando le discutibili clausole di esenzione previste dalla normativa vigente.

### *3. Segue: il voto per corrispondenza alla luce dell'esperienza della circoscrizione estero*

Tra le modalità di voto non tradizionali *de iure condito* il caso più rilevante è dato dalla circoscrizione estero.

Come è noto, ai sensi della l. 459/2001 con riferimento alle elezioni politiche e ai *referendum* nazionali, gli italiani all'estero, esercitano di regola il voto per corrispondenza (art. 1, comma 2)<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> In essa la Commissione europea ha presentato gli indirizzi per la trasformazione digitale dell'Europa entro il 2030; tra questi la garanzia che la vita democratica e i servizi pubblici *online* siano completamente accessibili a tutti, comprese le persone con disabilità, anche attraverso il voto elettronico che incoraggerebbe una maggiore partecipazione dei cittadini alla vita democratica.

<sup>48</sup> Sul punto, S. CECCANTI, *Firme on line per liste e quesiti: ecco come creare la spid democracy*, in *Il Riformista*, 7 ottobre 2022.

<sup>49</sup> La cui *ratio*, come si legge nella sent. 83/1992 della Corte costituzionale, è quella di evitare «da un lato, lo sfrenarsi della lotta elettorale tra coloro che per sola ambizione, o per fini ancor meno commendevoli, aspiravano alla conquista del pubblico potere, pur non riscuotendo alcun credito fra la popolazione; dall'altro, una grande dispersione di voti, che si polverizzavano fra un numero eccessivo di nomi» (*considerato in diritto*, n. 2).

<sup>50</sup> È infatti prevista la possibilità per gli interessati di votare in Italia nel Comune di ultima residenza, previa opzione da esercitare per ogni votazione e valida limitatamente ad essa (comma 3). Chi non ha esercitato l'opzione entro il termine previsto non è ammesso a votare in Italia (art. 5, comma 2).

Il voto per corrispondenza, ai sensi dell'art. 20, comma 1-*bis*, della l. 459/2001, non è consentito

negli Stati con cui l'Italia non intrattiene relazioni diplomatiche, nonché negli Stati nei quali la situazione politica o sociale non garantisce neanche temporaneamente che l'esercizio del voto per corrispondenza si svolga in condizioni di eguaglianza, di libertà e di segretezza, ovvero che nessun pregiudizio possa derivare per il posto di lavoro e per i diritti individuali degli elettori e degli altri cittadini italiani in conseguenza della loro partecipazione a tutte le attività previste dalla presente legge<sup>51</sup>.

Tale previsione è criticabile perché lascia al Governo spazi eccessivi di discrezionalità che non appaiono seriamente sindacabili<sup>52</sup>, né è previsto alcun atto formale, sindacabile in sede politica e/o giurisdizionale, per l'accertamento delle condizioni che non rendono possibile il voto per corrispondenza.

Ciò detto, la previsione del voto per corrispondenza appare assai problematica alla stregua dell'art. 48, comma 2, Cost. Sul punto sono condivisibili le considerazioni di Vincenzo Desantis, in particolare laddove evidenzia che non vi è alcuna certezza che il voto sia espresso dall'elettore personalmente, liberamente e in condizioni di riservatezza<sup>53</sup>. Tuttavia, la Corte costituzionale ha disatteso tali rilievi di costituzionalità, in una prima occasione sul presupposto, invero sbrigativo, che, in caso di loro accoglimento, «si determinerebbe la conseguenza di rendere assai più difficile l'espressione del voto degli italiani residenti

---

<sup>51</sup> Quali eccezioni è consentito il voto agli appartenenti alle Forze armate e di polizia temporaneamente in questi Paesi nello svolgimento di missioni internazionali e ai dipendenti di ruolo dello Stato in servizio all'estero nonché alle persone con essi conviventi (art. 4-*bis*, comma 5).

<sup>52</sup> Tra gli Stati in cui nelle elezioni politiche del 2022 è stato ritenuto possibile il voto per corrispondenza vi sono anche la Federazione Russa e la Bielorussia. Ovviamente non potevano mancare serie perplessità circa i rischi per l'esercizio di questa modalità di voto nei due Paesi.

<sup>53</sup> Si tratta di un'obiezione comune a molti autori: per tutti, E. GROSSO, *Legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1 (Voto degli italiani all'estero)*, in *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005)*, *Comm. Cost.*, Bologna-Roma, *Il Foro italiano*, 2006, pp. 217 ss.; N. VIZIOLI, *La Corte non dissolve i dubbi sul voto degli italiani all'estero ma li aumenta*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 1486 ss.

all'estero» (ord. 195/2003), in una successiva pronuncia per ragioni processuali, poiché la questione era stata introdotta nell'ambito di un giudizio di mero accertamento dinanzi al giudice civile, nonché per difetto di motivazione quanto all'interesse ad agire (ord. 63/2018). È però da rimarcare che in questa seconda occasione la Corte ha ammesso che la questione di legittimità costituzionale evidenziava

oggettive criticità della normativa denunciata quanto al bilanciamento della "effettività" del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero con gli imprescindibili requisiti di personalità, libertà e segretezza del voto stesso<sup>54</sup>.

Alla base della scelta del legislatore vi è stato probabilmente un bilanciamento tra l'effettività del diritto di voto dei residenti all'estero, di cui all'art. 48, comma 3, Cost. e i valori di personalità e segretezza di cui allo stesso art. 48, comma 1<sup>55</sup>. Tuttavia, tale bilanciamento è quantomeno opinabile, giacché il sacrificio dei requisiti previsti dall'art. 48, comma 2, definiti dalla Corte "imprescindibili", «è troppo ampio – sia nella fase di formazione della volontà che nella fase del voto»<sup>56</sup>.

Per di più questa modalità di voto, così dubbia sul piano della legittimità costituzionale, non ha favorito la partecipazione al voto, assai

---

<sup>54</sup> Sull'ord. 195/2003, in particolare, N. VIZIOLI, *La Corte non dissolve i dubbi*, cit., pp. 1481 ss.; F. CAPORILLI, *Il voto per corrispondenza: una conquista per la democrazia?*, in *Foro it.*, I, 2003, cc. 2246 ss.; sull'ord. 63/2018, R. CALVANO, *I caratteri negletti del diritto di voto e le zone franche del giudizio di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 2018, pp. 620 ss.; A. DI CHIARA, *La Corte conferma che l'azione di accertamento del diritto di voto vale solo per le «zone franche»*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 24 aprile 2018; M. ARMANNI, *Il voto degli italiani all'estero e la riduzione degli spazi di accesso al giudizio di costituzionalità in materia elettorale*, *ivi*, 1° ottobre 2018.

<sup>55</sup> C. FUSARO, *Il voto all'estero: quando i costituzionalisti... non ci stanno*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 353; A. GRATTERI, *Le elezioni dell'altro mondo. Gli italiani all'estero e il voto per corrispondenza*, in R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, cit., pp. 185 ss.; M. RUBECHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, 2016, pp. 62-63. Non a caso, la Corte costituzionale nell'ord. 195/2003 allude espressamente a «scelte lasciate alla discrezionalità del legislatore, specie ove si consideri la necessaria attuazione di nuove norme costituzionali relative allo svolgimento di procedimenti elettorali nel territorio di Stati esteri».

<sup>56</sup> N. VIZIOLI, *La Corte non dissolve i dubbi*, cit., p. 1486.

bassa fino dal 2006 (prime elezioni nelle quali ha trovato applicazione la l. 459/2001) e, da allora, in costante diminuzione, come è dimostrato dalla tabella 8.

In particolare, nelle elezioni del 2022 la partecipazione è precipitata al 26,35% alla Camera e al 25,99 al Senato (tabella 8).

Tabella 8. *Partecipazione al voto degli elettori della circoscrizione estero*

Ele- zioni	Camera				Senato			
	Elettori	Votanti	%	Voti validi	Elettori	Votanti	%	Voti validi
2006	2.707.382	1.053.864	38,93	971.152	2.432.340	962.107	39,55	891.061
2008	2.924.178	1.155.411	39,51	1.043.518	2.627.832	1.059.625	40,32	953.144
2013	3.494.687	1.103.989	31,59	982.881	3.149.501	1.009.921	32,07	895.159
2018	4.230.854	1.262.422	29,84	1.123.429	3.835.780	1.160.985	30,27	1.032.063
2022	4.743.980	1.249.996	26,35	1.084.303	4.743.980	1.232.910	25,99	1.089.689

Rispetto al 2018 la partecipazione è diminuita nettamente in tutte le ripartizioni tranne in quella dell'America meridionale (tabella 9).

Tabella 9. *Partecipazione al voto degli elettori della circoscrizione estero*

Elezioni	% votanti 2022	% votanti 2018	Diff.
Europa	24,78	29,89	-5,11
America Sett.	21,09	27,95	-6,86
America Mer.	31,04	30,57	0,47
Africa, Asia, Oc.	22,82	28,51	-5,69
Totale	26,35	29,85	-3,50

Forse non a caso, una buona parte degli elettori che decidono di votare si avvale della possibilità, esclusa per gli elettori delle circoscrizioni nazionali, di esprimere una o più preferenze<sup>57</sup>.

<sup>57</sup> Gli elettori nella circoscrizione estero possono esprimere un voto di preferenza nelle ripartizioni cui è assegnato un seggio e due voti di preferenza nelle altre (art. 11, comma 3).

Gli innegabili problemi evidenziati in passato, soprattutto in alcune parti del territorio nazionale, dall'utilizzazione del voto di preferenza, finiscono per essere aggravati, con riferimento alla circoscrizione estero, dalle discutibili modalità di esercizio del voto.

Non stupisce allora come da più parti e a più riprese siano stati denunciati abusi e scorrettezze, talvolta pilotati a favore o in danno di candidati concorrenti della stessa lista<sup>58</sup>. In più la diseguale utilizzazione del voto di preferenza nelle diverse ripartizioni della circoscrizione estero evidenzia il peso delle comunità all'estero più radicate e numericamente più forti all'interno di ciascuna ripartizione, oltre a massimizzare le capacità organizzative di organizzazioni e patronati.

La tabella 10 conferma queste tendenze mostrando l'andamento del voto di preferenza con riferimento al Senato<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Si pensi, con riferimento alle elezioni del 2022, alle circa venticinquemila schede false in Argentina, sulle quali è in corso un'indagine della magistratura. Anche nella XVIII legislatura, come è noto, non sono mancate contestazioni relative al conteggio dei voti di preferenza (si pensi, in particolare, all'elezione contestata del sen. Cario: doc. III, n. 5).

<sup>59</sup> Con riferimento alle quattro ripartizioni della circoscrizione estero per l'elezione dei Senatori è infatti più agevole analizzare l'incidenza di questa modalità di voto, posto che gli elettori possono esprimere una sola preferenza.

Tabella 10. *L'andamento del voto di preferenza nelle ripartizioni del Senato (2022)*

Lista	Europa			America Meridionale			America settentrionale			Africa-Asia-Oceania		
	Voti lista	Voti pref.	% pref.	Voti lista	Voti pref.	% pref.	Voti lista	Voti pref.	% pref.	Voti lista	Voti pref.	% pref.
PD	235.718	63.394	26,89	85.956	48.919	56,91	29.826	14.216	47,66	18.764	5.911	31,50
CD	162.218	32.692	20,15	91.905	52.022	56,60	25.818	10.414	40,34	15.172	3.158	20,81
M5S	72.963	18.333	25,13	15.674	6.225	39,72	5.980	2.043	34,16	7.242	1.773	24,48
MAIE				131.369	79.879	60,81	6.928	3.664	52,89			
USEI				55.523	27.948	50,34						
AZIONE	55.808	14.932	26,76	10.184	5.038	49,47	5.316	1.395	26,24	4.788	871	18,19

Ebbene, con riferimento a tutte le liste l'incidenza del voto di preferenza è massima nella ripartizione dell'America meridionale, attestandosi appena sotto il 50% per USEI e Azione e ben sopra per PD, Centrodestra, MAIE (per inciso, le tre liste più votate). Egualmente alta è l'incidenza del voto di preferenza nella ripartizione America settentrionale e centrale con percentuali pari o superiori al 40% per le tre liste più votate (ancora una volta PD, Centro destra e MAIE).

Decisamente più bassa è la rilevanza del voto di preferenza nelle ripartizioni Europa e Africa, Asia, Oceania e Antartide: in particolare, nella prima solo PD e Azione (che peraltro non è riuscita a ottenere alcun seggio) superano il 25%, mentre nella seconda il PD ha superato di poco il 30% (percentuale comunque non irrilevante).

Vale allora la pena di riflettere se mantenere il voto di preferenza nella circoscrizione estero che, alla stregua di quanto affermato nella sent. 1/2014 della Corte costituzionale, non può essere definito costituzionalmente necessario, dato il basso numero di seggi assegnati alle diverse ripartizioni. Anzi, si potrebbe affermare che, con riferimento all'elezione dei parlamentari nelle ripartizioni continentali o addirittura pluricontinentali della circoscrizione estero, manca quella "vicinanza" tra candidati ed elettori cui la Corte costituzionale si è riferita nella stessa sentenza.

Vista la diminuzione del numero di seggi spettanti alla circoscrizione estero a seguito dell'entrata in vigore della l. cost. 1/2020, sarebbe ben possibile quantomeno la riduzione delle ripartizioni a una (al Senato) o a due (alla Camera) o, in alternativa, la trasformazione, ormai avvenuta di fatto (soprattutto al Senato), del sistema elettorale in un modello maggioritario a turno unico<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Peraltro, l'alta soglia di voti richiesta per l'elezione nella circoscrizione estero è stata evidenziata criticamente nel Rapporto finale della missione di valutazione elettorale dell'ODIHR riferito alle elezioni del 4 marzo 2018, nel quale si era osservata «la grande discrepanza nel numero di votanti necessari per essere eletti, in particolare per il Senato e per la circoscrizioni estere», rilevando la necessità di «prendere in considerazione la possibilità di aderire più strettamente alla quota elettorale per tutte le circoscrizioni del paese, comprese quelle estere, in linea con le buone pratiche internazionali in materia di uguaglianza di voto, fatta salva la tutela delle minoranze» (OSCE, ODIHR Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'Uomo, *Repubblica Italiana, Elezioni parlamentari 4 marzo 2018*, cit., p. 6). Viceversa, il legislatore non solo non ha

Le diffuse criticità della disciplina del voto degli italiani all'estero hanno indotto proposte anche radicali di soppressione della circoscrizione estero, che però non hanno avuto seguito<sup>61</sup>.

Rimane allora la strada di interventi di riforma più limitati ma comunque utili.

La Giunta delle elezioni della Camera dei deputati nella XVIII legislatura ha promosso una «indagine conoscitiva sulle modalità applicative, ai fini della verifica elettorale, della legge 27 dicembre 2001, n. 459» nella quale, tra le altre, sono state affrontate due questioni sulle quali la dottrina si è soffermata da tempo, ovvero il ribaltamento del meccanismo dell'opzione e la previsione del voto *in loco*. Si tratta di innovazioni pensate per ridimensionare sul piano quantitativo il voto per corrispondenza e quindi per rendere «tutto il sistema elettorale ben più facile e meno costoso da gestire»<sup>62</sup>.

La prima ipotesi di riforma andrebbe in una direzione condivisibile, nel senso cioè di riconoscere il diritto di voto nella circoscrizione estero a chi dimostri un effettivo legame con la madrepatria; viceversa, la seconda scontrerebbe obiezioni in punto di effettività del voto, oltre a creare potenziali problemi con gli Stati di residenza degli elettori.

Da parte sua, la Commissione “Bassanini”, nella sua relazione ha proposto, al fine di tutelare quantomeno il requisito della personalità del voto, l'obbligo di recapitare la scheda elettorale personalmente all'elettore, richiedendo la sua firma autografa all'atto della ricezione, o, ancora, l'apposizione della firma autografa dell'elettore sulla busta esterna

---

dato seguito alle indicazioni del rapporto e anzi con la l. cost. 1/2020 e con la scelta di non modificare sul punto la l. 459/2001 si è andati in direzione opposta.

<sup>61</sup> Così, la *Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali*, costituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica (il testo è rinvenibile in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)); nello stesso senso la relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali (cosiddetta Commissione “Quagliariello”): Commissione per le riforme costituzionali, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2013, p. 72.

<sup>62</sup> M. GALDI, *Per l'effettività del diritto di voto degli Italiani all'estero*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), 2019, n. 1, p. 19; vedi anche G. SICA, *L'abolizione della Circoscrizione estero nelle proposte dei «saggi» del Presidente Napolitano*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2013, n. 14, pp. 6 ss.; A. GRATTERI, *Quali e quante leggi elettorali?*, in [www.rivistataaic.it](http://www.rivistataaic.it), 2017, n. 1, pp. 9-10.

preaffrancata contenente la busta sigillata che custodisce la scheda elettorale compilata<sup>63</sup>.

Vi è poi la prospettiva dell'introduzione del voto elettronico, cui si è accennato nel par. 2.

#### 4. Il "peso" degli italiani all'estero nelle elezioni regionali e locali

Le problematiche relative agli italiani all'estero non si esauriscono nella disciplina elettorale di cui alla l. 459/2001.

Una prima questione di fondo attiene al numero di questi cittadini. Sul punto, l'art. 5 della stessa legge prevede che l'elenco aggiornato, finalizzato alla predisposizione delle liste elettorali, sia realizzato mediante unificazione dei dati dell'anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE) e degli schedari consolari. È però da sottolineare che l'iscrizione in questi elenchi, nonostante le sollecitazioni delle amministrazioni pubbliche, non è obbligatoria: il mancato inserimento nell'AIRE, infatti, non determina alcuna conseguenza negativa né ovviamente determina la perdita dello *status* di cittadino<sup>64</sup>. Poiché la legislazione italiana sulla cittadinanza è ispirata al criterio dello *ius sanguinis*, essa rende possibile la trasmissione dello *status* di italiano anche a discendenti nati all'estero e lì sempre residenti, qualora non vi siano state interruzioni<sup>65</sup>. In tal modo, è consentito il riconoscimento dello *status civitatis* a soggetti ormai privi di ogni collegamento (spesso anche linguistico) con la comunità nazionale, rendendo del tutto indeterminato (e indeterminabile) il numero degli italiani all'estero<sup>66</sup>; e infatti tale nume-

---

<sup>63</sup> Per la partecipazione dei cittadini, cit., p. 37. Proponeva l'introduzione di tale ultima previsione, L. TRUCCO, *Democrazie elettorali*, cit., p. 31, secondo la quale la firma autografa costituirebbe «il solo – e già, si noti, di per se stesso estremamente labile – elemento biometrico in grado di garantire l'autenticazione dell'identità del votante».

<sup>64</sup> U. DE SIERVO, *Il voto dei cittadini residenti all'estero ed alcune caratteristiche della nostra legislazione in tema di cittadinanza*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà (Scritti in onore di Paolo Barile)*, Padova, 1990, pp. 297 ss.

<sup>65</sup> La relativa procedura è disciplinata da un'apposita circolare del Ministero dell'interno (si tratta della circolare K.28.1 dell'8 aprile 1991, «Riconoscimento del possesso dello *status civitatis* italiano ai cittadini stranieri di ceppo italiano»).

<sup>66</sup> A. GRATTERI, *Le elezioni dell'altro mondo*, cit., p. 180.

ro è largamente variato in aumento proprio a partire dall'entrata in vigore delle leggi costituzionali istitutive della circoscrizione estero.

La Commissione "Bassanini" ha evidenziato che per molteplici ragioni le amministrazioni pubbliche sollecitano gli italiani all'estero a iscriversi all'AIRE, ai fini, per esempio, del rinnovo dei documenti di identità. Tuttavia, l'iscrizione è ampiamente praticata anche da discendenti dei primi emigrati otto-novecenteschi che in questo modo, grazie al doppio passaporto, possono viaggiare o rimanere all'interno dell'UE o entrare con minori aggravii burocratici negli USA<sup>67</sup>.

Tuttavia, non sono sporadici i casi di italiani all'estero non iscritti all'AIRE, soprattutto provenienti dal Mezzogiorno. Vi è poi il fenomeno dei cittadini irreperibili all'estero o il cui atto di morte all'estero non risulta pervenuto alle anagrafi comunali (tanto che non sono pochi gli elettori ultracentenari nella circoscrizione estero!)<sup>68</sup>.

Questi problemi riguardano in primo luogo la disciplina della circoscrizione estero ma non solo.

La relazione della Commissione "Bassanini" ha evidenziato il "peso" degli italiani estero nel corpo elettorale nazionale (ad oggi è pari a circa il 10,3%), più che raddoppiato a seguito dell'entrata in vigore delle leggi costituzionali istitutive della circoscrizione estero<sup>69</sup> e, conseguentemente, anche nella determinazione del tasso di astensione dal voto, alto soprattutto nelle elezioni regionali e locali che non consentono l'esercizio del voto per corrispondenza. Non è inutile ricordare che, con riferimento alle sole consultazioni del 2021, il d.l. 25/2021 (convertito, con modificazioni, dalla l. 57/2021) ha abbassato al 40% il *quorum* di validità con riferimento alle elezioni dei Sindaci e dei Consigli comunali con popolazione fino a 15.000 abitanti, qualora si presenti una sola lista,

---

<sup>67</sup> Per la partecipazione dei cittadini, cit., p. 43.

<sup>68</sup> Per la partecipazione dei cittadini, cit., pp. 230-231.

<sup>69</sup> Da circa 2 milioni e 300 mila del 2001 a poco meno di cinque milioni e mezzo del 2020; su questo incremento sono possibili diverse chiavi di lettura. L'aumento del numero degli italiani all'estero e la loro minore propensione al voto si rivela particolarmente incidente nel caso dei *referendum* abrogativi, per i quali è previsto il *quorum* di partecipazione: è noto che nel 1999 il fallimento del *referendum* parziale relativo alla legge elettorale per la Camera fu determinato anche dall'astensione dei residenti fuori dal territorio nazionale (in totale, la partecipazione al voto si attestò al 49,58%).

ciò che ha consentito in sedici Comuni di non ripetere la consultazione (gli italiani all'estero superano il 16% del corpo elettorale nei Comuni fino a 5 mila abitanti e costituiscono circa il 30% del complesso degli iscritti all'AIRE). La stessa previsione è stata recentemente ribadita prima nel d.l. 41/2022 (convertito, con modificazioni, dalla l. 84/2022), con riferimento alle elezioni comunali per il 2022 e 2023 (art. 6, comma 2, come modificato dall'art. 2, comma 7-ter, del d.l. 198/2022, convertito, con modificazioni, dalla l. 14/2023) e poi con il d.l. 7/2024, con riferimento alle elezioni comunali per il 2024.

Si tratta di previsioni presenti anche in alcune leggi di Regioni a statuto speciale (in particolare, Sicilia e Friuli-Venezia Giulia) la cui legittimità costituzionale non appare in discussione alla stregua della giurisprudenza costituzionale<sup>70</sup>.

La tabella 11 evidenzia il “peso” degli elettori AIRE sugli aventi diritto nelle elezioni comunali friulane nel biennio 2022-2023. Come si vede, in alcuni casi essi superano il 30% del totale e in un caso (Vito d'Asio) oltrepassano la maggioranza assoluta: come si può vedere, in assenza della “sterilizzazione” dei voti degli elettori AIRE ed essendo stata presentata un'unica lista, sarebbe stato necessario ripetere le consultazioni.

---

<sup>70</sup> Infatti, alla stregua della giurisprudenza costituzionale in materia (sent. 173/2005; 242/2012) è da ritenere che sia possibile “dedurre” dagli aventi diritto al voto nelle elezioni comunali gli iscritti all'AIRE (così, per esempio, art. 2, l. reg. Siciliana 3/2019, con riferimento ai Comuni con popolazione fino a quindicimila abitanti; art. 71, comma 2, l.r. Friuli-Venezia Giulia 19/2013, con riferimento a tutti i Comuni della Regione): sul punto, E. GROSSO, *Italiani all'estero ed elezioni comunali. La retorica dell'uguaglianza e la ragionevole differenziazione*, in *Le Regioni*, 2005, pp. 1228 ss.; C. DE FIORES, *Questioni di quorum: le elezioni nei piccoli comuni e il voto degli italiani all'estero*, in *Giur. cost.*, 2012, pp. 3667 ss.; L. RONCHETTI, *La rappresentatività nei Comuni con più elettori che abitanti. Qualche postilla a margine della sentenza n. 242 del 2012 sul voto degli italiani all'estero*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2013; G. PASSANITI, *Il “non voto” dei friulani all'estero: l'annosa questione del voto come “dovere civico” all'esame della Corte costituzionale*, *ivi*.

Tabella 11. *Il «peso» degli italiani all'estero nelle elezioni comunali (Friuli-Venezia Giulia - Elezioni 2022-2023)*

Comune	Elezioni	Elettori (A)	El. AIRE (B)	% AIRE	A-B	Q. Votanti	Q. Sindaco	Voti Sindaco	Voto lista coll.
Arta Terme	2022	2219	501	22,58	1718	859	430	982	901
Cimolais	2022	450	142	31,56	308	154	77	153	118
Montenars	2022	997	574	57,57	423	212	106	279	221
Preone	2022	333	127	38,14	206	103	52	130	115
Sagrado	2022	1974	172	8,71	1802	901	451	983	712
Savogna	2022	534	214	40,07	320	160	80	193	193
Sutrio	2022	1175	148	12,60	1027	514	257	528	490
Vito d'Asio	2022	1426	823	57,71	603	302	151	246	204
Forgaria N.F.	2023	2322	877	37,77	1445	723	362	932	880
Sauris	2023	521	196	37,62	325	163	82	200	164

Ciò detto, anche e soprattutto in ragione del comportamento degli italiani all'estero la Commissione "Bassanini" ha parlato di un "astensionismo apparente" da tenere distinto da quello "reale".

La Commissione ha allora auspicato una revisione della disciplina dell'AIRE, finalizzata, in particolare, a migliorare la qualità delle liste degli aventi diritto al voto, soprattutto allo scopo di evitare la presenza di elettori irreperibili all'estero. Più difficilmente praticabili, anche alla stregua dei principi costituzionali, appaiono altre due proposte: quella di introdurre misure più rigorose per la concessione della cittadinanza italiana ai residenti all'estero e quella di escludere gli stessi dall'elettorato attivo per le elezioni regionali e comunali<sup>71</sup>.

Sul primo punto, per gli italiani all'estero, in quanto cittadini, non si pone un problema di "concessione" della cittadinanza, né, salvo eccezioni, di "riacquisto" della stessa, ma solo di riconoscimento di uno *status* che non è stato perduto (salvo che siano intervenuti eventi che hanno determinato la rinuncia o la perdita della cittadinanza)<sup>72</sup>. In quanto titolari della cittadinanza, sarebbe altresì dubbia la loro esclusione dall'elettorato attivo nelle elezioni regionali e comunali, anche se sarebbe ben possibile rendere permanente una disposizione come quella già ricordata che ha abbassato il *quorum* di validità delle elezioni nei Comuni minori qualora sia presentata un'unica lista<sup>73</sup>.

##### *5. Una strategia da perseguire: agevolare le modalità tradizionali del diritto di voto*

Una strategia che in ogni caso dovrebbe essere perseguita è quella di agevolare ulteriormente modalità di esercizio del diritto di voto già pre-

---

<sup>71</sup> Per la partecipazione dei cittadini, cit., pp. 270-271.

<sup>72</sup> Cfr. *supra*, nt. 65.

<sup>73</sup> Tale soluzione era in effetti prevista nella proposta di legge A.C. n. 3144 («Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, e alla legge 25 marzo 1993, n. 81, concernenti il computo dei votanti per la validità delle elezioni comunali e il numero delle sottoscrizioni per la presentazione dei candidati alle medesime elezioni») approvata dal Senato ma decaduta con la fine della XVIII legislatura.

viste dalla normativa vigente. Si pensi, per esempio, alla disciplina del voto domiciliare, oggi limitata ai soli elettori affetti da gravissime infermità, tali che l'allontanamento dall'abitazione in cui dimorano risulti impossibile, anche con l'ausilio dei servizi di trasporto cui all'art. 29 della l. 104/1992 e gli elettori affetti da gravi infermità che si trovino in condizioni di dipendenza continuativa e vitale da apparecchiature elettromedicali tali da impedirne l'allontanamento dall'abitazione in cui dimorano<sup>74</sup>.

In questo senso, la normativa introdotta in epoca COVID avrebbe potuto costituire un precedente cui riferirsi per ampliare le possibilità di voto domiciliare dei cittadini in situazioni di infermità. Non a caso, il Comitato delle Nazioni Unite sulla Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, nelle osservazioni conclusive al primo rapporto dell'Italia del 2016 (paragrafo 73), ha affermato che

le persone con disabilità intellettive e/o psico-sociali non ricevono un sostegno adeguato per poter esercitare il diritto di voto, e perché l'articolo 48 della Costituzione, che limita il diritto di voto sulla base di "incapacità civile" non è coerente con la Convenzione<sup>75</sup>.

Senza poter indugiare in questa sede sul tema della limitazione del voto per incapacità civile, sul quale si rinvia al contributo di Dalla Balla<sup>76</sup>, mi pare assolutamente condivisibile la sollecitazione di Cristina

---

<sup>74</sup> Si veda in questo convegno il lavoro di Dalla Balla.

<sup>75</sup> In questa sede non può essere approfondita la questione della riserva di legge "facoltizzante" di cui all'art. 48, comma 4, Cost. e il fatto che la l. 180/1978 abbia eliminato le limitazioni al diritto di voto per gli interdetti e le inabilitati per infermità di mente (art. 2, comma 1, n. 1, d.P.R. 223/1967) e la sospensione di tale diritto nei confronti dei ricoverati negli istituti psichiatrici a decorrere dalla data del decreto del tribunale che autorizzava in via definitiva la loro ammissione negli istituti suddetti e fino alla data del decreto di licenziamento. In ogni caso, il riferimento all'incapacità civile nell'art. 48 Cost. è da intendersi riferito a situazioni di «incapacità cui sono collegati effetti di carattere generale, e perciò non particolari a singole specie di negozi»: C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 431.

<sup>76</sup> Non si può non alludere in questa sede alla necessaria capacità di autodeterminazione dell'elettore e all'assenza di una esplicita cornice regolatoria in grado di fornire una qualche sistematicità alla tematica del diritto di voto spettante all'infermo di mente.

Napoli a sviluppare misure, anche di carattere organizzativo, finalizzate a favorire l'esercizio "tradizionale" del diritto di voto<sup>77</sup>.

Rimangono ancora irrisolti i problemi legati al voto dei c.d. fuori sede. Sul punto, occorre non sottovalutare i problemi, bene evidenziati da Casanova, legati al radicamento territoriale della rappresentanza e all'esigenza di garantire l'efficacia del voto per il proprio collegio elettorale<sup>78</sup>: nell'esperienza italiana non mancano infatti casi in cui lo "spostamento" fraudolento di elettori da un collegio a un altro ha consentito di alterare il risultato della competizione<sup>79</sup>. E tuttavia è da chiedersi se le deroghe contenute negli artt. 48-51 d.P.R. 361/1957 al principio secondo il quale «ha diritto di votare chi è iscritto nelle liste degli elettori della sezione» (art. 47, comma 1, d.P.R. 361/1957) non diano luogo a situazioni di discriminazioni, almeno potenziali, rispetto ad altre categorie di elettori<sup>80</sup>. Infatti, come è stato osservato in questo convegno, vi è la singolare contraddizione per cui chi si trovi all'estero per motivi di lavoro, studio o cure mediche, per un periodo di almeno tre mesi nel quale ricade la data di svolgimento di una consultazione elettorale può votare per corrispondenza nella circoscrizione estero, mentre nessuna agevolazione è prevista per coloro che per le stesse ragioni si trovino fuori dal Comune di residenza.

---

<sup>77</sup> L'autrice si richiama a proposte fatte proprie anche dalla Commissione "Bassanini", tra le quali la concentrazione degli appuntamenti elettorali in finestre temporali annuali prefissate, lo svolgimento della votazione su due giornate e, ancora, l'irrobustimento dei servizi di trasporto comunali per coloro i quali presentino difficoltà di deambulazione.

<sup>78</sup> Sul punto sono da ricordare le disposizioni contenute nell'art. 2 del d.l. 7/2024 con riferimento all'individuazione della popolazione residente.

<sup>79</sup> Così, in relazione alle elezioni provinciali del 2008 a Lamezia Terme: sul punto, in particolare, V. METE, *Al libero mercato dei rappresentanti di lista. Come farsi eleggere pescando voti fuori collegio*, in CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE, *Governi locali e regionali in Europa fra sistemi elettorali e scelte di voto. Atti del X Convegno Internazionale SISE*, Torino, 2010, pp. 859 ss.

<sup>80</sup> Sul voto dei fuori sede, cfr., da ultimo, A. DE NICOLA, *Il voto fuori dal comune di residenza: alcune riflessioni a partire dal recente Libro bianco sull'astensionismo elettorale*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 2022, n. 6 e S. TALINI, *Far ritorno al luogo di residenza o rinunciare all'adempimento del proprio dovere civico? Il diritto di voto alla prova dell'effettività*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2022, n. 23.

Sul punto non si può non richiamare come la Corte costituzionale fino dalla sent. 39/1973 si sia riferita al «più scrupoloso rispetto del principio di eguaglianza, che assicuri la par condicio dei cittadini nel momento in cui, con l'espressione del loro voto, in sostanza, danno concreto contenuto alla sovranità popolare»<sup>81</sup>.

In questo senso, alcune delle proposte della Commissione "Bassanini", più volte richiamate in questo convegno, possono risultare di grande utilità. In particolare, la proposta di voto anticipato presidiato appare apprezzabile perché consentirebbe agli elettori di esercitare il voto in luoghi, quali gli Uffici postali o altri uffici pubblici, in condizioni tali da rispettare i principi costituzionali di cui all'art. 48, comma 2, Cost.; e d'altra parte, l'invio della scheda elettorale, in condizioni di sicurezza, al seggio "naturale" consentirebbe di non alterare la consistenza del corpo elettorale e, in definitiva, di non incidere sul piano della rappresentanza democratica<sup>82</sup>.

#### *6. Segue: la necessità di sistemi elettorali percepibili dagli elettori*

Vi è infine da chiedersi se un modo per ravvivare la partecipazione sia anche quello di prevedere sistemi elettorali più trasparenti e percepibili dagli elettori.

Il pensiero corre in particolare alla vigente legge elettorale per la Camera e per il Senato che prevede, soprattutto a seguito della riduzione del numero dei parlamentari, collegi uninominali di estensione troppo ampia, tale da impedire il prodursi di «un legame diretto tra gli elettori e i rappresentanti che eleggono»<sup>83</sup>.

Inoltre, soprattutto con riferimento alla Camera, il modello di riparto dei seggi in più fasi, dall'alto in basso, ovvero dal livello nazionale a quello circoscrizionale e quindi a livello di collegi plurinominali e i meccanismi di traslazione dei seggi, in particolare in caso di incapacità delle liste, danno luogo a una serie di problemi di non poco momento, a maggior ragione a seguito della riduzione del numero dei parlamentari.

---

<sup>81</sup> *Considerato in diritto*, n. 2.

<sup>82</sup> Così, l'intervento di De Nicola, in questo volume.

<sup>83</sup> G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 2004, p. 70.

Anche a non ritenere che con questi complessi meccanismi «il voto dell'elettore venga sostanzialmente manipolato dal sistema»<sup>84</sup>, rimangono dubbi di compatibilità con il carattere personale e diretto del voto, nella misura in cui i metodi di calcolo in questione contribuiscono sì «a premiare la lista indicata dall'elettore» ma non promuovono

in via esclusiva i candidati proposti nel suo collegio di appartenenza, potendo i voti trasmigrare verso i candidati presentati dallo stesso partito in altri collegi o in altre circoscrizioni e persino verso i candidati di altri partiti della coalizione presentati in ambiti territoriali del tutto distanti dall'elettorato che ha espresso il voto<sup>85</sup>.

In altre parole, un modello del genere appare alquanto opaco nell'ottica degli elettori, con possibile lesione del principio di libertà di voto, dato che gli stessi non hanno alcuna possibilità di prefigurare l'esito della propria scelta.

---

<sup>84</sup> A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *www.osservatorioaic.it*, 2017, n. 3, p. 8.

<sup>85</sup> F. SGRÒ, *Prime considerazioni sulla legge n. 165 del 2017: questioni nodali e specificità del nuovo sistema elettorale italiano*, in *www.osservatorioaic.it*, 2017, n. 3, pp. 5-6. Cfr. anche S. SCAGLIARINI, L. TRUCCO, *La nuova legge elettorale alla prova dei fatti*, in *Rass. parl.*, 2018, pp. 302 ss.

## CONCLUSIONI

*Matteo Cosulich*

Nell'ultimo trentennio, la disciplina della materia elettorale in Italia pare attraversata da una peculiare contraddizione: a frequenti interventi sul sistema elettorale in senso stretto corrisponde l'inerzia rispetto a vari profili cruciali della legislazione elettorale di contorno, fra i quali, per quel che qui maggiormente interessa, vanno incluse le modalità di espressione del voto<sup>1</sup>.

Con specifico riferimento alle elezioni delle Camere del Parlamento, dal 1993 a oggi si sono succeduti ben otto differenti sistemi elettorali per la Camera e sette per il Senato: la disciplina introdotta dalle leggi 4 agosto 1993, n. 276 e n. 277 (calcata, per il Senato, sulla legislazione elettorale risultante dalla parziale abrogazione referendaria, il 18 aprile 1993, dell'allora vigente legge elettorale, vale a dire della legge 6 febbraio 1948, n. 29; comunque ispirata a tale normativa di risulta per la Camera), cui succede quella dettata dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270, dichiarata parzialmente illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 1 del 2014 che per tal via dà vita a due nuovi sistemi elettorali, uno per il Senato, l'altro per la Camera. Quest'ultimo viene sostituito dalla legge 6 maggio 2015, n. 52, a sua volta dichiarata parzialmente illegittima dalla sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale, dalla quale risulta una differente modalità di elezione della Camera dei

---

<sup>1</sup> Sulla distinzione fra sistema elettorale in senso stretto e legislazione elettorale di contorno si veda F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981, 85-86. Nell'ambito della materia elettorale, riconducibile per il resto a tale legislazione, la disciplina del sistema elettorale in senso stretto riguarda il "meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, costituito da tipo di scelta, tipo e dimensione del collegio e tipo di formula (proporzionale o maggioritaria)" (ID., *Il sistema elettorale e la novella dell'art. 122 della Costituzione*, in A. FERRARA (cur.), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, 2001, 28).

deputati. Infine, la legge 3 novembre 2017, n. 165 sostituisce i sistemi elettorali della Camera e del Senato con quelli oggi vigenti, adattati dalla legge 27 maggio 2019, n. 51 alla (prevista e successivamente realizzata) riduzione del numero dei parlamentari, disposta dalla legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1.

È ben vero che il legislatore ha sempre pudicamente operato con la tecnica della novellazione: per la Camera, al testo unico approvato con d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361; per il Senato, dapprima alla legge 6 febbraio 1948, n. 29, quindi al testo unico approvato con d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533 che organizza la disciplina risultante dalla riforma elettorale del 1993. Ma la novella non ha impedito di modificare ogni volta, più o meno radicalmente, il sistema elettorale in senso stretto, dando vita a una serie di sistemi elettorali diversi l'uno dall'altro.

Agli ora descritti frequenti interventi riformatori sul sistema elettorale in senso stretto corrisponde una completa inerzia quanto alla disciplina delle modalità di espressione del voto: tuttora, l'elettore può votare soltanto personalmente<sup>2</sup>, nel giorno delle elezioni, presso la sua sezione elettorale<sup>3</sup>, tracciando con la matita copiativa un segno sulla

---

<sup>2</sup> Anche nel caso limite in cui l'elettore non sia materialmente in grado di votare, egli viene semplicemente aiutato da altro elettore di sua scelta (art. 55, co. 2, d.P.R. n. 361 del 1957 avente a oggetto il voto – appunto, assistito – esercitato da “i ciechi, gli amputati delle mani, gli affetti da paralisi o da altro impedimento di analoga gravità”; si veda al riguardo F. DALLA BALLA, *I labili confini del voto assistito*, in questo volume). Non per nulla, l'immediatamente precedente co. 1 premette all'ora descritta disciplina l'espresso divieto per gli elettori “di farsi rappresentare”, vale a dire il divieto del voto per procura o di “inviare il voto per iscritto”, vale a dire il divieto del voto postale. Peraltro, quest'ultimo divieto viene circoscritto precisando che si applica agli elettori “qualora votino in Italia”. In tal modo il divieto viene conciliato con la rilevate eccezione costituita dal voto per corrispondenza, previsto per eleggere i soli deputati e senatori attribuiti alla Circoscrizione Estero, da parte degli italiani ivi residenti (art. 1, co. 2 legge 27 dicembre 2001, n. 459) o temporaneamente domiciliati (vale a dire, ai sensi del successivo art. 4-bis, co. 1, “i cittadini italiani che, per motivi di lavoro, studio o cure mediche, si trovano, per un periodo di almeno tre mesi nel quale ricade la data di svolgimento della medesima consultazione elettorale, in un Paese estero in cui non sono anagraficamente residenti”).

<sup>3</sup> Vale a dire, la sezione corrispondente alla loro residenza. Le eccezioni sono assai contenute, riguardando soltanto i componenti dell'Ufficio elettorale di sezione (art. 48 d.P.R. n. 361 del 1957), i militari, gli appartenenti alle forze di polizia e ai vigili del

scheda (art. 58, co. 2 d.P.R. n. 361 del 1957, applicabile sia per le elezioni della Camera sia per quelle del Senato)<sup>4</sup>.

Ci si abbandona così all'estro riformatore soltanto per il sistema elettorale in senso stretto, sino al punto di adottarne uno – quello vigente – talmente fantasioso da non trovare alcun riscontro in giro per il mondo, tranne forse, almeno parzialmente, nella disciplina dell'elezione dell'Assemblea nazionale senegalese<sup>5</sup>. Estro invece del tutto assente con riguardo alle modalità di esercizio del diritto di voto, che rimangono quelle di un'immobile società ottocentesca, dove raramente ci si allontana(va) dal proprio luogo di residenza e dove si scrive(va) su “carta consistente”<sup>6</sup>, spesso a matita.

Peraltro, in costanza delle medesime modalità di espressione del voto e in corrispondenza delle varie riforme del sistema elettorale si registra un progressivo allontanamento degli elettori dalle urne. Con specifico riferimento alle elezioni della Camera (ma il dato è analogo per il Senato), dal 1993 al 2022 la percentuale dei votanti è calata vistosamente, di quasi venti punti percentuali, passando dall'82,88% al 63,91% degli elettori<sup>7</sup>. È piuttosto evidente che i cambiamenti del sistema elettorale non sono in grado di indurre gli elettori a partecipare alle votazioni. Eppure, ancora oggi, una riforma di tali ambiti della legislazione

fuoco che si trovino fuori dal Comune di residenza “per causa di servizio” (art. 49), i naviganti “fuori residenza per motivi d'imbarco” (art. 50) e i degenti in ospedali e case di cura, “ammessi a votare nel luogo di ricovero” (art. 51), cui si aggiungono i detenuti aventi diritto al voto, “ammessi a votare nel luogo di detenzione” (art. 8, co. 1 legge 23 aprile 1976, n. 136).

<sup>4</sup> La disciplina dettata per la Camera dal d.P.R. n. 361 del 1957 si applica infatti anche al Senato in forza del rinvio operato dal d.lgs. n. 533 del 1993 che, all'art. 27, statuisce che “per l'esercizio del diritto di voto e per tutto ciò che non è disciplinato dal presente decreto si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni” di tale d.P.R.

<sup>5</sup> Come si è già avuto occasione di constatare (M. COSULICH, *Il tramonto dell'egualianza (del voto). Considerazioni critiche sulla legge n. 165 del 2017*, in *Critica del Diritto*, 2, 2017, 22-23).

<sup>6</sup> Così debbono essere le schede elettorali ai sensi dell'art. 31, co. 1 d.P.R. n. 361 del 1957.

<sup>7</sup> Si veda G. TARLI BARBIERI, *Astensionismo e nuove frontiere del diritto di voto. Osservazioni a margine delle relazioni presentate al Convegno di Trento*, in questo volume. I dati elettorali qui utilizzati sono tratti dall'archivio di *Eligendo*, al sito internet <https://elezioni.interno.gov.it/>.

elettorale viene proposta come possibile rimedio per la piaga dell'astensionismo. Tanto è vero che nella relazione al disegno di legge costituzionale d'iniziativa governativa volto a modificare la forma di governo statale, il "marcato astensionismo" degli ultimi anni viene ricondotto alla scarsa "decisività del voto elettorale rispetto all'investitura della maggioranza e alla definizione del suo mandato in termini di contenuti programmatici"<sup>8</sup>. Dal che discenderebbe che riforme elettorali in grado di costruire solide maggioranze parlamentari ridurrebbero l'astensionismo, ad onta delle esperienze del passato, che l'ha visto invece aumentare anche in presenza di sistemi elettorali fortemente distorsivi e quindi, nella logica del citato disegno di legge, caratterizzati da forte "decisività". Si rammentino per esempio i risultati elettorali del 2013, quando all'attribuzione del 55% dei seggi alla Camera alla coalizione vincente con appena il 29,55% dei voti corrispose un aumento dell'astensionismo di oltre cinque punti percentuali rispetto alle precedenti elezioni politiche del 2008. La tendenza ora rilevata sembra destinata a perdurare: il combinarsi del crescente astensionismo con il ricorso a sistemi elettorali significativamente distorsivi della proporzionalità fa sì che, nell'attuale XIX legislatura repubblicana, alla Camera dei deputati, la coalizione vincente abbia ottenuto il 58,75% dei seggi con il voto del 26,73% degli elettori.

Di fronte alla crisi della partecipazione elettorale, che a ben vedere è crisi della stessa democrazia (in quanto essenzialmente rappresentativa), sarebbe forse più opportuno ragionare di interventi meno palingenetici di quelli sul sistema elettorale in senso stretto sin qui richiamati, ma tali da contribuire a frenare l'apparentemente inarrestabile aumento dell'astensionismo. Interventi destinati a contenere quantomeno l'astensionismo "involontario", vale a dire quello che coinvolge "molti milioni di elettori i quali, per i motivi più vari, sono impossibilitati a recarsi alle urne"<sup>9</sup>. Una soluzione potrebbe essere quella di consentire loro di vota-

---

<sup>8</sup> Atti Senato, XIX legislatura, d.d.l. cost. n. 935, 15 novembre 2023, 3.

<sup>9</sup> *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*, Roma, 2022, 59 (si tratta della *Relazione* della Commissione di esperti, istituita con decreto del Ministro Federico D'Incà, preposto ai rapporti con il Parlamento, con delega alle riforme istituzionali; vale a dire del cosiddetto *Libro bianco D'Incà*, con riferimento al quale si vedano le considerazioni di A. APOSTOLI, *Astensionismo e parte-*

re con tempi e/o modalità differenti da quelli disciplinati dalla vigente legislazione elettorale.

In una prospettiva consapevolmente attenta alla legittimità costituzionale della legislazione elettorale, occorrerebbe quindi domandarsi se tutti i profili della vigente disciplina legislativa delle modalità di votazione (e dell'elettorato attivo)<sup>10</sup> siano così necessari alla realizzazione delle caratteristiche costituzionali del voto *ex art. 48, co. 2 Cost.* (personalità, eguaglianza, libertà e segretezza) da essere insuscettibili di modifiche rispettose del testo costituzionale. D'altra parte, anche qualora essi risultassero necessari, ci si potrebbe domandare se il pieno soddisfacimento delle caratteristiche costituzionali del voto non finisca per andare a detrimento della sua "effettività", per dirla con il comma successivo del medesimo art. 48, peraltro espressamente riferito ai soli "cittadini residenti all'estero". Altrimenti detto, forse più efficacemente: occorre evitare che la piena attuazione legislativa della disciplina costituzionale del voto *ex art. 48, co. 2* finisca per determinare l'esclusione di fatto di alcune categorie di elettori dall'effettivo esercizio del corrispondente diritto. In tale deprecabile caso, si potrebbe ragionare, *ex art. 3, co. 2 Cost.*, in termini di "rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale" che limitano di fatto l'elettorato attivo<sup>11</sup>.

Sarebbe allora possibile contenere l'astensionismo involontario individuando modalità di votazione che consentano l'effettivo esercizio del diritto di voto agli elettori che oggi ne sono fattualmente privati. In tale condivisibile prospettiva si pone il presente volume: il voto "tradizionale" perde il suo carattere esclusivo, in quanto gli si affiancano modalità alternative di voto<sup>12</sup>, delle quali va vagliata la compatibilità costituzionale, anche alla luce dell'ora accennato bilanciamento tra ef-

---

*cipazione politica nel quadro di una debole (e limitata) rappresentatività democratica, in questo volume).*

<sup>10</sup> Vedi M. MANCINI, *La tutela giurisdizionale del diritto di voto nella fase preparatoria del procedimento elettorale*, in questo volume.

<sup>11</sup> Si veda G. SALERNO, *I principi costituzionali tra nuove tecnologie ed espressione del suffragio elettorale*, in questo volume.

<sup>12</sup> Vedi C. BASSU, *Oltre il voto tradizionale, per rivitalizzare la democrazia rappresentativa*, in questo volume.

fettività dell'esercizio del diritto di voto e garanzia delle caratteristiche costituzionali di quest'ultimo.

Se per voto "tradizionale" intendiamo quello espresso con le modalità tradizionalmente – e fors'anche tralatiziamente – disciplinate dalla legislazione elettorale italiana, tale voto corrisponde (come già si accennava) a quello espresso presso la sezione elettorale di residenza, personalmente e negli orari di apertura del corrispondente ufficio. Rispetto al voto "tradizionale" così definito, alcune modalità di voto non sono particolarmente innovative, in quanto presenti da tempo nel panorama comparato e in qualche caso, a ben vedere, anche in quello italiano.

Anzitutto, distinto dal voto "tradizionale" espresso nella sezione corrispondente al territorio dove si risiede, si pone il voto fuori sede<sup>13</sup>, espresso quindi in altra sezione elettorale, in ragione di difficoltà dell'elettore a raggiungere la propria; difficoltà fattuali che non di rado determinano il mancato esercizio del diritto di voto. Ora, il voto in altra sezione elettorale è già previsto, come si è detto, per alcune categorie particolari di elettori<sup>14</sup>. La sua estensione determinerebbe una differenza non tanto qualitativa quanto piuttosto quantitativa, come tale difficilmente in grado di porre un nuovo problema di legittimità costituzionale della corrispondente disciplina legislativa.

Certamente il voto in diversa sezione elettorale non è sempre agevolmente armonizzabile con le altre *technicalities* della legislazione elettorale delle Camere, in particolare laddove la ripartizione dei seggi da assegnare avviene sulla base della popolazione residente in ciascuna circoscrizione (art. 56, co. 3 Cost.) o Regione (art. 57, co. 3 Cost.), nell'implicito presupposto che gli elettori corrispondenti voteranno lì<sup>15</sup>. D'altra parte, anche l'astensionismo, in quanto distribuito in modo non

---

<sup>13</sup> Vedi D. CASANOVA, *Il voto fuori sede come strumento per una maggiore partecipazione elettorale*, in questo volume.

<sup>14</sup> Vedi *supra* nt. 3.

<sup>15</sup> Si vedano le considerazioni critiche, anche con riferimento ai possibili rimedi, di C. NAPOLI, *Garanzie costituzionali del diritto di voto e riduzione dell'astensionismo elettorale: un difficile equilibrio*, in questo volume.

uniforme sul territorio nazionale<sup>16</sup>, determina un diverso peso del voto espresso nelle varie circoscrizioni: meno elettori si recano alle urne, maggiore sarà il peso di ogni voto espresso sull'esito elettorale nella circoscrizione/Regione. Per di più, almeno alla Camera dei deputati, la ripartizione complessiva dei seggi attribuiti alle liste concorrenti avviene a livello nazionale (art. 83, co. 1, lett. *f* d.P.R. n. 361 del 1957), a prescindere dunque da dove i voti sono stati espressi.

Diverso è il caso dei collegi uninominali, dove si esaurisce l'elezione del singolo candidato (art. 77, co. 1, lett. *b* d.P.R. n. 361 e art. 16, co. 1, lett. *b* d.lgs. n. 533 del 1993): in caso di collegi in bilico<sup>17</sup> fra diversi schieramenti politici, non sembrano da escludersi tentativi di modificare la composizione del relativo corpo elettorale immettendovi propri sostenitori in qualità di elettori fuori sede. La mera prospettiva di comportamenti di tal fatta non sembra tuttavia in grado di escludere l'opportunità di estendere la previsione del voto fuori sede. Il legislatore sarà chiamato piuttosto a definire con esattezza le categorie di elettori (ad esempio coloro che studiano o lavorano altrove rispetto alla loro residenza) cui è riconosciuto il diritto di votare fuori sede.

Il voto "tradizionale" è inoltre un voto espresso personalmente. Rispetto a tale profilo, l'ipotesi alternativa è rappresentata dal voto per procura, previsto in altri ordinamenti liberaldemocratici, in particolare in quello francese<sup>18</sup>. L'istituto in discorso è vietato dal già richiamato art. 55, co. 1 d.P.R. n. 361 che in tal modo tutela le caratteristiche del voto *ex* art. 48, co. 2 Cost. Quando è espresso per procura, il voto infatti non è personale (vota il delegato in luogo del delegante) né segreto (rispetto al delegato cui il delegante dà indicazioni sul suffragio da esprimere) né, a ben vedere, eguale (in quanto il delegato viene a disporre di più di un voto). Peraltro, tali qualità negative connotano lo stesso voto

---

<sup>16</sup> Nelle ultime elezioni politiche (25 settembre 2022) l'astensionismo nelle varie Regioni è variato da un massimo del 49% in Calabria a un minimo del 28% in Emilia-Romagna (dati relativi al Senato della Repubblica).

<sup>17</sup> Espressione volutamente calcata su *swing States* con riferimento alle elezioni presidenziali negli U.S.A.

<sup>18</sup> Vedi A. DE NICOLA, *Voto anticipato e voto per procura: un'analisi comparata*, in questo volume.

assistito, pur previsto dall'art. 55, co. 2 d.P.R. n. 361<sup>19</sup>, nel quale la segretezza rispetto a chi accompagna il votante nella cabina elettorale è evidentemente assente, mentre, almeno nel caso in cui l'assistito sia un non vedente, difettano anche la personalità e dunque l'eguaglianza, con buona pace degli sforzi dottrinali volti a distinguere la figura dell'accompagnatore/assistente da quella di un delegato. In tale prospettiva, forse non sarebbe impensabile l'ipotesi di affiancare al voto assistito una qualche forma di voto per procura, almeno nei casi in cui la forte difficoltà a recarsi al seggio finisce per tradursi quasi automaticamente in astensione involontaria.

Più agevole appare l'introduzione dell'istituto del voto anticipato, vale a dire espresso in un momento precedente all'apertura delle operazioni di voto presso la sezione elettorale. Qualora infatti il voto anticipato fosse presidiato – e dunque espresso in condizioni analoghe a quelle del voto “tradizionale” presso la sezione elettorale – ne sarebbero garantite le caratteristiche costituzionali previste dell'art. 48, co. 2 Cost. L'attenta disciplina legislativa del voto anticipato, tale da garantirne la natura presidiata, consentirebbe di avvicinare alle urne coloro che per varie ragioni hanno difficoltà a votare nel giorno fissato per le elezioni. Non per nulla, si tratta di un istituto spesso riscontrabile in altre liberal-democrazie, fra le quali spicca l'esperienza statunitense.

La modalità alternativa di voto rispetto al voto “tradizionale” rappresentata dal voto postale somma in sé alcune peculiarità proprie di altre modalità sin qui richiamate. Il voto postale è infatti un voto anticipato, nonché talmente “fuori sede” da non essere espresso in alcuna sezione elettorale. Proprio la circostanza che il voto postale sia espresso in un luogo non presidiato rimette le garanzie della sua personalità e della sua segretezza (e quindi libertà) alla sola volontà dell'elettore. Di per sé, questi può votare in presenza di altri o addirittura cedere loro la scheda affinché venga compilata.

Più in generale, sono noti i possibili profili di criticità del voto postale, comunque unica modalità di espressione del voto prevista nell'ambito della Circoscrizione Estero (art. 1, co. 2 legge n. 459 del

---

<sup>19</sup> Vedi *supra* nt. 2.

2001)<sup>20</sup>. Si potrebbe dunque forse ipotizzare l'introduzione del voto postale come una delle possibili modalità di espressione del suffragio da parte degli elettori residenti in Italia, in alternativa al voto fuori sede, qualora essi si trovino nella fattuale impossibilità di raggiungere il proprio luogo di residenza il giorno delle elezioni. D'altra parte, il diritto comparato suggerisce alcune soluzioni che potrebbero rendere almeno parzialmente presidiato il voto postale all'atto della sua espressione, sia in Italia sia nella Circostrizione Estero.

Accanto alle forme di espressione del voto alternative rispetto al voto "tradizionale" sinora esaminate (voto fuori sede, voto anticipato, voto per procura, voto postale), ve ne sono altre, rese possibili dall'evoluzione tecnologica<sup>21</sup>. Il riferimento è naturalmente al voto elettronico, corrispondente, per quel che qui interessa, all'espressione del voto in modalità elettronica. Al riguardo, si pongono problematiche specifiche e peculiari, relative all'integrità e alla segretezza del voto elettronico, anche successivamente alla sua espressione, a prescindere dal luogo – presidiato o no – di votazione<sup>22</sup>. Si tratta di problematiche la cui soluzione richiede un elevato *standard* di sicurezza quanto all'espressione e alla conservazione dei voti, prima e dopo il loro conteggio. È dunque necessario affidarsi alla tecnologia informatica che oggi forse non offre sufficienti garanzie in proposito, ma potrebbe assicurarle in un futuro più o meno prossimo, grazie alla sua continua evoluzione.

Altri profili problematici del voto elettronico – e le relative questioni di conformità alle caratteristiche del voto richieste dall'art. 48, co. 2 Cost. – lo accomunano invece alle già richiamate modalità alternative al voto "tradizionale" meno innovative dal punto di vista tecnologico.

L'ora richiamato parallelismo si manifesta anzitutto nella considerazione che, a prescindere dalla possibilità di intrusioni di terzi nel sistema informatico, il voto elettronico espresso in luogo presidiato, quale, per esempio, la sezione elettorale di residenza, soddisfa le caratteristi-

---

<sup>20</sup> Vedi V. DESANTIS, *Il voto postale nell'esperienza italiana e comparata: benefici e criticità*, in questo volume.

<sup>21</sup> Si veda M. LADU, *Le prospettive dell'internet voting. Alternative tecnologiche plausibili, soluzioni auspicabili, dubbi da dissipare*, in questo volume.

<sup>22</sup> Vedi C. MARCHESI, *Il voto elettronico in Italia. Riflessioni alla luce delle recenti sperimentazioni e dell'esperienza comparata*, in questo volume.

che richieste dall'art. 48, co. 2 Cost., né più né meno del voto cartaceo. Peraltro, ricorrendo al voto elettronico presso la sezione elettorale, si potrebbero superare alcuni inconvenienti che si manifestano nel voto fuori sede in presenza di più circoscrizioni elettorali. Se infatti l'elettore votasse in una sezione differente da quella di residenza, le modalità elettroniche di voto potrebbero agevolmente mettergli a disposizione la scheda che avrebbe utilizzato nella sua sezione, se differente da quella utilizzata nella sezione di voto, in ragione della sua appartenenza ad altra circoscrizione. Dopodiché la scheda votata dall'elettore fuori sede verrebbe trasmessa telematicamente alla sua sezione di residenza per essere conteggiata unitamente a quelle ivi votate.

Analoghe considerazioni si applicano all'ipotesi del voto anticipato che, se reso in luogo presidiato (non evidentemente la sezione elettorale, non ancora costituita), sembra di per sé egualmente praticabile se espresso in forma elettronica anziché in forma cartacea.

Quando invece il voto elettronico è espresso in un luogo non presidiato, può ragionarsi di *internet vote*<sup>23</sup>, di per sé completamente deterritorializzato, richiedendosi semplicemente la possibilità per l'elettore di accedere alla rete da un qualsiasi *device*. Tale modalità di voto, rendendo il luogo del voto informaticamente prossimo all'elettore, sembra costituire una modalità particolarmente efficace per ridurre l'astensionismo involontario<sup>24</sup>, quanto e forse ancor più del voto postale. D'altra parte, l'*internet vote* presenta le stesse criticità di quest'ultimo (peraltro, come si è già rammentato, serenamente previsto come unica modalità di voto nella Circoscrizione Estero), quanto al rispetto delle caratteristiche del voto costituzionalmente previste all'art. 48, co. 2 Cost.: la segretezza e la personalità del voto non possono essere tutelate rispetto all'elettore che ben può votare in presenza di altri o cedere loro stavolta non la scheda da compilare, bensì le credenziali informatiche per votare.

Rispetto al legislatore che volesse affiancare al voto "tradizionale" altre modalità di espressione del suffragio si delinea dunque una panoplia di differenti modelli di voto, che spaziano da quelli esistenti da lungo tempo in alcuni ordinamenti liberaldemocratici a quelli resi re-

---

<sup>23</sup> Vedi M. SCHIRIPA, *Il voto elettronico nell'esperienza comparata europea*, in questo volume.

<sup>24</sup> Vedi M. ROSINI, *Note sparse sul voto elettronico*, in questo volume.

centemente disponibili dall'evoluzione tecnologica. Per gli uni e per gli altri, vanno valutati con attenzione i possibili profili di illegittimità costituzionale con particolare riguardo al rispetto delle caratteristiche del voto *ex art. 48, co. 2 Cost.* Occorre però tener conto dell'immediatamente successivo *co. 3*, laddove richiama, pur con espresso riferimento alla sola Circoscrizione Estero, l'obiettivo posto al legislatore di assicurare l'effettività dell'esercizio del diritto di voto. Si tratta peraltro di un obiettivo che non sembra poter essere ignorato neppure per le altre circoscrizioni: se il diritto di voto non viene esercitato da un numero significativo di elettori, in quanto le condizioni fattuali rendono assai arduo votare con le uniche modalità oggi previste, quelle tradizionali, finisce per essere indebolito il fondamento stesso del nostro ordinamento democratico (*art. 1 Cost.*), incardinato sulla forma rappresentativa di democrazia che a sua volta presuppone una consistente partecipazione elettorale. La via per valutare in termini di conformità a Costituzione le forme di voto alternative sembra quindi essere quella di un ragionevole bilanciamento fra il *co. 2* e il *co. 3* dell'*art. 48 Cost.*, nei termini ora indicati.

Senza spingersi a tratteggiare scenari distopici come quello magistralmente descritto da José Saramago nel *Saggio sulla lucidità*, va osservato che il crescente astensionismo caratterizzante le nostre consultazioni elettorali dovrebbe essere vissuto come un problema al quale il legislatore è chiamato a tentare di porre rimedio, non foss'altro perché la sua legittimazione deriva esattamente da tali consultazioni. È pur vero che non tutto l'astensionismo è riconducibile alle difficoltà di votare presso la propria sezione di residenza nel giorno delle elezioni, ma almeno rispetto a tale astensionismo involontario i possibili rimedi non sembrano mancare. Si delinea così il compito della dottrina sul punto: riflettere sulle modalità di voto alternative a quella tradizionale, offrendo così alla valutazione politica del legislatore le soluzioni maggiormente praticabili in termini di legittimità costituzionale al fine di incoraggiare (o quantomeno non scoraggiare) la partecipazione elettorale. Si tratta di un compito che il volume che qui si conclude indubbiamente assolve, esaminando diffusamente i profili problematici delle varie forme di voto alternative e suggerendo, ove possibile, una disciplina di queste ultime in grado di ridurre la portata di quelli.



## GLI AUTORI

Adriana Apostoli, Ordinaria di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Brescia

Carla Bassu, Ordinaria di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Sassari

Daniele Casanova, Ricercatore in Istituzioni di Diritto pubblico, Università degli Studi di Brescia

Carlo Casonato, Ordinario di Diritto pubblico comparato, Università di Trento

Fulvio Cortese, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Trento

Matteo Cosulich, Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Trento

Francesco Dalla Balla, Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Trento

Alessandro De Nicola, Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato, Università degli Studi Roma Tre

Vincenzo Desantis, Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo, Università degli Studi di Trento

Damiano Florenzano, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università degli Studi di Trento

GLI AUTORI

Marco Ladu, Assegnista di ricerca in Istituzioni di Diritto pubblico,  
Università degli Studi Roma Tre

Marco Mancini, Associato di Istituzioni di Diritto pubblico, Università  
Ca' Foscari di Venezia

Claudia Marchese, Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato,  
Università degli Studi di Sassari

Cristina Napoli, Ricercatrice in Istituzioni di Diritto pubblico, Universi-  
tà degli Studi di Roma "La Sapienza"

Monica Rosini, Associata di Istituzioni di Diritto pubblico, Libera Uni-  
versità di Bolzano

Giulio M. Salerno, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Univer-  
sità degli Studi di Macerata e Direttore ISSiRFA-CNR

Marco Schirripa, Ricercatore in Diritto pubblico comparato, Università  
degli Studi "Mediterranea" di Reggio Calabria

Giovanni Tarli Barbieri, Ordinario di Diritto costituzionale, Università  
degli Studi di Firenze

**COLLANA**  
**‘QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA’**  
**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO**

1. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del IV Convegno Antitrust tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2014)
2. *Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza* - (a cura di) FULVIO CORTESE, GIANNI SANTUCCI, ANNA SIMONATI (2014)
3. *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali* - (a cura di) MATTEO COSULICH, GIANCARLO ROLLA (2014)
4. *Il diritto del lavoro tra decentramento e ricentralizzazione. Il modello trentino nello spazio giuridico europeo* - (a cura di) ALBERTO MATTEI (2014)
5. *European Criminal Justice in the Post-Lisbon Area of Freedom, Security and Justice* - JOHN A.E. VERVAELE, with a prologue by Gabriele Fornasari and Daria Sartori (Eds.) (2014)
6. *I beni comuni digitali. Valorizzazione delle informazioni pubbliche in Trentino* - (a cura di) ANDREA PRADI, ANDREA ROSSATO (2014)
7. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2015)
8. *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a Statuto speciale* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI, FLAVIO GUELLA (2014)
9. *Reti di libertà. Wireless Community Networks: un'analisi interdisciplinare* - (a cura di) ROBERTO CASO, FEDERICA GIOVANELLA (2015)
10. *Studies on Argumentation and Legal Philosophy. Further Steps Towards a Pluralistic Approach* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2015)
11. *L'eccezione nel diritto. Atti della giornata di studio (Trento, 31 ottobre 2013)* - (a cura di) SERGIO BONINI, LUCIA BUSATTA, ILARIA MARCHI (2015)
12. *José Luis Guzmán D'Albora, Elementi di filosofia giuridico-penale* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ALESSANDRA MACILLO (2015)

13. *Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto* - (a cura di) GIANDOMENICO FALCON, BARBARA MARCHETTI (2015)

14. *Convergences and Divergences between the Italian and the Brazilian Legal Systems* - (Ed. by) GIUSEPPE BELLANTUONO, FEDERICO PUPPO (2015) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/116513>)

15. *La persecuzione dei crimini internazionali. Una riflessione sui diversi meccanismi di risposta. Atti del XLII Seminario internazionale di studi italo-tedeschi, Merano 14-15 novembre 2014 - Die Verfolgung der internationalen Verbrechen. Eine Überlegung zu den verschiedenen Reaktionsmechanismen. Akten des XLII. Internationalen Seminars deutsch-italienischer Studien, Meran 14.-15. November 2014* - (a cura di / herausgegeben von) ROBERTO WENIN, GABRIELE FORNASARI, EMANUELA FRONZA (2015)

16. *Luigi Ferrari Bravo. Il diritto internazionale come professione* - (a cura di) GIUSEPPE NESI, PIETRO GARGIULO (2015)

17. *Pensare il diritto pubblico. Liber Amicorum per Giandomenico Falcon* - (a cura di) MAURIZIO MALO, BARBARA MARCHETTI, DARIA DE PRETIS (2015)

18. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del V Convegno biennale Antitrust. Trento, 16-18 aprile 2015* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2015)

19. *From Contract to Registration. An Overview of the Transfer of Immoveable Property in Europe* - (Ed. by) ANDREA PRADI (2015) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/140085>)

20. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo. Volume II* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2016) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/143369>)

21. *Democrazie e religioni: libertà religiosa, diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo. Atti del convegno nazionale Adec Trento, 22 e 23 ottobre 2015* - (a cura di) ERMINIA CAMASSA (2016)

22. *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'“emergenza immigrazione”. La situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazionale a quello regionale* - (a cura di) JENS WOELK, FLAVIO GUELLA, GRACY PELACANI (2016)

23. *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione* - (a cura di) MARCO BOMBARDELLI (2016)
24. *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato. Atti del IV Congresso nazionale SIRD. Trento, 24-26 settembre 2015* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE GRAZIADEI (2016)
25. *Fiat Intabulatio. Studi in materia di diritto tavolare con una raccolta di normativa* - (a cura di) ANDREA NICOLUSSI, GIANNI SANTUCCI (2016)
26. *Le definizioni nel diritto. Atti delle giornate di studio, 30-31 ottobre 2015* - (a cura di) FULVIO CORTESE, MARTA TOMASI (2016)
27. *Diritto penale e modernità. Le nuove sfide fra terrorismo, sviluppo tecnologico e garanzie fondamentali. Atti del convegno. Trento, 2 e 3 ottobre 2015* - (a cura di) ROBERTO WENIN, GABRIELE FORNASARI (2017)
28. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 2. Multimodality and Reasonableness in Judicial Rhetoric* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2017) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/106571>)
29. *Il Giudice di pace e la riforma della magistratura onoraria. Atti del Convegno. Trento, 3-4 dicembre 2015* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI (2017) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/178978>)
30. *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri* - (a cura di) FULVIO CORTESE, GRACY PELACANI (2017)
31. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo. Volume III* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2017) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/184772>)
32. *Carlo Beduschi. Scritti scelti* - (a cura di) LUCA NOGLER, GIANNI SANTUCCI (2017)
33. *Diplomatici. 33 saggi su aspetti giuridici e politici della diplomazia contemporanea* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2018)
34. *Sport e fisco* - (a cura di) ALESSANDRA MAGLIARO (2018)
35. *Legal Conversations Between Italy and Brazil* - (a cura di) GIUSEPPE BELLANTUONO, FABIANO LARA (2018)

36. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 3. Multimodal Argumentation, Pluralism and Images in Law* - (Ed. by MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2018) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/218719>)
37. *Aspetti istituzionali e prospettive applicative del private antitrust enforcement nell'Unione europea. Atti del VI convegno biennale antitrust. Facoltà di Giurisprudenza. Trento, 6-8 aprile 2017* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2018)
38. *La Direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) e la Direttiva alluvioni (2007/60/CE) dell'Unione europea. Attuazione e interazioni con particolare riferimento all'Italia* - (a cura di) MARIACHIARA ALBERTON, MARCO PERTILE, PAOLO TURRINI (2018)
39. *Saggi di diritto economico e commerciale cinese* - (a cura di) IGNAZIO CASTELLUCCI (2019)
40. *Giustizia riparativa. Responsabilità, partecipazione, riparazione* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI (2019) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/234755>)
41. *Prevenzione dei sinistri in area valanghiva. Attività sportive, aspetti normativo-regolamentari e gestione del rischio* - (a cura di) ALESSANDRO MELCHIONDA, STEFANIA ROSSI (2019)
42. *Pubblica amministrazione e terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico* - (a cura di) SILVIA PELLIZZARI, ANDREA MAGLIARI (2019)
43. *Il private antitrust enforcement in Italia e nell'Unione europea: scenari applicativi e le prospettive del mercato. Atti del VII Convegno Antitrust di Trento, 11-13 aprile 2019* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2019)
44. *Conciliazione, mediazione e deflazione nel procedimento davanti al giudice di pace. Esperienze euroregionali. Atti del Convegno. Trento, 10 maggio 2019* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ, ELENA MATTEVI (2020) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/259285>)
45. *Diritto e genere. Temi e questioni* - (a cura di) STEFANIA SCARPONI (2020)

46. *Le parti in mediazione: strumenti e tecniche. Dall'esperienza pratica alla costruzione di un metodo* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ (2020) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/269082>)
47. *Effettività delle tutele e diritto europeo. Un percorso di ricerca per e con la formazione giudiziaria* - (a cura di) PAOLA IAMICELI (2020)
48. *Infermità mentale, imputabilità e disagio psichico in carcere. Definizioni, accertamento e risposte del sistema penale* - (a cura di) ANTONIA MENGHINI, ELENA MATTEVI (2020)
49. *Le (in)certezze del diritto. Atti delle giornate di studio. 17-18 gennaio 2019* - (a cura di) CINZIA PICIOCCHI, MARTA FASAN, CARLA MARIA REALE (2021)
50. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 4. Ragioni ed emozioni nella decisione giudiziale* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2021) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/296052>)
51. *Comunicare, negoziare e mediare in rete. Atti del Convegno. Trento, 25 settembre 2020* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ (2021) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/306972>)
52. *La giurisdizione penale del giudice di pace: un bilancio sui primi vent'anni* - (a cura di) MARCELLO Busetto, GABRIELLA DI PAOLO, GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI (2021)
53. *State and Religion: Agreements, Conventions and Statutes* - (Ed. by) CINZIA PICIOCCHI, DAVIDE STRAZZARI, ROBERTO TONIATTI (2021)
54. *Pandemia e gestione responsabile del conflitto. Le alternative alla giurisdizione. Atti del Convegno. Trento, 10 giugno 2021* - (a cura di) ANTONIO CASSATELLA, SILVANA DALLA BONTÀ, ELENA MATTEVI (2021)
55. *Il rapporto tra diritto, economia e altri saperi: la rivincita del diritto. Atti della Lectio Magistralis di Guido Calabresi in occasione della chiusura dell'anno accademico del Dottorato in Studi Giuridici Comparati ed Europei. Facoltà di Giurisprudenza. Trento, 24 ottobre 2019* - (a cura di) GIUSEPPE BELLANTUONO, UMBERTO IZZO (2022)
56. *Il contributo di Pietro Trimarchi all'analisi economica del diritto. Atti del Convegno. Trento, 16-18 dicembre 2020* - (a cura di) GIUSEPPE BELLANTUONO, UMBERTO IZZO (2022)

57. *Le relazioni fra Autonomie speciali e Regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica (1970-2020)* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI (2022)

58. *Giustizia e mediazione. Dati e riflessioni a margine di un progetto pilota* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ, ELENA MATTEVI (2022)

59. ANTONIO ARMELLINI - *L'Italia e la carta di Parigi della CSCE per una nuova Europa. Storia di un negoziato (luglio-novembre 1990)*. Introduzione di GIUSEPPE NESI. Postfazione di ETTORE GRECO. Con contributi di STEFANO BALDI, FABIO CRISTIANI, PIER BENEDETTO FRANCESE, NATALINO RONZITTI, PAOLO TRICHILO (2022)

60. *La rieducazione oggi. Dal dettato costituzionale alla realtà del sistema penale. Atti del Convegno. Trento, 21-22 gennaio 2022* - (a cura di) ANTONIA MENGHINI, ELENA MATTEVI (2022)

61. *La specialità nella specialità* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI (2022)

62. *L'amministrazione condivisa* - (a cura di) GREGORIO ARENA, MARCO BOMBARDELLI (2022)

63. *Intelligenza artificiale e processo penale. Indagini, prove, giudizio* - (a cura di) GABRIELLA DI PAOLO, LUCA PRESSACCO (2022)

64. *L'attuazione della procura europea. I nuovi assetti dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia* - (a cura di) GABRIELLA DI PAOLO, LUCA PRESSACCO, ROSANNA BELFIORE, TOMMASO RAFARACI (2022)

65. *I rapporti tra attori pubblici e attori privati nella gestione dell'immigrazione e dell'asilo* - (a cura di) ELIANA AUGUSTI, SIMONE PENASA, STEFANO ZIRULLIA (2022)

66. *Trasporto pubblico locale in fase pandemica e post-pandemica: alla ricerca del diritto alla mobilità in condizioni di sicurezza e di sostenibilità economica. Atti del Seminario. Trento, 5 aprile 2022* - (a cura di) ALESSIO CLARONI (2023) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <https://hdl.handle.net/11572/376915>)

67. *Salute e carcere* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ANTONIA MENGHINI (2023)

68. *La responsabilità da reato degli enti nel contesto delle cooperative agricole e vitivinicole. Atti del Convegno. Trento, 2 dicembre 2022* - (a cura di) ALESSANDRO MELCHIONDA, ENRICO PEZZI (2023)

69. *Percorsi interculturali* - (a cura di) CINZIA PICIOCCHI, DAVIDE STRAZZARI (2023) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <https://hdl.handle.net/11572/384871>)
70. *Il diritto fra prospettiva rimediale e interpretazione funzionale. Atti delle Lectiones Magistrales di Salvatore Mazzamuto e Mario Barcellona in occasione della inaugurazione dell'anno accademico del Dottorato in Studi Giuridici Comparati ed Europei. Facoltà di Giurisprudenza. Trento, 6 aprile 2022* - (a cura di) UMBERTO IZZO (2023)
71. *Il principio di autoresponsabilità nella società e nel diritto. Atti del Convegno. Trento, 16 e 17 settembre 2022* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, TERESA PASQUINO, GIANNI SANTUCCI (2023)
72. *Giuristi d'impresa. La lettura del bilancio* - GIANLUCA CHIARIONI (2023)
73. *La riforma Cartabia tra non punibilità e nuove risposte sanzionatorie. Atti del Convegno. Trento, 24 e 25 marzo 2023* - (a cura di) ANTONIA MENGHINI, ELENA MATTEVI (2023)
74. *Il processo di riforma costituzionale cileno 2019-2023. Profili penalistici* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, CARLOS CABEZAS, EMANUELE CORN (2023)
75. *The Making of European Private Law: Changes and Challenges* - (ed. by) LUISA ANTONIOLLI, PAOLA IAMICELI (2024) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <https://hdl.handle.net/11572/401105>)
76. *Il giudice di pace nel quadro delle riforme* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI, TERESA PASQUINO (2024) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <https://hdl.handle.net/11572/404351>)
77. *COVID-19 Litigation. The Role of National and International Courts in Global Health Crises* - (ed. by) PAOLA IAMICELI, FABRIZIO CAFAGGI (2024) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <https://hdl.handle.net/11572/406169>)
78. *Trasformazioni della giustizia. Norme, organizzazione, tecnologie* - (a cura di) GABRIELLA DI PAOLO (2024)
79. *Numérique & Environnement. Université d'été franco-italienne, Actes du colloque, 6-8 Juillet 2022, Université de Limoges* - (a cura di) LUISA ANTONIOLLI, MONICA CARDILLO, FULVIO CORTESE, LOUIS DE CARBONNIÈRES, FRANTZ MYNARD, CINZIA PICIOCCHI (2024) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <https://hdl.handle.net/11572/409990>)

80. *Trento e la comparazione giuridica: voci, esperienze, riflessioni. Dalla testimonianza di Rodolfo Sacco e Mauro Cappelletti* - (a cura di) LUISA ANTONIOLLI, FULVIO CORTESE, ELENA IORIATTI, BARBARA MARCHETTI (2024) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <https://hdl.handle.net/11572/410010>)

81. *Il ruolo del Consiglio nella forma di governo delle autonomie speciali alpine: valorizzare e innovare* - (a cura di) MATTEO COSULICH, GIANFRANCO POSTAL, ROBERTO TONIATTI (2024)

82. *Beni a titolarità collettiva e sfruttamento della risorsa idrica. Il caso della Magnifica Comunità di Fiemme* - (a cura di) LUISA ANTONIOLLI, DAMIANO FLORENZANO, FLAVIO GUELLA, GIANFRANCO POSTAL (2024) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <https://hdl.handle.net/11572/412031>)

83. *Ricerca in sanità e protezione dei dati personali: scenari applicativi e prospettive future. Atti del convegno, Trento 29 settembre 2023* - (a cura di) ELISA CHIZZOLA, PAOLO GUARDA, VERONICA MARONI, LUIGI RUFO (2024)

84. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 5. Una parola buona. Retorica e valori nella decisione giudiziale* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2024) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <https://hdl.handle.net/11572/421390>)

85. *Prospettive di superamento del voto "tradizionale". Modelli di voto alternativi alla prova della compatibilità costituzionale* - (a cura di) ALESSANDRO DE NICOLA, VINCENZO DESANTIS (2024)