GdP GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

L'ESERCIZIO DEL DIRITTO DI VOTO DA PARTE DEGLI ELETTORI FUORI SEDE: CONSIDERAZIONI ALLA LUCE DELLA DISCIPLINA INTRODOTTA IN OCCASIONE DELLE ELEZIONI PER IL RINNOVO DEL PARLAMENTO EUROPEO DEL GIUGNO 2024[*]

PIETRO VILLASCHI[**]

SOMMARIO: 1. Un intervento inaspettato in occasione delle elezioni europee. – 2. L'esercizio del diritto di voto da parte degli elettori fuori sede: inquadramento del tema. – 3. La soluzione individuata dal legislatore in occasione delle elezioni europee del 2024: luci e ombre. – 4. Le possibili opzioni per una disciplina organica della materia: il voto per corrispondenza, il voto elettronico e il voto cartaceo, anticipato e presidiato. – 5. Riflessioni conclusive.

1. *Un intervento inaspettato in occasione delle elezioni europee*

Con un emendamento inserito in sede di conversione del decreto-legge n. 7 del 2024, "*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*", per la prima volta nel nostro ordinamento si è consentito che gli studenti fuori sede, in occasione delle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo fissate per i prossimi 8 e 9 giugno, possano esercitare il diritto di voto senza fare rientro nel comune di residenza[1].

Trattasi di un intervento inaspettato – basti pensare che, solo poche settimane prima, il Ministro dell'Interno Piantedosi aveva dichiarato in Parlamento che per gli elettori fuori sede non sarebbe stato possibile individuare una soluzione in tempo utile e

[*] Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

[**] Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano.

[1] Cfr. art. 1-ter del decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7, inserito, in sede di conversione, dalla legge 25 marzo 2024, n. 38.

che la discussione sul punto sarebbe stata rinviata[2] – e posto in essere dal Governo, *in extremis*, data l'imminenza della consultazione elettorale europea.

Una riflessione sul punto si rende necessaria, dal momento che quello del voto dei cittadini fuori sede è una questione che, da tempo, impegna il dibattito pubblico e che risulta di particolare interesse anche per la dottrina costituzionalistica.

Molteplici, infatti, sono i profili su cui interrogarsi, alla ricerca di un punto di caduta tra l'esigenza di non alterare, da un lato, il principio della rappresentanza territoriale e, nello specifico, la necessaria corrispondenza tra la residenza anagrafica e il collegio o la circoscrizione di riferimento, e, dall'altro, di garantire l'esercizio, effettivo, del diritto fondamentale di voto a tutti i cittadini con modalità conformi ai principi di eguaglianza, personalità, libertà e segretezza del suffragio.

Questione – come meglio si dirà – di non facile soluzione. Ne è prova il fatto che, negli ultimi anni, si sono registrati plurimi tentativi di arrivare all'elaborazione di una disciplina organica della materia, che tenesse insieme le esigenze poc'anzi menzionate, tentativi che sono, tuttavia, sistematicamente falliti, non avendo le proposte di legge presentate superato l'esame parlamentare (*infra* § 2).

In questo quadro, si colloca l'art. 1-ter del decreto-legge n. 7 del 2024, rubricato "*Disciplina sperimentale per l'esercizio del diritto di voto da parte degli studenti fuori sede in occasione dell'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia per l'anno 2024*", inserito in sede di conversione dalla legge n. 38 del 2024, dal quale prende le mosse il presente contributo. Esso rappresenta una prima, parziale, risposta al tema del voto degli elettori fuori sede, pur non essendo esente da critiche (più diffusamente *infra* § 3).

Anzitutto, non si tratta di una regolamentazione complessiva della materia. Al contrario, il legislatore si è limitato a disciplinare l'esercizio del diritto di voto con esclusivo riferimento alle elezioni europee in programma per il giugno 2024[3]. Come suggerisce la stessa rubrica dell'articolo, si è voluto dare vita a una disciplina sperimentale che, quand'anche funzionasse, dovrebbe essere stabilizzata con un successivo intervento legislativo. Restano, inoltre, escluse tutte le altre consultazioni e, in particolare, le elezioni amministrative in programma nei medesimi giorni.

---

[2] Cfr. il resoconto stenografico della seduta della Camera dei Deputati del 31 gennaio 2024, 50-51, nel corso della quale il Ministro dell'Interno ricordò che «la Camera dei Deputati ha approvato un disegno di legge contenente una delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi volti a disciplinare le modalità dell'esercizio del voto fuori dal comune di residenza. […] Ciò posto e tenuto conto che le elezioni europee si svolgeranno l'8 e il 9 giugno prossimi e che il 20 aprile è il termine ultimo per l'emanazione del decreto di convocazione dei comizi elettorali, effettivamente i tempi per l'esercizio della delega legislativa e per i conseguenti adempimenti tecnici e organizzativi appaiono oggettivamente ristretti, anche in ragione del fatto che, in materia elettorale, è indispensabile intervenire con estrema precisione sotto il profilo tecnico al fine di garantire la trasparenza e la sicurezza del voto, che sono principi importanti, come quello di favorire la maggiore partecipazione alle consultazioni elettorali». Il disegno di legge cui faceva, in quella sede, riferimento il Ministro è nello specifico l'AS 787, "*Delega al Governo in materia di esercizio del diritto di voto in un comune situato in una regione diversa da quella del comune di residenza, in caso di impedimenti per motivi di studio, lavoro, cure mediche o prestazione di assistenza familiare*", attualmente all'esame del Senato e su cui si tornerà *infra* § 2.

[3] Art. 1-ter, comma 1, del d.l. n. 7 del 2024, inserito, in sede di conversione, dalla legge n. 38 del 2024.

In secondo luogo, sotto il profilo soggettivo, ad essere ammessi alla procedura di voto fuori sede sono i soli studenti che, per motivi di studio, risultino domiciliati in una regione diversa da quella del comune di residenza per un periodo di almeno tre mesi nel quale ricade la consultazione elettorale (si tratta di circa 600.000 giovani). Rimangono, pertanto, esclusi i lavoratori fuori sede (circa 4 milioni italiani) e coloro che, per ragioni di salute o di cura, si trovino domiciliati in una regione differente da quella di residenza (circa 400.000): costoro, pertanto, saranno tenuti a fare rientro nel comune presso le cui liste elettorali sono iscritti per esercitare il loro voto, come accaduto sino ad oggi[4].

Sotto il profilo operativo, sono previste due distinte procedure di voto fuori sede a seconda che lo studente:

a) abbia il domicilio in un comune di una regione diversa da quella di residenza, ma comunque facente parte della medesima circoscrizione elettorale;

b) abbia il domicilio in un comune di una regione diversa da quella di residenza e rientrante in una differente circoscrizione elettorale.

Nel primo caso l'elettore fuori sede può votare direttamente nel comune di domicilio temporaneo[5]; nel secondo, invece, deve recarsi nel comune capoluogo della regione in cui è situato il comune di temporaneo domicilio ed esercitare il voto presso speciali sezioni elettorali[6]. In entrambe le ipotesi, egli vota per le liste e i candidati della circoscrizione di appartenenza, ossia quella in cui è situato il comune di residenza presso le cui liste elettorali egli risulta iscritto, proprio per non alterare il collegamento con la circoscrizione di appartenenza (*infra* §§ 2 e 3).

Il legislatore disciplina analiticamente anche la procedura di espressione e di scrutinio del voto[7]. In primo luogo, la domanda per esercitare il voto fuori sede deve essere presentata al comune di residenza almeno trentacinque giorni prima della data prevista per lo svolgimento della consultazione[8], allegando idonea documentazione che attesti l'iscrizione presso un'università, una scuola secondaria o un istituto formativo. Entro il ventesimo giorno antecedente la data della consultazione[9], il comune di residenza è tenuto a verificare il possesso da parte dell'elettore fuori sede del diritto di elettorato attivo, dandone notizia al comune di temporaneo domicilio per gli elettori sub

[4] V. la 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'Incà" e presieduta da Franco Bassanini, 69 ss., laddove si richiamano i dati ricavabili, in particolare, da Istat, *Censimento permanente 2018*; Istat, *Statistiche sperimentali su Popolazione insistente per studio e lavoro nel 2018*; Istat, *Matrice O/D tra Province/CM italiane elaborata sul grafo stradale Tom Tom 2019*.

[5] Art. 1-ter, comma 2, del d.l. n. 7 del 2024, inserito, in sede di conversione, dalla legge n. 38 del 2024.

[6] Art. 1-ter, comma 3, del d.l. n. 7 del 2024, inserito, in sede di conversione, dalla legge n. 38 del 2024.

[7] Si segnala che la normativa primaria ha trovato ulteriore attuazione con la circolare n. 27 del 2024 del Ministero dell'Interno, recante "*Disciplina sperimentale per il voto da parte degli studenti fuori sede in occasione delle elezioni europee del 2024*", ove sono stati definiti gli aspetti più di dettaglio del procedimento in questione, che è stato implementato in tempi particolarmente celeri stante l'imminenza delle elezioni europee.

[8] Quindi, entro il 5 maggio 2024.

[9] Pertanto, entro il 20 maggio 2024.

a), o al comune capoluogo della regione in cui è situato il comune di temporaneo domicilio per gli elettori sub b). Al fine di evitare duplicazioni del voto, l'ufficiale elettorale del comune di residenza deve, inoltre, annotare nella lista elettorale sezionale nella quale è iscritto l'elettore fuori sede che quest'ultimo esercita il voto per le elezioni europee in altro comune. Entro il quinto giorno antecedente la consultazione[10], l'elettore riceve un'attestazione di ammissione al voto con l'indicazione del numero e dell'indirizzo della sezione presso cui votare. Gli elettori ammessi al voto fuori sede sono tenuti ad esibire tale attestazione al momento del voto presso il comune di domicilio temporaneo per gli elettori sub a) o presso la sezione elettorale speciale istituita presso il comune capoluogo per gli elettori sub b)[11].

I primi votano in una sezione elettorale ordinaria, ma nel comune di temporaneo domicilio. Essendo il loro comune di residenza nella medesima circoscrizione elettorale di quello di domicilio temporaneo, infatti, non è necessario istituire un'apposita sezione, in quanto la scheda elettorale è la medesima di quella degli elettori ivi residenti. Parimenti, nulla occorre prevedere quanto allo scrutinio, essendo questo unico sia per gli elettori fuori sede che per quelli residenti.

Discorso differente per gli elettori sub b): in questo caso, è necessario istituire, in ogni capoluogo di regione, un'apposita sezione speciale presso la quale all'elettore fuori sede è consegnata la scheda riportante le liste e i candidati relativi alla circoscrizione elettorale alla quale appartiene il comune nelle cui liste elettorali l'elettore stesso è iscritto, ossia quello di residenza. Ad ogni sezione speciale sono assegnati 800 elettori fuori sede o frazioni di essi. Inoltre, viene prevista una particolare procedura per lo scrutinio delle schede: nello specifico, le operazioni di scrutinio presso le sezioni speciali si svolgono contemporaneamente a quelle delle sezioni ordinarie e in ciascuna sezione sarà allestita un'urna per ciascuna delle circoscrizioni elettorali; terminate le operazioni, sono formati i plichi contenenti gli atti relativi a tali operazioni, che sono rimessi all'ufficio elettorale provinciale, incaricato di redigere il verbale delle operazioni e di inviarlo al competente ufficio circoscrizionale[12]. Infine, una cautela è assunta per evitare la riconduzione della scheda al singolo votante: nel caso in cui le schede votate presso una sezione elettorale speciale dagli elettori di una medesima circoscrizione elettorale siano inferiori a cinque, il presidente della sezione, previa annotazione a verbale con indicazione anche del loro numero, deve inserire le schede stesse nella corrispondente urna di altra sezione e ove il numero delle schede di una circoscrizione rimanga comunque inferiore a cinque, le schede stesse, senza essere aperte, devono essere racchiuse in un plico sigillato e inviate, a cura del comune capoluogo di regione, all'ufficio elettorale provinciale[13].

[10] Quindi, entro il 4 giugno 2024.

[11] Art. 1-ter, commi da 4 a 14, del d.l. n. 7 del 2024, inserito, in sede di conversione, dalla legge n. 38 del 2024.

[12] Art. 1-ter, commi da 15 a 18, del d.l. n. 7 del 2024, inserito, in sede di conversione, dalla legge n. 38 del 2024.

[13] Art. 1-ter, comma 19, del d.l. n. 7 del 2024, inserito, in sede di conversione, dalla legge n. 38 del 2024.

2. *L'esercizio del diritto di voto da parte degli elettori fuori sede: inquadramento del tema*

Per inquadrare le principali questioni di rilievo costituzionale che l'esercizio del voto da parte degli elettori fuori sede pone, è preliminare ricordare che tutti i sistemi elettorali sono articolati in circoscrizioni e in collegi (come accade per l'attuale sistema elettorale per l'elezione delle Camere) o, qualora questi ultimi non siano previsti, in sole circoscrizioni (come nel caso delle elezioni europee e di quelle regionali)[14].

Principio fondamentale è che l'assegnazione del numero di seggi ai vari collegi (uninominali o plurinominali) e/o alle circoscrizioni avviene sulla base di un censimento periodico della popolazione residente, così da assicurare la maggior corrispondenza possibile tra il numero degli eletti e gli elettori di un determinato territorio. Esso trova espresso riconoscimento in Costituzione – per le elezioni politiche – agli artt. 56 e 57 Cost.: con riferimento alle elezioni della Camera dei deputati, la ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero[15], si effettua, infatti, dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per 392 e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti; con riguardo al Senato della Repubblica, la ripartizione dei seggi tra le Regioni o le Province autonome si effettua in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti e tenendo fermo il criterio che vuole che il numero di seggi assegnato a ciascuna Regione non possa essere inferiore a tre[16] e che quattro senatori siano assegnati alla circoscrizione estero[17].

Tale principio ha trovato in seguito applicazione, con legge ordinaria, anche per l'elezione di organi diversi dalle Camere[18].

---

[14] Alle elezioni comunali, invece, non si ha un'articolazione in collegi e circoscrizioni. Tuttavia, sussiste comunque un limite territoriale, dal momento che l'elezione rimane "confinata" nel perimetro del territorio comunale, cfr. d.p.r. n. 570 del 1960 "*Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali*" e d.lgs. n. 267 del 2000 "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*".

[15] La circoscrizione estero, istituita per garantire il diritto di voto degli italiani residenti all'estero ex art. 48, comma 3, Cost., prevede l'elezione, alla Camera, di otto deputati, che sono detratti dal numero complessivo di seggi che la compongono, ossia 400.

[16] Salvo il Molise che si vede assegnati due senatori e la Valle D'Aosta che ne ha uno.

[17] Al Senato, quindi, la circoscrizione estero conta quattro senatori, detratti dal numero complessivo dei componenti, ossia 200.

[18] Ai sensi dell'art. 3 della legge n. 165 del 2017, per quanto concerne l'elezione della Camera dei Deputati, «i collegi uninominali sono ripartiti in numero proporzionale alla rispettiva popolazione determinata sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, come riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto nazionale di statistica» e «il numero dei collegi plurinominali costituiti in ciascuna circoscrizione e il territorio di ciascuno di essi sono determinati in modo che in ciascun collegio plurinominale, sulla base della popolazione residente calcolata ai sensi della lettera a), sia assegnato un numero di seggi determinato dalla somma del numero dei collegi uninominali che lo costituiscono e di un ulteriore numero di seggi, di norma, non inferiore a tre e non superiore a otto, in modo tale che tendenzialmente risulti minimo il numero di collegi plurinominali nei quali è assegnato un numero di seggi inferiore al valore medio». Analoghe previsioni sono stabilite per l'elezione del

Si tratta di uno dei capisaldi degli ordinamenti fondati sulla logica della rappresentanza[19], in quanto assicura che ciascun collegio o circoscrizione sia adeguatamente rappresentativo[20]. Inoltre, in questo modo, gli eletti sono connessi con la

---

Senato della Repubblica. Per quanto riguarda, invece, il rinnovo del Parlamento europeo, l'art. 2 della legge n. 18 del 1979 afferma: «L'assegnazione del numero dei seggi alle singole circoscrizioni, di cui alla tabella A, è effettuata, sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto centrale di statistica, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, da emanarsi contemporaneamente al decreto di convocazione dei comizi». Con riferimento alle elezioni regionali, la disposizione di riferimento è l'art. 2 della legge n. 108 del 1968, che recita: «La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni è effettuata dividendo il numero degli abitanti della regione per il numero dei seggi del relativo consiglio regionale […] e assegnando i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti. […] La popolazione è determinata in base ai risultati dell'ultimo censimento generale della stessa, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto centrale di statistica». Nel caso delle elezioni comunali, non esistono, per ovvie ragioni, disposizioni simili in quanto, come si diceva, non sono previsti collegi o circoscrizioni. Tuttavia, l'art. 37 del d.lgs. n. 267 del 2000 prevede che il numero di consiglieri comunali è subordinato al numero degli abitanti che risiedono sul territorio comunale sulla base dell'ultimo censimento ufficiale.

In merito al censimento generale e alla determinazione della popolazione legale, sino alle modifiche introdotte dalla legge di bilancio 2018, l'Istat effettuava il Censimento generale della popolazione e delle abitazioni con cadenza decennale e su tale rilevazione era basata la determinazione della popolazione legale, con decreto del Presidente della Repubblica. Il censimento permanente della popolazione e delle abitazioni è stato introdotto dall'art. 3 del decreto-legge 179 del 2012, che ha segnato il passaggio dal censimento decennale al censimento permanente, tale cioè da produrre dati con cadenza annuale. Dopo un periodo di sperimentazione, la legge n. 205 del 2017, commi 227-237, ha disciplinato la materia. Le norme stabiliscono, tra l'altro, che l'Istat dall'anno 2018 effettua il censimento permanente della popolazione e delle abitazioni e che la popolazione legale è determinata con decreto del Presidente della Repubblica, sulla base dei risultati del censimento permanente della popolazione e delle abitazioni, secondo la metodologia e la cadenza temporale indicate nel Piano generale di censimento.

[19] A commento, in dottrina, cfr. T. MARTINES, *Art. 56-58*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1984, 43 ss.; E. BETTINELLI, *Elezioni politiche*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, Torino, 1990, 485-506; M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Torino, 1991, 1-192; A. RUSSO, *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto. Un'indagine sulle principali democrazie stabilizzate*, Milano, 1998, 1-202; C. PINELLI, *Eguaglianza del voto e ripartizione dei seggi tra circoscrizioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2010, 3322 ss.

[20] C. PINELLI, *Eguaglianza del voto e ripartizione dei seggi tra circoscrizioni*, cit., 3324.

Il principio della rappresentanza territoriale viene in rilievo anche sotto diverso aspetto al momento della distribuzione dei seggi in esito alle elezioni, potendo, tuttavia, subire un temperamento in presenza del fenomeno dello "slittamento dei seggi", che si verifica quando «il sistema di allocazione dei seggi non impedisce (ma, si potrebbe dire, presuppone) che nelle circoscrizioni possa risultare eletto un numero di seggi diverso (e quindi superiore o inferiore) rispetto a quello ad esse spettanti in base alla popolazione residente», come ricorda G. TARLI BARBIERI, *Lo slittamento dei seggi dopo la sentenza n. 35/2017*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2017, 537. Trattasi di un profilo che, imponendo di bilanciare principi differenti tra loro, ha destato l'attenzione della dottrina. In particolare, F. BIONDI, *Il seggio slittato dalla Sicilia all'Umbria: violazione della Costituzione o della legge?*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2019, 907-909, osserva acutamente come, per quanto i sistemi elettorali cerchino di scongiurare lo slittamento, «possano verificarsi, per ragioni matematiche difficilmente prevedibili, casi che mettono tra loro in conflitto principi difficilmente componibili: l'integrale composizione dell'organo elettivo, il cui numero è fissato in Costituzione (artt. 56, comma 2, e 57, comma 2), da un lato; la composizione di tale organo secondo le indicazioni politiche degli elettori (artt. 48 e 67 Cost.), dall'altro; la rappresentanza commisurata alla popolazione di ciascuna porzione di territorio (artt. 56, comma quarto, e 57, comma quarto), da un altro ancora».

Lo "slittamento dei seggi" ha visto impegnata anche la Corte costituzionale nella sua giurisprudenza in materia elettorale. Nella sentenza n. 35 del 2017, il Giudice delle Leggi, chiamato a pronunciarsi sulla legittimità dello slittamento da una circoscrizione all'altra nel caso di impossibilità di effettuare la compensazione tra liste eccedentarie e deficitarie in una medesima circoscrizione, dichiarò non fondata la questione sollevata sull'art. 1, comma 1, lett. a), d) ed e), della legge n. 52 del 2015 (c.d. *Italicum*) e sull'art. 83, comma 1, n. 8), del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituito dall'art. 2, comma 25, della legge

base elettorale di riferimento (si pensi al collegamento che si ha tra il rappresentante eletto in un collegio uninominale e la popolazione residente in quel territorio)[21]. Infine, il più stabile riferimento alla residenza anagrafica[22] evita che gli elettori spostino il domicilio per favorire la vittoria di un partito o di un candidato in un collegio "in bilico" o in una circoscrizione "contesa"[23].

Dal principio della rappresentanza territoriale discende dunque la regola fondamentale in base alla quale l'elettore vota nel comune di iscrizione elettorale, che coincide con quello di residenza[24].

---

n. 52 del 2015, rilevando, al Considerato in Diritto n. 10.2, come: «L'art. 56, quarto comma, Cost. non è preordinato a garantire la rappresentanza dei territori in sé considerati (sentenza n. 271 del 2010), ma, come si è detto, tutela la distinta esigenza di una distribuzione dei seggi in proporzione alla popolazione delle diverse parti del territorio nazionale: la Camera resta, infatti, sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), e la ripartizione in circoscrizioni non fa venir meno l'unità del corpo elettorale nazionale, essendo le singole circoscrizioni altrettante articolazioni di questo nelle varie parti del territorio». E concluse, statuendo che «l'art. 56, quarto comma, Cost. deve essere quindi osservato fin tanto che ciò sia ragionevolmente possibile, senza escludere la legittimità di residuali ed inevitabili ipotesi di traslazione di seggi da una circoscrizione ad un'altra». In materia, la Corte costituzionale si era, per la verità, già espressa, pur con una decisione di inammissibilità, anche in precedenza, con la sentenza n. 271 del 2010, in riferimento allo slittamento da una circoscrizione all'altra, previsto dalla legge elettorale per il rinnovo del Parlamento europeo, osservando come in essa «convivono due ordini di esigenze: da un lato, l'assegnazione dei seggi nel collegio unico nazionale in proporzione ai voti validamente espressi; dall'altro, la distribuzione dei seggi fra le circoscrizioni in proporzione alla popolazione. Il primo riflette il criterio della proporzionalità politica e premia la partecipazione alle consultazioni elettorali e l'esercizio del diritto di voto. Il secondo riflette il principio della rappresentanza c.d. territoriale, determinata in base alla popolazione […]. Tali ordini di esigenze, però, sono difficilmente armonizzabili e, anzi, non possono essere fra loro perfettamente conciliati» (Considerato in Diritto n. 5.2). A commento di questa giurisprudenza, cfr., per tutti, l'esaustiva ricostruzione sempre di G. TARLI BARBIERI, *Lo slittamento dei seggi*, cit., spec. 545 ss.

[21] Lo evidenzia chiaramente C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, 473.

[22] Ai sensi dell'art. 43 del Codice civile, la residenza è determinata dall'abituale e volontaria dimora in un certo luogo, che si caratterizza per l'elemento oggettivo della permanenza e per l'elemento soggettivo dell'intenzione di abitarvi stabilmente, rivelata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle normali relazioni sociali (Cass. civ., sent. n. 25726/2011). La residenza è presuntivamente determinabile, fino a prova contraria, sulla scorta delle risultanze anagrafiche (Cass. civ., sent. n. 662/2000). In virtù dell'art. 2 della legge n. 1228 del 1954, "*Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente*", infatti, sulla persona fisica grava l'obbligo di richiedere l'iscrizione anagrafica nel comune in cui dimora abitualmente (ossia dove ha la residenza). L'iscrizione va perfezionata presso il competente ufficio pubblico del comune di residenza (ufficio d'Anagrafe), diretto dal Sindaco, quale ufficiale dell'anagrafe.

Al contrario, il domicilio, che ben può non coincidere con la residenza, individua il luogo ove la persona ha stabilito il centro principale dei propri affari e interessi (Cass. civ., sent. n. 21370/2011), sicché riguarda la generalità dei rapporti del soggetto, non solo economici, ma anche morali, sociali e familiari. Esso va individuato, ai sensi sempre dell'art. 43 del Codice civile, nel «luogo in cui (il soggetto) ha stabilito la sede principale dei suoi affari ed interessi»: a determinarlo concorrono quindi un elemento di carattere oggettivo, dato dal luogo in cui è posta la sede principale degli affari e degli interessi (anche morali) e da un elemento volontaristico (Cass. S.U., sent. n. 9380/1997). A differenza della residenza, esso non va dichiarato o comunicato con specifiche formalità, se non di volta in volta negli atti con cui lo si fa valere e in alcuni specifici casi in cui la legge prescrive l'elezione del domicilio speciale per determinati atti o affari (art. 47 e seguenti del Codice civile).

[23] Cfr., sul punto, S. FURLANI, *Liste elettorali (voce*), in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, 1957, 963 e L. PRETI, *Diritto elettorale politico*, Milano, 1957, 79.

[24] In via generale, si veda l'art. 4 del d.p.r. n. 223 del 1967, "*Approvazione del testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali*", che recita: «Sono iscritti di ufficio nelle liste elettorali i cittadini che, possedendo i requisiti per essere elettori e non essendo incorsi nella perdita definitiva o temporanea del diritto elettorale attivo, sono compresi nell'anagrafe della popolazione residente nel comune o nell'anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE)». Per quanto riguarda le elezioni delle Camere, la disposizione di riferimento è l'art. 47 del d.p.r.

Questo criterio generale incontra solo alcune limitate eccezioni, ammesse proprio in quanto non determinano un'alterazione significativa tra numero di eletti ed elettori in un determinato territorio. Possono votare non nel comune di residenza, ma in quello in cui esercitano il loro ufficio il presidente, gli scrutatori, i rappresentanti delle liste dei candidati e il segretario del seggio, nonché gli ufficiali e gli agenti della forza pubblica in servizio di ordine pubblico presso i seggi elettorali[25]; un'altra deroga è rappresentata dai militari delle forze armate e dagli appartenenti a corpi organizzati militarmente per il servizio dello Stato che sono ammessi a votare nel comune in cui si trovano per causa di servizio[26], al pari dei marittimi che si trovino fuori residenza per motivi di imbarco[27]. Infine, sono ammessi a votare nel luogo di ricovero i degenti in ospedali e case di cura[28].

In disparte queste (limitatissime) eccezioni, la legislazione elettorale non consente di derogare al criterio del voto reso nel comune di iscrizione elettorale a tutti quei cittadini che per motivi di lavoro, di cura o di studio abbiano il loro temporaneo domicilio in un luogo diverso dalla residenza anagrafica. Essi sono, quindi, tenuti ad ogni consultazione elettorale a fare rientro nel comune presso le cui liste elettorali sono iscritti, sostenendo tutti i costi e gli oneri che uno spostamento comporta[29].

Siffatta disciplina incide sull'effettività di un diritto costituzionale fondamentale di circa cinque milioni di italiani, data la sempre maggiore mobilità dei cittadini sul territorio nazionale. Si pone, quindi, l'interrogativo di come provare a fornire una risposta a tale problema, il che avrebbe positive ricadute non solo in termini di esercizio del voto del singolo elettore, rispondendo, peraltro, ad esigenze di eguaglianza formale e sostanziale ex art. 3 Cost., ma anche sul sistema democratico nel suo insieme, ponendo almeno in parte rimedio al crescente astensionismo, che proprio nella difficoltà

---

n. 361 del 1957, "*Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati*", che statuisce: «Ha diritto di votare chi è iscritto nelle liste degli elettori della sezione, salve le eccezioni previste agli articoli 48, 49, 50 e 51». Per le elezioni europee si veda, invece, l'art. 3 della legge n. 18 del 1979, "*Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia*", che recita: «Sono elettori i cittadini che entro il giorno fissato per la votazione nel territorio nazionale abbiano compiuto il 18° anno di età e siano iscritti nelle liste elettorali compilate a termini delle disposizioni contenute nel testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223, e successive modificazioni». Con riferimento a quelle regionali, v., in particolare, l'art. 4 della legge n. 108 del 1968, che afferma: «Sono elettori i cittadini iscritti nelle liste elettorali compilate a termini delle disposizioni contenute nel testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e revisione delle liste elettorali, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223, che abbiano compiuto il diciottesimo anno di età entro il primo giorno dell'elezione», ossia quelli residenti nel territorio regionale. Con riguardo a quelle comunali, disposizione di riferimento è l'art. 13 del d.p.r. n. 570 del 1960, ove può leggersi: «Sono elettori i cittadini italiani iscritti nelle liste elettorali compilate a termini della legge 7 ottobre 1947, n. 1058, e successive modificazioni», ossia quelli residenti nel comune.

[25] Art. 48 D.P.R. n. 361 del 1957.

[26] Art. 49 D.P.R. n. 361 del 1957.

[27] Art. 50 D.P.R. n. 361 del 1957.

[28] Art. 51 D.P.R. n. 361 del 1957.

[29] Anche se in occasione delle consultazioni elettorali vengono ciclicamente previste alcune agevolazioni tariffarie per i viaggi ferroviari, aerei, stradali, marittimi per gli elettori fuori sede. A titolo di esempio, per le elezioni politiche del settembre 2022, si vedano le circolari n. 99/2022 e n. 100/2022 del Dipartimento per gli Affari interni e territoriali del Ministero dell'Interno.

che milioni di italiani fuori sede incontrano al momento del voto ha una delle sue cause[30].

Non solo. L'attuale quadro normativo contiene una disarmonia se si considera la disciplina del voto degli italiani all'estero. Come noto, la legge n. 459 del 2001, recante "*Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero*", in attuazione della legge costituzionale n. 1 del 2000, "*Modifica all'articolo 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero*", ha introdotto per i cittadini italiani residenti all'estero iscritti all'AIRE la possibilità di votare per corrispondenza in occasione delle elezioni delle Camere per i deputati e per i senatori della circoscrizione estero e in occasione dei referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione[31]. Tale opzione è stata, in seguito, estesa dalla legge n. 52 del 2015 ai cittadini italiani temporaneamente all'estero, per un periodo di almeno tre mesi nel quale ricade la data della consultazione, per motivi di lavoro, di studio o di cure mediche[32].

La legislazione vigente permette, quindi, ai cittadini italiani residenti all'estero, categoria cui fa espresso riferimento l'art. 48, comma 3, Cost., di votare per corrispondenza senza rientrare in Italia per l'elezione delle Camere e per i referendum. Questa possibilità è data però anche a coloro che, solo temporaneamente, si trovino fuori dai confini nazionali per motivi di lavoro, di studio o di cura, pur non essendo questi ultimi riconosciuti come categoria specifica in Costituzione. Per le elezioni europee a tali elettori (non solo quindi residenti, ma anche solo temporaneamente domiciliati all'estero) è, peraltro, consentito votare per i rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo direttamente nei seggi consolari istituti nei Paesi membri dell'Unione ove risiedono o sono temporaneamente domiciliati[33].

---

[30] Elemento che emerge dalla 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. Federico D'Incà" e presieduta da Franco Bassanini, già citata in precedenza, 58-82.

[31] Legge n. 459 del 2001, "*Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero*", attuativa della legge costituzionale n. 1 del 2000, "*Modifica all'articolo 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero*".

[32] Art. 4-bis della legge n. 459 del 2001, "*Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero*", introdotto dall'art. 2, comma 37, della legge n. 52 del 2015. Resta inteso che i cittadini residenti o temporaneamente all'estero possono, in alternativa, fare rientro in Italia e votare presso il comune di iscrizione elettorale per le liste e i candidati del collegio di riferimento.

[33] Ai sensi del decreto-legge n. 408 del 1994, convertito con modificazioni dalla legge n. 483 del 1994, alle elezioni europee, gli elettori italiani che hanno stabilito la propria residenza in uno degli Stati membri dell'Unione europea diverso dall'Italia: a) possono esercitare in loco il diritto di voto, partecipando all'elezione dei candidati al Parlamento europeo presentatisi nel Paese di residenza; b) nel caso in cui non intendano avvalersi di tale facoltà, possono votare, nello Stato in cui risiedono, per l'elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo, recandosi presso le sezioni elettorali italiane appositamente istituite presso le sedi consolari italiane o in altre sedi idonee (in particolare, v. art. 3 del d.l. n. 408 del 1994). Quest'ultima facoltà è prevista anche per gli elettori italiani (e per i loro familiari conviventi) non iscritti nell'elenco degli elettori residenti negli altri Paesi membri dell'Unione e che ivi si trovino per motivi di lavoro o di studio. Per poterne usufruire, essi devono fare pervenire ai consolati competenti la richiesta di esprimere il proprio voto all'estero entro l'80° giorno precedente lo svolgimento della consultazione elettorale. La domanda è rivolta al sindaco del comune nelle cui liste elettorali questi elettori sono iscritti, che provvede al successivo inoltro al Ministero dell'Interno.

Allo stesso tempo, la legge nulla prevede con riguardo a quei cittadini che, per le medesime ragioni di lavoro, studio o cura abbiano il proprio domicilio temporaneo non coincidente con la residenza anagrafica in Italia.

Se con riferimento alle elezioni delle Camere questa disarmonia risulta temperata dal fatto che gli elettori residenti all'estero o temporaneamente ivi domiciliati sono ammessi al voto per corrispondenza ma solo per i rappresentanti della circoscrizione estero, il cui numero è in proporzione inferiore rispetto agli eletti nelle circoscrizioni nazionali[34], per le elezioni europee e per i referendum essa rischia di risolversi in una irragionevolezza intrinseca della normativa vigente. Non si spiega infatti perché, per fare un esempio, uno studente residente a Genova, ma in Erasmus a Nizza per soli tre mesi possa votare, senza fare rientro in Italia, per i rappresentanti italiani al Parlamento europeo o per i referendum (nonché per le elezioni delle Camere, ma, come si diceva, con il limite di concorrere all'elezione dei deputati e dei senatori della sola circoscrizione estero), mentre uno studente sempre di Genova, che svolga un periodo di studio (anche più lungo, ad esempio un intero corso di laurea) in un'università italiana, per esempio a Palermo, sia sistematicamente tenuto a rientrare nel comune di residenza.

Negli ultimi anni, proprio per rimediare a questa disarmonia, sono stati avanzati plurimi disegni di legge in materia. I profili fondamentali che accomunano le proposte in questione risiedono nella necessità di: a) perimetrare la categoria di "elettore fuori sede"; b) identificare le consultazioni per le quali ammettere il voto fuori sede; c) delineare una modalità di votazione che sia rispettosa dei principi costituzionali di eguaglianza, libertà, personalità e segretezza del suffragio.

Tra i più significativi, possono essere menzionati, anzitutto, i disegni di legge AC 3007 e AC 1714. In particolare, il disegno di legge AC 3007[35], presentato nell'aprile 2021, si prefiggeva di garantire ai cittadini, temporaneamente domiciliati in un comune di una regione differente da quella di residenza, di esercitare in occasione delle elezioni amministrative il voto presso la prefettura-ufficio territoriale del Governo situata nel territorio del comune di domicilio temporaneo. L'elettore sarebbe stato, in particolare, ammesso al voto, previa specifica comunicazione da inviare alla prefettura-ufficio territoriale situata nella circoscrizione elettorale di residenza entro quattro mesi dalla data prevista per le elezioni comunali. Una volta espressi, i voti sarebbero stati trasmessi

---

L'elettore italiano residente all'estero in un Paese dell'UE, o temporaneamente ivi domiciliato per motivi di studio o lavoro (che abbia presentato domanda di voto all'estero nei termini previsti), se rientra in Italia, può comunque votare presso il proprio comune di iscrizione elettorale. In ogni caso è, chiaramente, vietato il doppio voto. Ancora differente la disciplina per i cittadini italiani residenti nei Paesi non membri dell'Unione europea, che possono votare per i rappresentanti al Parlamento europeo spettanti all'Italia esclusivamente presso il comune di iscrizione elettorale situato in Italia.

[34] In altre parole, il voto degli italiani all'estero "conta" di meno di quello degli elettori residenti in Italia, poiché il rapporto tra eletti ed elettori è maggiore. Per chiarire, tenuto conto che, ai sensi dell'ultimo censimento, gli elettori residenti in Italia sono 46.127.514, se si prende a riferimento l'elezione della Camera dei Deputati, il rapporto è di un deputato nelle circoscrizioni nazionali ogni 115.318 elettori residenti in Italia; gli elettori iscritti all'AIRE sono invece 4.741.790, con un rapporto un eletto nella circoscrizione estero ogni 592.723 elettori residenti all'estero (pertanto, cinque volte tanto).

[35] AC 3007, "*Modifiche alla legge 2 luglio 2004, n. 165, e al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di esercizio del diritto di voto per le elezioni regionali e comunali da parte degli elettori temporaneamente domiciliati fuori della regione di residenza*".

dalla prefettura-ufficio territoriale del Governo situata nel territorio di domicilio all'ufficio elettorale centrale della circoscrizione di residenza per il conteggio.

Il disegno di legge AC 1714[36] disciplinava, invece, il voto dei fuori sede per motivi di studio, di lavoro o di cura in occasione delle elezioni politiche, referendarie ed europee. L'elettore, al momento della presentazione della domanda, da inoltrarsi telematicamente almeno 45 giorni prima della data della consultazione, avrebbe dovuto fornire idonea documentazione a sostegno della richiesta (in questo si differenziava dal disegno di legge AC 3007, che richiedeva solo una dichiarazione di temporaneo domicilio fuori regione). Differente, inoltre, era il meccanismo di voto, in quanto la proposta delineava due sistemi, rispettivamente per i referendum, da una parte, e per le elezioni delle Camere o del Parlamento europeo, dall'altra. Nel primo caso, l'elettore fuori sede avrebbe potuto votare direttamente nel seggio del comune di domicilio, stante il fatto che la consultazione referendaria è unica su tutto il territorio nazionale; nel secondo caso, si era optato per il voto per corrispondenza, sulla falsariga del meccanismo previsto per il voto degli italiani all'estero[37]. La proposta prevedeva, allo stesso tempo, una delega al Governo per l'adozione di decreti legislativi aventi ad oggetto la sperimentazione di "sistemi telematici di votazione" di natura presidiata, ossia da svolgersi presso seggi appositamente allestiti (*infra* § 4), in occasione sempre delle elezioni europee e politiche.

L'esame di queste proposte si è, tuttavia, arrestato bruscamente con le dimissioni del Governo Draghi e lo scioglimento anticipato delle Camere nel luglio 2022.

Su iniziativa delle forze di opposizione, agli inizi della XIX legislatura, è stato presentato un nuovo disegno di legge AC 115[38], simile in molti aspetti al disegno di legge AC 1174, ma con una differenza significativa. In luogo del voto per corrispondenza, si prevedeva il c.d. "voto anticipato presidiato" (*infra* § 4): l'elettore domiciliato in un comune di una regione diversa da quella di residenza, sempre per motivi di lavoro, di studio o di cura adeguatamente documentati, avrebbe potuto votare per le liste e i candidati del collegio di iscrizione elettorale in un seggio appositamente allestito nel comune di domicilio in un giorno antecedente a quello previsto per la consultazione.

Nel corso dell'esame parlamentare, tuttavia, la maggioranza parlamentare, con un emendamento interamente sostitutivo del testo originario, ha riscritto il testo in questione. La proposta di legge, riformulata, è stata approvata dalla Camera nell'estate del 2023 ed è, oggi, all'esame del Senato[39]. Essa prevede una delega al Governo per l'adozione di più decreti legislativi per la disciplina dell'esercizio del diritto di voto, in

[36] AC 1714, "*Disposizioni per l'esercizio del diritto di voto in un comune diverso da quello di residenza, in caso di assenza per motivi di studio, lavoro o cura, e delega al Governo per la sperimentazione di sistemi telematici di votazione*".

[37] In altri termini, il cittadino residente a Torino, ma domiciliato per motivi di studio, di lavoro o di cura a Verona, avrebbe potuto votare per corrispondenza direttamente da Verona per le liste e i candidati che si presentavano a Torino, inviando la busta al comune di residenza per lo spoglio.

[38] AC 115, "*Disposizioni per l'esercizio del diritto di voto in un comune diverso da quello di residenza, in caso di impedimenti per motivi di studio, lavoro o cura*".

[39] Trattasi del già citato d.d.l. AS 787, "*Delega al Governo in materia di esercizio del diritto di voto in un comune situato in una regione diversa da quella del comune di residenza, in caso di impedimenti per motivi di studio, lavoro, cure mediche o prestazione di assistenza familiare*".

occasione delle consultazioni referendarie ed europee, degli elettori che per motivi di studio, lavoro, cura o prestazione di assistenza in qualità di *caregiver* familiare si trovino, da almeno tre mesi, in un comune di una regione diversa da quella di residenza, nel rispetto dei principi di eguaglianza, personalità, libertà, segretezza e sicurezza del voto; in particolare, per le consultazioni referendarie si prescrive che l'elettore voti direttamente nel comune di domicilio, per quelle europee che egli voti per le liste e i candidati della circoscrizione di residenza in apposite sezioni speciali istituite nel comune di domicilio.

Orbene, mentre il disegno di legge AC 115, nella sua prima versione, disciplinava analiticamente le procedure di voto anticipato presidiato in occasione di tutte le principali consultazioni elettorali (fatta eccezione, per la verità, per quelle amministrative), la nuova proposta lascia ampi margini di discrezionalità al Governo nell'adozione dei decreti legislativi, senza identificare il sistema di voto da preferirsi. E, soprattutto, restano escluse dalla delega le consultazioni più rilevanti, ossia le elezioni politiche, che quindi rimarrebbero in ogni caso senza copertura.

Ed è precisamente in questo quadro segnato da una serie di rinvii che si inserisce l'emendamento al decreto-legge n. 7 del 2024, con il quale il Governo e la maggioranza parlamentare, nelle more della definizione di una disciplina organica, hanno inteso mettere in campo un intervento che consentisse, sin da subito, agli studenti fuori sede di esercitare il loro voto senza fare rientro nel comune di residenza in occasione delle elezioni europee del giugno 2024. Intervento che ha sicuramente avuto il pregio di addivenire ad una soluzione praticabile nell'immediato, ma che, al contempo, lascia aperto più di un interrogativo.

3. *La soluzione individuata dal legislatore in occasione delle elezioni europee del 2024: luci e ombre*

Come si anticipava, con la legge n. 38 del 2024, di conversione del decreto-legge n. 7 del 2024, il legislatore ha segnato una piccola, ma significativa, svolta. Trattasi, infatti, del primo caso in cui, nel nostro ordinamento, per una consultazione elettorale, è stata prevista la possibilità di un voto reso fuori dal comune di residenza[40].

Si tratta, quindi, di un primo passo certamente importante, che tenta di coniugare il principio della rappresentanza territoriale con l'esigenza di garantire l'effettività del voto a tutti gli elettori.

Ciò nonostante, alcuni profili della disciplina richiedono un supplemento di riflessione.

Anzitutto, l'intervento è solo sperimentale e limitato alle elezioni europee 2024. In prospettiva, sarebbe quindi necessaria una sua stabilizzazione, quantomeno con riferimento alle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo, mentre, come si dirà a

[40] Fatte salve quelle limitate eccezioni che, come si diceva *retro* § 2, la legge già prevedeva per alcune categorie di elettori e la disciplina sul voto degli italiani residenti o temporaneamente domiciliati all'estero.

breve, per le altre consultazioni (ad eccezione dei referendum), dato il diverso meccanismo elettorale, il sistema di voto fuori sede, nella forma qui individuata, è più difficile da applicare.

In secondo luogo, desta più di una perplessità che il voto fuori sede sia stato ammesso per i soli studenti, restando esclusi coloro che per motivi di lavoro (che, come si diceva *retro* §§ 1 e 2, sono in realtà la maggioranza dei fuori sede) e di cura si trovino domiciliati in un comune differente da quello di residenza sul territorio nazionale. La scelta è difficilmente giustificabile, se non in ragione del fatto che, alla luce dei tempi molto stretti a disposizione (la conversione in legge è avvenuta, infatti, a fine marzo 2024 e le elezioni sono fissate per gli inizi di giugno), il legislatore abbia voluto restringere il più possibile il bacino dei potenziali elettori, onde evitare di dover gestire un'imponente mole di richieste in brevissimo tempo.

La decisione è, tuttavia, priva di un reale fondamento e, anzi, potrebbe esporre l'intervento in questione a dubbi di legittimità costituzionale. Se, infatti, *ratio* del voto fuori sede è quello di garantire l'effettività del diritto di voto degli elettori che non siano domiciliati nel comune di iscrizione elettorale, non si comprende perché si sia ritenuta più meritevole di tutela la posizione degli studenti e non quella dei lavoratori o dei malati, come se il diritto allo studio fosse stato, nella prospettiva del decisore politico, considerato più importante di quello al lavoro o alla salute. Si ricordi inoltre che, quando con la legge n. 52 del 2015 si è consentito che non solo ai cittadini residenti all'estero, ma anche a quelli temporaneamente domiciliati fuori dai confini nazionali di votare per corrispondenza alle elezioni politiche e ai referendum, non sono state fatte distinzioni e sono stati ammessi a votare per corrispondenza sia gli studenti, sia i lavoratori, sia i malati. E, similmente, anche alle stesse elezioni europee i cittadini residenti o temporaneamente domiciliati per studio o lavoro presso un Paese UE possono votare direttamente nei seggi consolari ivi allestiti per i rappresentanti al Parlamento europeo dell'Italia[41].

Sotto altro profilo, se scopo dell'emendamento era quello di rimediare, almeno in parte, all'astensionismo, la scelta di limitarsi ad ammettere i soli studenti fuori sede (circa 600.000 in tutto) – per quanto lodevole guardando alle esigenze delle più giovani generazioni – rischia di rivelarsi fallace, in una prospettiva più di sistema, in termini di impulso alla partecipazione elettorale (i soli lavoratori fuori sede, se ammessi, sarebbero stati ben 4 milioni).

Non si può poi non considerare come l'intervento sia stato frutto di un emendamento approvato, in tempi molto stretti, in sede di conversione. Certamente l'imminenza delle elezioni non poteva che portare a questo esito, ma non ci può esimere dal rilevare le problematicità di un simile modo di legiferare, che ha compresso enormemente il dibattito parlamentare in una materia particolarmente delicata. Inoltre, pur non incidendosi sulle regole elettorali in senso stretto, a poche settimane dalle elezioni è stata prevista, di fatto, una deroga al regime ordinario di votazione per una

[41] Si precisa che la disciplina per l'elezione dei membri del Parlamento europeo da parte dei cittadini italiani temporaneamente domiciliati presso un Paese dell'Unione non contempla i motivi di salute come causa di accesso al voto fuori sede (art. 3, comma 3, d.l. n. 408 del 1994).

specifica categoria di aventi diritto, quando, al contrario, la materia elettorale richiederebbe di evitare modifiche nell'imminenza delle consultazioni[42].

Infine, occorre notare che il voto agli studenti fuori sede è stato introdotto solo per le elezioni europee e non anche per le contestuali elezioni amministrative. È pur vero che trattasi di una scelta che rientra nella piena discrezionalità del decisore politico, anche in ragione del fatto che diverso sarebbe stato, come a breve si dirà, il sistema di voto fuori sede per un'elezione amministrativa, vincolata al territorio del comune in cui si tiene. Tuttavia, l'esito che si produce in concreto è che, qualora lo studente fuori sede intenda esercitare il proprio voto per le elezioni europee del prossimo giugno nel comune di domicilio, deve parallelamente rinunciare a votare alle elezioni amministrative, proprio in quanto le due consultazioni sono contestuali. L'unica alternativa, per votare a entrambe le elezioni, è quindi che egli faccia rientro nel comune di residenza.

Occorre, infine, ragionare dello specifico meccanismo individuato con l'intervento in commento. Premessa fondamentale è che il voto è reso con modalità ordinarie, ossia con scheda cartacea e in seggi presidiati. È questa una scelta di prudenza, che preserva le garanzie di cui all'art. 48, comma 2, Cost. e il principio della rappresentanza territoriale, pur raggiungendo comunque l'obiettivo di evitare il rientro nel comune di residenza (sulle modalità alternative per garantire il voto dei cittadini fuori sede, specie per consultazioni differenti da quelle europee, *infra* § 4).

Cambia, tuttavia, il luogo e si prevedono anzi due opzioni differenti. Per gli elettori il cui comune di domicilio ricade nella medesima circoscrizione di quello di residenza, il voto è reso presso i seggi ordinari presenti nel comune di domicilio e lì avviene anche lo scrutinio. Trattasi di una decisione comprensibile, stante il fatto che alle elezioni europee il territorio nazionale è diviso, come si anticipava, in cinque grandi circoscrizioni (Italia nord-occidentale, Italia nord-orientale, Italia centrale, Italia meridionale, Italia insulare)[43] e, pertanto, la scheda elettorale è la medesima per tutti i comuni rientranti nella stessa circoscrizione. Questo spiega perché è possibile che l'elettore fuori sede voti direttamente nel comune di domicilio, senza necessità di spostarsi né di prevedere alcun sistema particolare in deroga alle modalità di votazione ordinarie (salva chiaramente la possibilità di recarsi al seggio nel comune di domicilio e non in quello di iscrizione elettorale). Un esempio può aiutare a fare chiarezza: uno studente residente a Torino, ma domiciliato a Milano per motivi di studio può votare in un seggio situato nel proprio domicilio, quindi a Milano, sulla stessa scheda che viene fornita ai cittadini ivi residenti, in quanto Milano e Torino fanno parte della medesima circoscrizione elettorale (Italia nord-occidentale).

Nel caso, invece, in cui un elettore sia domiciliato in un comune situato in una circoscrizione diversa da quella del comune di residenza, la legge prevede la possibilità

[42] Esigenza quest'ultima che emergeva già in P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1991, 158. Più di recente, cfr. G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Napoli, 2019, 1-360 e N. LUPO, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017 in rapporto alla Costituzione*, in *Federalismi.it*, 22/2017, 2-41.

[43] Legge n. 18 del 1979, art. 2 e allegato A.

di esercitare il voto per le liste e i candidati della circoscrizione di residenza, ma recandosi a votare nel comune capoluogo della regione di domicilio e in una sezione speciale appositamente allestita. Così uno studente che frequenta l'Università di Brescia (circoscrizione Italia nord-occidentale), ma residente a Roma (circoscrizione Italia centrale), deve recarsi a Milano (capoluogo della regione Lombardia), votando su una scheda, che gli viene fornita appositamente, riportante le liste e i candidati della circoscrizione Italia centrale (ossia quella del comune di iscrizione elettorale).

Sul piano strettamente operativo, la soluzione individuata è corretta, in quanto non altera il principio della rappresentanza territoriale e individua un luogo di esercizio del voto alternativo a quello di residenza (il comune capoluogo della regione di domicilio dell'elettore). Tuttavia, non convince del tutto, poiché l'elettore fuori sede è comunque costretto ad effettuare uno spostamento, per quanto certamente inferiore a quello che avrebbe dovuto compiere per rientrare alla residenza. Ne risulta, di conseguenza, in parte svuotata la logica stessa del voto fuori sede che, in linea generale, ha una sua reale giustificazione solo se si assicura il voto nel comune di domicilio nel rispetto del principio della rappresentanza territoriale. Pertanto, sarebbe stato forse più ragionevole consentire il voto almeno nei capoluoghi di provincia.

Ancora, si deve precisare che il sistema delineato dal legislatore con la previsione in commento è compatibile, al netto delle criticità evidenziate, quasi solo con il meccanismo elettorale per il rinnovo del Parlamento europeo, delineato dalla legge n. 18 del 1979, che si fonda solo su cinque grandi circoscrizioni. È proprio ciò che ha agevolato l'introduzione del voto fuori sede, anche in via di urgenza, in quanto la suddivisione del territorio in sole cinque circoscrizioni rende minori gli adempimenti da prevedere e più semplici le soluzioni da adottare.

Tale sistema sarebbe invece difficile da applicare ad altre tipologie di consultazioni elettorali.

In quelle per l'elezione della Camere il territorio è suddiviso, infatti, in collegi plurinominali e uninominali, così come previsto dalla legge n. 165 del 2017 e dal decreto legislativo n. 177 del 2020, che, in attuazione della delega contenuta nella legge n. 51 del 2019, a seguito della riduzione del numero dei parlamentari, ha rideterminato i collegi in 74 uninominali e 26 plurinominali al Senato e 147 uninominali e 49 plurinominali alla Camera. La frammentazione del territorio è di gran lunga superiore a quanto previsto per la legge elettorale per il rinnovo del Parlamento europeo, ove le cinque circoscrizioni inglobano al loro interno addirittura più regioni[44]. Parimenti, alle elezioni amministrative, come è facile intuire, l'elettore fuori sede non può certamente votare sulla scheda prevista per gli elettori residenti nel comune in cui è domiciliato, ma deve esprimere la preferenza su una diversa scheda, riferita all'elezione amministrativa

[44] Per il rinnovo del Parlamento europeo, ad esempio, la circoscrizione Italia Nord-occidentale include le regioni Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria e Lombardia, ove la scheda è, quindi, la medesima. Se si prende a riferimento, invece, il sistema elettorale per il rinnovo della Camera dei Deputati, nello stesso territorio, sono presenti 8 collegi plurinominali e ben 39 collegi uninominali, ciascuno dei quali prevede candidati e liste differenti.

del proprio comune di residenza[45]. Lo stesso dicasi per le elezioni regionali, che sono vincolate al territorio della regione e che si caratterizzano, peraltro, per schede differenti in ogni circoscrizione provinciale[46]. È pur vero che si potrebbe, in ipotesi, pensare che a queste consultazioni si applichi il meccanismo previsto dalla legge n. 38 del 2024 per gli elettori domiciliati fuori dalla circoscrizione di residenza (ossia il voto reso in sezioni speciali nel comune capoluogo di regione sulla scheda riferita al comune di iscrizione elettorale). Tuttavia, si tratterebbe di una soluzione che, se già non convince in riferimento alle elezioni europee, applicata alle elezioni amministrative, regionali e politiche richiederebbe non solo lo spostamento nei rispettivi capoluoghi di regione alla generalità dei fuori sede (e non solo ad una parte di essi), ma anche uno sforzo organizzativo importante, dovendosi prevedere per ciascun elettore una specifica scheda elettorale e una procedura di scrutinio separata per ciascun collegio nelle elezioni politiche, per ciascun comune in quelle comunali, per ciascuna circoscrizione provinciale in quelle regionali[47].

Per le consultazioni referendarie, invece, la sperimentazione della legge n. 38 del 2024 potrebbe costituire un interessante precedente: se, infatti, dovesse funzionare il meccanismo che consente il voto direttamente nel comune di domicilio, questo si potrebbe applicare ai referendum ove la consultazione è unica su tutto il territorio nazionale[48].

In definitiva, la soluzione individuata dalla legge n. 38 del 2024 ha avuto sicuramente il pregio di fornire una prima risposta, bilanciando il principio della rappresentanza territoriale con la necessità di rendere effettivo l'esercizio del voto a tutti i cittadini nel rispetto dei canoni di eguaglianza, personalità, libertà e segretezza del suffragio. La sperimentazione potrebbe, peraltro, essere estesa alle consultazioni referendarie. Tuttavia, non mancano profili di criticità, non secondari, primo fra tutti il fatto che sono stati ammessi al voto fuori sede i soli studenti. La diversa articolazione dei rispettivi sistemi elettorali ha, poi, nei fatti impedito di estendere il voto fuori sede alle contestuali elezioni amministrative, così ponendo l'elettore di fronte alla scelta di votare fuori sede ma solo per le europee, oppure rinunciarvi per fare rientro alla residenza e partecipare ad entrambi gli appuntamenti elettorali.

---

[45] Cfr. d.lgs. n. 267 del 2000, "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"*, e successive modificazioni, e d.p.r. n. 570 del 1960, "*Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali*".

[46] Cfr., in particolare, la legge n. 165 del 2004, "*Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione*", che in attuazione dell'art. 122 Cost. ha dettato i principi fondamentali in materia elettorale regionale e, soprattutto, la legge n. 108 del 1968, "*Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale*", cui le singole leggi elettorali regionali ancora oggi rinviano. In particolare, l'art. 2 della legge n. 108 del 1968 prevede la suddivisione del territorio regionale in circoscrizioni, che corrispondono al territorio delle province di cui si compone la regione, per ciascuna delle quali la scheda elettorale presenta liste differenti collegate al candidato Presidente: si veda, a titolo di esempio, la legge della Regione Lombardia n. 12 del 2017, "*Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione*".

[47] Prendendo a riferimento le elezioni della Camera la suddivisione del territorio in 147 collegi uninominali, significherebbe prevedere nelle sezioni speciali altrettante schede differenti e poi suddividerle per il conteggio e lo scrutinio.

[48] Cfr. la disciplina di cui alla legge n. 352 del 1970 (spec. l'art. 35 per quanto riguarda i referendum abrogativi).

Di qui la necessità di ampliare la riflessione, per ragionare più in generale delle opzioni più adeguate a definire una regolamentazione organica della materia.

4. *Le possibili opzioni per una disciplina organica della materia: il voto per corrispondenza, il voto elettronico e il voto cartaceo, anticipato e presidiato*

Quando si ragiona delle modalità con cui garantire la partecipazione elettorale ai cittadini fuori sede, il tema di fondo che si pone è individuare una formula che consenta l'esercizio del voto nel comune di domicilio temporaneo, ma con riferimento alle liste e ai candidati presentatisi in quello di iscrizione elettorale, e che ciò avvenga con modalità tali da garantire il rispetto dei principi di eguaglianza, personalità, libertà e segretezza posti a presidio del suffragio. Non secondario il fatto che ogni sistema elettorale ha, come si diceva (*retro* §§ 2 e 3), delle proprie peculiarità, che impongono di ragionare non in astratto, ma di individuare una soluzione operativa ritagliata sulle specificità di ciascun modello.

Se per i referendum è, per i motivi già esposti (*retro* § 3), più facile immaginare soluzioni che consentano l'esercizio del voto nel comune di domicilio secondo le forme tradizionali (voto cartaceo al seggio) e per quelle europee una soluzione provvisoria, ritagliata sull'articolazione in macro-circoscrizioni dettata dalla legge n. 18 del 1979, è stata individuata dall'ultimo intervento del Governo, per le altre consultazioni la frammentazione del territorio elettorale suggerisce di immaginare soluzioni alternative.

Queste sono essenzialmente: il voto per corrispondenza, il voto elettronico, presidiato e non presidiato, il voto cartaceo, anticipato e presidiato.

Quanto al primo, trattasi di una formula introdotta nel nostro ordinamento, come già si accennava (*retro* § 2), nel 2001 per consentire il voto da parte degli elettori residenti all'estero iscritti all'AIRE ed estesa, dal 2015, anche per quelli temporaneamente all'estero per un periodo di almeno tre mesi. Tuttavia, parte della dottrina dubita della compatibilità di una simile modalità di espressione del suffragio in particolare con il principio di segretezza[49], che, a sua volta, è condizione necessaria per garantire la libertà del voto, stante il fatto che l'elettore, solo se sicuro che non si potrà in nessun modo risalire alla sua persona, potrà dirsi libero nell'espressione della propria preferenza e, pertanto, esente da forme di controllo, di condizionamento, di intimidazione o di corruzione[50]. Ne è prova il fatto che la legge circonda delle massime garanzie il momento dell'espressione del voto, proprio con il precipuo fine di garantirne la segretezza, anche "contro" la volontà dell'elettore stesso (si pensi al divieto di

[49] Cfr. E. GROSSO, *Il voto all'estero: tra difficoltà applicative e dubbi di costituzionalità*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2022, 346-347; F. LANCHESTER, *Il voto degli italiani all'estero: un esercizio difficile*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Il voto degli italiani all'estero*, Roma, 1988, 12 ss.; più di recente, M. ROSPI, *Segretezza del voto e democrazia*, Napoli, 2020, 256 ss.; A. GRATTERI, *Come superare alcune criticità della legge n. 459 del 2001*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2022, 142-156 ss.

[50] Cfr. E. GROSSO, *Articolo 48*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve della Costituzione*, Padova, 2008, 493 ss.; F. LANCHESTER, *voce Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, 1993, 1127 ss.

introdurre in cabina elettorale dispositivi cellulari o altre apparecchiature)[51]. La segretezza del voto si declina, a sua volta, in una accezione "soggettiva", che intende tale requisito essenzialmente quale garanzia posta a protezione della riservatezza di ciascun votante, ed in una dimensione "oggettiva", come presidio a tutela della legittimità dell'elezione degli organi istituzionali e della genuinità delle consultazioni elettorali.

Secondo parte della dottrina, un voto come quello per corrispondenza, reso in postazioni non sorvegliate (in altre parole, semplicemente da casa), non consentirebbe di escludere che l'espressione del suffragio sia esente da supervisione, prese di conoscenza o controlli da parte di soggetti intenzionati a influenzare il voto altrui e, quindi, porrebbe dubbi di conformità a Costituzione[52]. Secondo altro orientamento, un simile sistema sarebbe al contrario ammissibile, trovando la propria giustificazione nella necessità di garantire l'effettività del diritto di voto di una particolare categoria di elettori e, nello specifico, gli italiani all'estero[53].

Sul punto, è stata chiamata a pronunciarsi la stessa Corte costituzionale che, pur non essendo mai entrata nel merito, in due *obiter dicta* ha fornito alcune indicazioni. In una prima decisione, l'ordinanza n. 195 del 2003, pur dichiarando inammissibile il conflitto tra poteri sollevato in quella circostanza, il Giudice delle Leggi rilevò che qualora fosse indotto «ad accogliere i rilievi di costituzionalità relativi alla introduzione del voto per corrispondenza si determinerebbe la conseguenza di rendere assai più difficile l'espressione del voto degli italiani residenti stabilmente all'estero, pur titolari del diritto di voto e quindi componenti del corpo elettorale»[54]. La Corte sembrava fare intendere che, con riferimento a circostanze specifiche, le esigenze di segretezza e di libertà potessero quindi essere temperate dalla necessità di garantire l'effettività del diritto di voto di alcuni particolari elettori. Più di recente, con l'ordinanza n. 63 del 2018, la Corte, chiamata a pronunciarsi sulla conformità a Costituzione del voto per corrispondenza degli italiani all'estero, pur pervenendo ad una decisione di inammissibilità per ragioni di carattere processuale[55], non si esimeva dal rilevare «oggettive criticità della normativa denunciata quanto al bilanciamento della effettività

[51] Art. 1 del decreto-legge n. 49 del 2008, recante "*Misure urgenti volte ad assicurare la segretezza della espressione del voto nelle consultazioni elettorali e referendarie*", convertito dalla legge n. 96 del 2008.

[52] Così, *ex plurimis*, E. GROSSO, *Articolo 48*, cit., 969 ss.

[53] Ad esempio, v. A. SARAIS, *Democrazia e tecnologie*, Bologna, 2008, 62; C. FUSARO, *Il voto all'estero: quando i costituzionalisti non ci stanno*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2002, 2.

[54] Corte cost., ord. n. 195 del 2003, commentata da N. VIZIOLI, *La Corte non dissolve i dubbi sul voto degli italiani all'estero ma li aumenta*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2003, 1481 ss.

[55] La ragione è, in sintesi, ascrivibile al fatto che il giudizio che aveva dato origine alla questione era stato promosso con un'azione di accertamento riferita alla procedura referendaria indetta in occasione del referendum costituzionale del 4 dicembre 2026. Diversamente dalle ipotesi prese in esame dalle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 (in tema di elezione del Parlamento nazionale, i cui risultati, in quanto esclusivamente rimessi al controllo delle Camere di appartenenza ex art. 66 Cost., sono sottratti a quello del giudice comune), nel caso dell'ordinanza n. 63 del 2018, infatti, l'incertezza sulla pienezza del diritto di voto del ricorrente, ad avviso della Corte, «non poteva essere considerata costituzionalmente insuperabile […] nel senso di non poter essere risolta, sul piano costituzionale, se non ammettendo un'azione del tipo di quella proposta nel giudizio a quo»: ciò in ragione del fatto che nel procedimento referendario è espressamente prevista la reclamabilità delle operazioni di voto all'Ufficio centrale per la circoscrizione estero.

del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero con gli imprescindibili requisiti di personalità, libertà e segretezza del voto stesso»[56]. Il Giudice delle Leggi pareva, quindi, rivedere almeno in parte l'orientamento precedente.

Ne discende che il voto per corrispondenza può forse giustificarsi alla luce della particolare condizione dei cittadini italiani residenti all'estero, per i quali è la stessa Carta costituzionale a statuire la necessità di garantire l'effettività del voto e di prevedere la costituzione della circoscrizione estero. Al contempo, non poche sono le perplessità, di ordine teorico e pratico, che ruotano attorno a tale modalità di votazione, dato il chiaro affievolimento delle garanzie di segretezza e di libertà, il che renderebbe più difficile ammettere una ulteriore estensione, in particolare con riferimento a categorie di elettori, come i fuori sede, privi di un riconoscimento espresso in Costituzione.

Una seconda opzione che si potrebbe prendere in considerazione è quella del voto elettronico.

Con voto elettronico (o *e-voting*) ci si riferisce alla digitalizzazione delle procedure di espressione del voto e di scrutinio[57].

Obiettivo dei sistemi di *e-voting* è fondamentalmente quello, in varie forme e con differenti gradi di intensità, di aumentare l'influenza, l'espressività e l'accessibilità del voto nella sua dimensione sia individuale, che collettiva. Il voto elettronico, infatti, può favorire l'accesso al voto di determinati elettori[58], rendere più celeri le operazioni di autenticazione, di voto e di scrutinio, diminuire i rischi di brogli materiali periferici e la commissione di errori (si pensi alle schede nulle o contestate, che il voto elettronico per sua natura non consente) e, più in generale, favorire la partecipazione al momento elettorale, sebbene sul punto, come a breve si illustrerà, occorre effettuare alcuni distinguo. Allo stesso tempo, questi sistemi impongono una verifica della tenuta dei principi costituzionali posti a tutela del corretto esercizio del suffragio, sia per i rischi legati alla sicurezza informatica delle operazioni sottese, sia, specie nelle forme di *e-voting* da remoto, per il potenziale contrasto con la segretezza e la libertà del voto[59].

Per rispondere a questi quesiti, una premessa è quindi necessaria, dovendosi distinguere tra sistemi di voto elettronico presidiato e non presidiato. Con la prima

---

[56] Corte cost., ord. n. 63 del 2018. Sul punto, si vedano le riflessioni di M. ARMANNO, *Il voto degli italiani all'estero e la riduzione degli spazi di accesso al giudizio di costituzionalità in materia elettorale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1° ottobre 2018, 1-4; A. DI CHIARA, *La Corte conferma che l'azione di accertamento del diritto di voto vale solo per le "zone franche"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 24 aprile 2018, 1-5.

[57] Cfr. *Recommendation CM/Rec (2017) of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting*, elaborata nel 2017 dal Consiglio d'Europa.

[58] Si pensi alle persone con disabilità che non possono recarsi ai seggi o che hanno difficoltà ad esprimere sulla scheda cartacea il voto e che sarebbero, quindi, facilitate da dispositivi elettronici.

[59] Sui rischi e sulle opportunità del voto elettronico, cfr. A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, 2005, 1-255; L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1/2011, spec. 47 ss.; M. ROSPI, *Internet e diritto di voto*, in M. NISTICÒ-P. PASSAGLIA (a cura di), *Internet e costituzione*, Torino, 2014, 263 ss.; P. CARLOTTO, *Il voto elettronico nelle democrazie contemporanee*, Padova, 2015, 1 ss.; M. RUBECHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, 2016, 1-224; G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica. Presupposti e strumenti*, Padova, 2017, 240 ss.; G. GOMETZ, *Democrazia elettronica. Teorie e tecniche*, Pisa, 2017, 153-189.

definizione ci si riferisce al voto telematico reso, segretamente, in cabine allestite presso sezioni elettorali sorvegliate da pubblici ufficiali. In questo caso, la consultazione avviene in sedi provviste di terminali dotati di schermo, attraverso i quali l'elettore può esprimere la propria preferenza. Nel caso del voto elettronico presidiato, inoltre, l'identificazione del votante può avvenire dal personale addetto al seggio, oppure digitalmente tramite un sistema di identificazione informatico. Un esempio di *e-voting* presidiato si è avuto in occasione del referendum consultivo indetto nel 2017 in materia di autonomia differenziata dalla Regione Lombardia.

Il voto elettronico non presidiato prevede, invece, che il voto possa essere espresso, in via digitale e a distanza, da qualunque luogo collegato alla rete *internet*, utilizzando un semplice terminale (pc, cellulare, *tablet* e via dicendo). Una volta effettuato l'accesso, il votante esprime la propria preferenza su app o siti, che mostrano una rappresentazione della scheda elettorale. Il voto viene successivamente criptato e firmato digitalmente, trasmesso a *server* appositi, in cui viene "dissociato" dai dati personali del votante, de-criptato e conteggiato. Il voto elettronico da remoto è, quindi, concepito per poter essere espresso da qualunque luogo avente connessione *internet* (anche, semplicemente, da casa), tanto è vero che è imprescindibile che vengano predisposti sistemi di identificazione del votante che non consentano alterazioni del voto, sostituzioni di persone, ripetizioni del voto dal medesimo *account*. Quello che, invece, è difficile garantire è che il voto non sia reso alla presenza o sotto l'influenza di terze persone, tanto è vero che, come a breve si esporrà, il voto elettronico da remoto pone più di un dubbio di conformità a Costituzione.

Orbene, un po' in sordina, il voto elettronico non presidiato è già entrato in via sperimentale nel nostro ordinamento in virtù di una previsione contenuta nella legge di bilancio 2020[60], proprio per garantire il voto degli italiani all'estero e dei fuori sede. In particolare, con l'art. 1, comma 627, è stata disposta l'istituzione di un Fondo per il voto elettronico allo scopo di introdurre una sperimentazione di voto in via digitale per le elezioni politiche, europee e per i referendum previsti dagli artt. 75 e 138 Cost. Al successivo comma 628 si è demandato ad un Decreto inter-ministeriale, da adottarsi entro 30 giorni da parte del Ministero dell'Interno e del Ministero per l'Innovazione Tecnologica e Digitale, la definizione delle modalità attuative del predetto Fondo e della relativa sperimentazione, "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". L'art. 38-bis, comma 10, del decreto-legge n. 77 del 2021, convertito dalla legge n. 108 del 2021, ha esteso la sperimentazione anche alle elezioni regionali e amministrative.

Sebbene in ritardo rispetto al termine inizialmente previsto, il 9 luglio 2021, il Ministero dell'Interno ha adottato, di concerto con quello per la Transizione Ecologica e l'Innovazione Digitale, un decreto ministeriale, con cui sono state approvate le "Linee guida per la sperimentazione di modalità di espressione del voto in via digitale per le

[60] Legge n. 160 del 2019, "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*".

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"[61]. In seguito, il decreto-legge n. 41 del 2022, "in considerazione della situazione politica internazionale e dei correlati rischi connessi alla cybersicurezza", ha disposto il rinvio della sperimentazione dal 2022 al 2023. Per lungo tempo, quindi, tutto è rimasto fermo.

La situazione si è improvvisamente sbloccata nel dicembre 2023, quando il Ministero dell'Interno ha dato avvio ad una prima, parziale, simulazione, priva di valore legale, aperta ai soli cittadini italiani residenti o temporaneamente soggiornanti all'estero in alcune circoscrizioni consolari[62]. Questa simulazione si è svolta sulla base delle previsioni del D.M. del luglio 2021, il quale ha stabilito, all'art. 3, che il voto elettronico sarebbe stato espresso mediante «una *web application*, a cui l'elettore avrebbe potuto accedere con qualsiasi dispositivo digitale collegato alla rete *Internet*» ovvero «mediante l'utilizzo di apposite postazioni elettroniche ubicate al di fuori dei locali adibiti ad Ufficio elettorale di sezione». Il D.M. in questione ha, quindi, aperto la strada alla sperimentazione di un voto elettronico non presidiato per quelle categorie identificate dalla legge di bilancio 2020, ossia i cittadini italiani all'estero e, in prospettiva, i fuori sede[63].

Un primo esempio si è avuto in occasione della simulazione tenutasi nel dicembre dello scorso anno: i cittadini italiani coinvolti hanno potuto votare semplicemente accedendo da qualunque terminale avente connessione a *Internet* (per esempio dal proprio computer) ad una piattaforma messa a disposizione dal Ministero dell'Interno, denominata "Portale *E-Vote*", autenticandosi con SPID (il sistema unico di identità digitale), CIE (la carta di identità elettronica) o CNS (la carta nazionale dei servizi). Una volta effettuato l'accesso, l'elettore ha visualizzato sulla schermata le schede per la Camera e il Senato e potuto cliccare sul contrassegno della lista prescelta, così da esprimere fino a due preferenze, scegliendo tra i nominativi presenti sulla scheda digitale.

Nelle intenzioni del legislatore, superata la fase di simulazione, ancora in corso, tale modalità potrebbe (il condizionale è d'obbligo) essere applicata ad una consultazione elettorale ufficiale, sebbene in forma ancora sperimentale, ed essere

[61] D.M. 9 luglio 2021 del Ministero dell'Interno, adottato di concerto con il Ministero per la Transizione Ecologica e l'Innovazione Digitale.

[62] In particolare: Londra, Stoccolma, Monaco di Baviera e Charleroi.

[63] Nella consapevolezza dei rischi legati al voto elettronico non presidiato, l'art. 4 del D.M. stabilisce alcune cautele, nello specifico che: il sistema sia sviluppato, garantendo un'agevole comprensione da parte di tutti gli elettori; una volta espressa la preferenza, l'elettore riceva conferma della scelta effettuata; il voto espresso non sia riconducibile all'elettore, prescrivendo che le informazioni sui votanti vengano separate da quelle sui voti espressi e vengano digitalmente "sigillate"; l'elettore sia posto nella condizione di verificare, tramite lo schermo del proprio dispositivo che il voto espresso sia quello corrispondente alla sua volontà, ricevendo conferma dal sistema che il voto è stato registrato e che la procedura è stata completata; chiusa la fase della votazione, i voti siano "sigillati" fino al momento dello scrutinio; infine, il conteggio sia attivato solo dopo la chiusura di tutte le operazioni di voto, ivi comprese quelle espletate con modalità tradizionali "analogiche".

estesa non solo ai cittadini italiani all'estero, ma anche ai fuori sede, come la legge di bilancio 2020 e il D.M. del luglio 2021 prescrivono chiaramente.

Orbene, in disparte il fatto che sarebbe stato forse preferibile non rimettere l'intera regolamentazione ad un decreto inter-ministeriale in una materia così delicata, nel merito non convince la scelta di optare per una votazione elettronica e a distanza. Se, da un lato, infatti, l'accessibilità di un simile sistema avrebbe l'indubbio vantaggio di favorire la partecipazione al momento elettorale, consentendo, in particolare, a chiunque, ovunque si trovasse, con un semplice "click", di esprimere la propria preferenza e di farlo sulla scheda elettorale del collegio o della circoscrizione di residenza, in quanto il sistema informatico consentirebbe, effettuata l'identificazione, di visualizzare la scheda associata al votante in base al comune di iscrizione elettorale, dall'altro, si pongono alcuni interrogativi di non poco conto.

Il primo riguarda l'autenticazione del votante. Mentre le procedure di voto elettronico presidiato sono garantite dalla presenza del personale di seggio, l'*e-voting* da remoto espone al rischio che, autenticatosi, l'avente diritto lasci esprimere ad altri il voto[64]. Trattasi di preoccupazioni destinate, tuttavia, a ridursi grazie al progresso tecnologico e all'elaborazione di sistemi di riconoscimento del votante sempre più sofisticati[65]. Sotto questo aspetto, se l'autenticazione dell'elettore, attraverso codici, *password* o altri identificativi, pur permettendo al sistema informatico di riconoscere la provenienza del voto, non è in grado di assicurare che chi invia il voto sia effettivamente l'avente diritto, maggiori garanzie offrirebbero «sistemi che facciano uso di tecniche biometriche, per mezzo delle quali è possibile procedere al riconoscimento di un individuo anche a distanza in base a caratteristiche biologiche e fisiche uniche, quali impronte digitali, iride, forma della mano»[66].

Esiste poi un tema che, a prima vista, potrebbe essere percepito come secondario, ma che, in realtà, è decisivo. Il voto da remoto valorizza certamente la dimensione individuale del voto, in quanto ne facilita in massimo grado l'espressione senza barriere spazio-temporali, consentendo di esprimere la propria scelta in pochi secondi ovunque ci si trovi. È, però, altrettanto vero che simili modalità di votazione sviliscono la dimensione "funzionale" del voto, inteso come esercizio di una funzione pubblica e di un dovere civico, come pure richiede l'art. 48 Cost. In particolare, a venir meno è il valore simbolico dell'atto di recarsi al seggio ed inserire, fisicamente, la scheda nell'urna, che tradizionalmente si lega ad una liturgia caratterizzata dalla pubblicità, dall'eguaglianza e da una certa durata del processo e che rappresenta uno dei momenti più alti e solenni della vita democratica[67]. Votare comodamente da casa, grazie alle

[64] Lo evidenzia A. G. OROFINO, *L'e-vote*, in *Diritto & diritti*, 2003, 205.

[65] In questi termini si esprime 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, 2-45.

[66] M. ROSINI, *Il voto elettronico*, cit., 24.

[67] Cfr. M. ROSINI, *Il voto elettronico*, cit., 12, che rileva, al riguardo, come «sia entrata in crisi nelle società pluralistiche attuali, caratterizzate dalla presenza di molteplici gruppi sociali portatori di interessi, ideali e progetti differenziati, il nesso tra voto ed esercizio di una funzione collettiva non è scomparso, vista la sua necessaria strumentalità al funzionamento delle istituzioni democratico-rappresentative». E aggiunge: «Il voto elettronico, soprattutto a distanza, è potenzialmente in grado di determinare lo

opportunità che la tecnologia oggi offre, è certamente un'opzione da tenere in considerazione, specie per ovviare ad alcuni ostacoli che la votazione al seggio può porre per determinati elettori, ma che va calibrata con attenzione, in quanto una sua generalizzazione potrebbe minare il valore pubblico e simbolico del suffragio[68].

Infine, e si tratta del profilo più problematico, il voto elettronico da remoto suscita dubbi di compatibilità con i principi costituzionali di segretezza e di libertà del voto. Si è già detto, in riferimento al voto per corrispondenza, che soluzioni che prospettino il ricorso al voto a distanza si scontrano, difatti, con l'impossibilità di verificare che esso non sia effettivamente esente da controlli, influenze, minacce altrui. E si è visto come la Corte costituzionale non abbia mai espressamente chiarito se una simile modalità di votazione sia conforme o meno a Costituzione, adombrando anzi alcuni dubbi.

Ad avviso di una parte della dottrina, le similitudini tra il voto elettronico a distanza e il voto per corrispondenza, pertanto, indurrebbero a consentire l'utilizzazione del primo nei limiti in cui si ammette il secondo[69], ossia nelle ipotesi in cui già si assiste ad un'interpretazione più elastica dei requisiti di cui all'art. 48, comma 2, Cost. e, al più, per ovviare alle esigenze di alcune categorie di elettori, come i fuori sede, oggi privi di strumenti alternativi al voto presso il seggio di residenza. Da questo punto di vista, dati i rischi in termini di segretezza che la votazione elettronica non presidiata pone, si dovrebbero quantomeno prevedere una serie di accorgimenti, come il meccanismo c.d. a "doppio binario" digitale/analogico (in uso in Estonia, paese all'avanguardia in questo campo)[70], nonché la possibilità di esprimere più voti in successione sino alla chiusura dei seggi, così da consentire di correggere quelli già espressi qualora fosse necessario.

A tale orientamento ribatte altra parte della dottrina, secondo la quale, al contrario, il voto elettronico non presidiato sarebbe radicalmente incompatibile con i principi di libertà e di segretezza del suffragio, dal momento che si rimetterebbero tali garanzie alla sola sensibilità e disponibilità del singolo. Le analogie, quindi, con il voto cartaceo per corrispondenza dovrebbero indurre non a legittimare e implementare il voto elettronico da remoto, che sarebbe da escludersi, ma piuttosto portare all'esito opposto, ossia concludere per un ripensamento dello stesso voto per corrispondenza[71].

Piuttosto, nel tentativo di individuare una soluzione al voto dei fuori sede, potrebbe prendersi in considerazione il voto elettronico in seggi presidiati. Quest'ultimo, infatti, proprio poiché reso al seggio, non pone tutti quei problemi di segretezza e libertà che invece una votazione da remoto presenta. Anche il valore

---

smarrimento del valore simbolico del voto, snaturando un processo altrimenti riflessivo e cancellando l'importanza dell'atto collettivo che si sta compiendo».

[68] Cfr. A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 marzo 2015, 9.

[69] Pur con sfumature diverse, in questo senso, M. ROSINI, *Il voto elettronico*, cit., 33-36; L. TRUCCO, *Il voto elettronico nel quadro della democrazia digitale*, in T. E. FROSINI-O. POLLICINO-E. PAPA-M. BASSINI (a cura di), *Diritti e Libertà in Internet*, Milano, 2017, 230 ss.

[70] Sull'esperienza del voto elettronico estone, cfr. K. GOOS-I. KORTHAGEN, *Binding Decision Making*, in L. HENNEN-I. VAN KEULEN-I. KORTHAGEN-R. LINDER-G. AICHOLZER (a cura di), *European E-Democracy in Practice*, Cham, 2020, 279-284.

[71] Posizione espressa, ad esempio, da S. CATALANO, *Il voto elettronico*, in G. FERRI (a cura di), *Diritto costituzionale e nuove tecnologie*, Napoli, 2022, 361-362; A. G. OROFINO, *L'e-vote*, cit., 206; A. GRATTERI, *Come superare alcune criticità della legge n. 459 del 2001*, cit., 149.

simbolico del recarsi fisicamente a votare viene preservato. È pur vero che le votazioni elettroniche presidiate pongono comunque un tema di sicurezza delle operazioni informatiche sottese e di verificabilità dell'intera procedura elettronica di voto e di scrutinio[72]. Sotto questo aspetto, affinché il voto elettronico, presidiato, possa dirsi effettivamente libero e segreto, infatti, non è solo necessario impedire qualsiasi associazione tra una data preferenza e una data persona, ma anche assicurare che non avvengano alterazioni o manomissioni del voto nell'arco dell'intero procedimento, dall'autenticazione sino alla comunicazione dei risultati. Questione di non facile soluzione, in quanto se si vuole assicurare la totale anonimità della preferenza, si pone poi il problema di come dare certezza, *ex post*, della presenza e dell'integrità del singolo voto[73].

Quella della necessaria verificabilità e trasparenza della procedura informatica è, a dire il vero, un'esigenza da tenere sì in considerazione, ma che non deve essere al contempo estremizzata, se si considera che anche nelle procedure di voto tradizionali, una volta inserita la scheda nell'urna, il voto si "smaterializza" e non è, quindi, più verificabile[74]. Ciò è funzionale proprio ad evitare che si possa risalire all'identità del votante e, quindi, lederne l'anonimato. In ogni caso, la dottrina maggioritaria ha rilevato come trattasi di una criticità superabile, in particolare grazie all'implementazione di sistemi informatici sempre più evoluti[75].

In definitiva, il voto elettronico presidiato presenta certamente dei rischi, che richiederebbero la predisposizione di un sistema informatico idoneo allo scopo e una lunga fase di sperimentazione; tuttavia, a differenza della votazione digitale da remoto, è esente da quelle problematiche, strutturali, come l'impossibilità di garantire appieno la segretezza, nella sua dimensione in particolare esterna, proprio perché il voto viene reso in luoghi presidiati. Per quanto in questa sede più interessa, il voto elettronico presidiato avrebbe, in compenso, l'indubbio vantaggio di far apparire sullo schermo del votante la scheda elettorale del comune di iscrizione elettorale, grazie alla possibilità di associare l'identificativo dell'elettore al comune di residenza[76].

Per concludere sul punto, nonostante non sia una strada presa al momento in considerazione dal legislatore – forse in considerazione anche degli sforzi organizzativi che si richiederebbero all'apparato amministrativo e dell'assenza di una struttura

[72] Lo evidenzia S. CATALANO, *Il voto elettronico*, cit., 353; v., anche, A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, cit., 11.

[73] Proprio l'assenza di una completa trasparenza e verificabilità ha portato, alcuni anni orsono, il Tribunale costituzionale tedesco a ritenere il sistema di voto elettronico, presidiato, allora impiegato in Germania, incostituzionale, cfr. BVerfG 2 BvC 3/07 del 3.03.2009, su cui A. GRATTERI, *Germania: le garanzie minime necessarie per il voto elettronico secondo il tribunale costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, marzo 2009, 1-4 ed E. BERTOLINI, *Il polling place e-voting nella recente pronuncia del Bundesverfassungsgericht: un futuro da riconsiderare*?, in *DPCE*, 2009, 2, 599 ss.

[74] A. GRATTERI, *Germania: le garanzie minime necessarie per il voto elettronico secondo il Tribunale costituzionale*, cit., 2.

[75] S. CATALANO, *Il voto elettronico*, cit., 355, propone come «via di possibile soluzione per questo intricato problema quello del ricorso alla tecnologia blockchain che, con la creazione di blocchi, consentirebbe ai singoli elettori di visionare la presenza e l'integrità del voto».

[76] A favore dell'*e-voting* presidiato cfr. E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Italian Journal of Electoral Studies (IJES), 46(1)*, 2002, 5-48; P. CARLOTTO, *Il voto elettronico*, cit., 137 ss.

informatica capillare su tutto il territorio nazionale – il voto elettronico presidiato potrebbe costituire una valida alternativa per garantire il voto ai cittadini fuori sede nel comune di domicilio (e, in prospettiva, anche agli italiani all'estero in luogo del voto per corrispondenza).

Esiste, tuttavia, anche una terza soluzione, verosimilmente più praticabile e meno foriera di incognite. Ci si riferisce al c.d. voto anticipato, cartaceo e presidiato, elaborato dalla già citata "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", presieduta da Franco Bassanini tra il 2021 e il 2022 (*retro* § 2).

Secondo quanto previsto dalla relazione conclusiva della Commissione[77], l'elettore avrebbe la possibilità di esercitare il voto in apposite cabine elettorali allestite nel comune di domicilio (ad esempio, presso gli Uffici postali), anticipatamente rispetto al giorno delle elezioni[78]. La procedura necessiterebbe di due adempimenti preliminari, ossia la digitalizzazione della tessera elettorale, mediante l'istituzione del "certificato elettorale digitale" e la previsione dell'*election day*, di modo da concentrare il più possibile le consultazioni elettorali in uno o due appuntamenti all'anno.

L'elettore che volesse avvalersi del voto anticipato dovrebbe, in particolare, stampare o scaricare il certificato elettorale digitale, che andrebbe presentato al funzionario incaricato, il quale, mediante un'apposita *app*, accerterebbe il diritto dell'elettore al voto e identificherebbe il seggio elettorale di residenza. La stessa *app* consentirebbe all'incaricato dell'Ufficio abilitato di provvedere alla stampa delle schede elettorali associate all'elettore, della dichiarazione di avvenuto esercizio del voto e dell'etichetta con l'indirizzo del seggio di destinazione del voto; l'etichetta sarebbe immediatamente incollata su apposite buste (buste A).

Per scongiurare rischi di duplicazione del voto, il certificato elettorale digitale incorporerebbe automaticamente la dichiarazione di avvenuto esercizio del voto e non potrebbe essere riutilizzato in quella tornata elettorale. L'incaricato dell'Ufficio abilitato provvederebbe a consegnare all'elettore la scheda elettorale, la dichiarazione di avere espresso il voto, la busta A e una busta B. L'elettore esprimerebbe il proprio voto nella cabina appositamente allestita; provvederebbe, altresì, a sottoscrivere la dichiarazione di voto; inserirebbe, quindi, la scheda nella busta B e quest'ultima, unitamente alla dichiarazione di voto, nella busta A già etichettata con l'indirizzo del seggio elettorale di destinazione del voto (quello di residenza quindi). Il plico elettorale verrebbe, quindi, spedito al seggio di destinazione in tempo utile per lo spoglio.

Il Presidente del seggio di destinazione, dopo la conclusione delle operazioni di voto e prima dell'avvio dello scrutinio, aprirebbe tutte le buste A pervenute per posta;

[77] Cfr. la 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. Federico D'Incà", 213-218.

[78] Precisamente, in un periodo che andrebbe dal momento in cui sono state presentate le liste elettorali e le schede elettorali sono state approvate per la stampa fino ad un giorno, precedente la data delle elezioni, determinato in modo che l'Ufficio abilitato sia in grado di far pervenire al seggio di destinazione, entro la chiusura delle operazioni di voto, le buste chiuse contenenti le schede votate.

provvederebbe, quindi, a separare la dichiarazione di voto dalla busta contenente la scheda elettorale; accerterebbe che la dichiarazione di voto sia stata sottoscritta ed aggiornerebbe il registro, aggiungendo ai votanti presso il seggio il numero degli elettori che abbiano espresso voti anticipati; il Presidente, infine, aprirebbe le buste B contenenti le schede votate e le inserirebbe nell'urna assieme a tutte le altre schede prima di procedere alle normali operazioni di spoglio.

Tale meccanismo, che era stato fatto proprio dal disegno di legge AC 115, è stato, tuttavia, abbandonato nell'ultima versione del disegno di legge oggi all'esame del Senato (*retro* § 2). Tra tutte quelle illustrate, sembra, tuttavia, la proposta che massimizza la partecipazione elettorale e minimizza i rischi di lesione dei precetti costituzionali che presidiano l'esercizio del voto: da un lato, infatti, consentirebbe di votare agli elettori fuori sede nel comune di domicilio ma nel rispetto del principio della rappresentanza territoriale; dall'altro, trattandosi di una forma di voto presidiato, si porrebbe nel pieno rispetto dei principi di personalità, di libertà e di segretezza, peraltro senza i rischi di sicurezza informatica che, come si è visto, il voto elettronico, anche presidiato, comporta.

5. *Riflessioni conclusive*

Il tema del voto degli elettori fuori sede intercetta una serie di questioni di particolare importanza e interesse per il diritto costituzionale. La necessità di preservare il principio della rappresentanza territoriale, caposaldo del nostro sistema democratico, deve essere, infatti, bilanciato con l'esigenza di garantire a tutti i cittadini, senza distinzioni, l'esercizio effettivo del suffragio. In un periodo storico in cui si assiste ad una accentuata mobilità territoriale del corpo elettorale, occorre, quindi, interrogarsi sulle modalità con cui consentire il voto nel comune di domicilio temporaneo, ma per le liste e i candidati riferiti a quello di iscrizione elettorale. Nell'addivenire ad un punto di equilibrio è necessario, inoltre, individuare un meccanismo che assicuri il rispetto dei principi posti a presidio del voto e delle procedure elettorali, sanciti dall'art. 48, comma 2, Cost. Nel farlo, deve poi essere considerato che ciascun sistema elettorale presenta delle proprie specificità, che possono portare a soluzioni anche profondamente differenti tra loro.

L'art. 1-ter del decreto-legge n. 7 del 2024, inserito in sede di conversione dalla legge n. 38 del 2024, da cui ha preso le mosse il presente contributo, rappresenta certamente una prima risposta, coerente con l'articolazione in macro-circoscrizioni che caratterizza la legge elettorale per il rinnovo del Parlamento europeo e rispettosa dei precetti costituzionali di cui si diceva. Tuttavia, non mancano parimenti profili critici, come l'aver ammesso esclusivamente gli studenti fuori sede e non aver previsto alcuna disciplina per le contestuali elezioni amministrative.

Allargando lo sguardo oltre le elezioni europee del prossimo giugno, la possibilità di un voto nel comune di domicilio temporaneo, che la legge da ultimo approvata individua per gli elettori domiciliati in un comune della medesima circoscrizione di

residenza, sarebbe estendibile alle consultazioni referendarie, uniche su tutto il territorio nazionale. Per le elezioni amministrative, regionali e politiche, invece, data la diversa struttura dei rispettivi sistemi elettorali e la relativa frammentazione della "mappa" elettorale occorre immaginare soluzioni alternative.

Le opzioni disponibili sono diverse.

Alcune, come il voto per corrispondenza e il voto elettronico non presidiato, sembrano presentare criticità di ordine teorico e pratico tali da sconsigliarne una loro introduzione. Da questo punto di vista, nel ragionare del voto dei fuori sede, sarebbe forse auspicabile un ripensamento dello stesso sistema di votazione per corrispondenza oggi in uso per gli italiani residenti o temporaneamente domiciliati all'estero.

Difficile anche un'estensione del meccanismo, oggi previsto come soluzione temporanea in vista delle prossime elezioni europee per gli elettori domiciliati in una circoscrizione differente da quella residenza, in ragione sia degli sforzi organizzativi che si richiederebbero alla macchina amministrativa in occasione di consultazioni non articolate in sole cinque macro-circoscrizioni, sia del fatto che gli elettori fuori sede sarebbero comunque obbligati ad uno spostamento nel comune capoluogo di regione.

Altre soluzioni, come il voto cartaceo, anticipato e presidiato e il voto elettronico presidiato, sembrano offrire maggiori garanzie di tenuta dei precetti sanciti dall'art. 48, comma 2, Cost. e, parallelamente, consentire l'esercizio del voto nei comuni di domicilio temporaneo pur sempre nel rispetto del principio della rappresentanza territoriale. Se il voto elettronico presidiato richiederebbe, tuttavia, l'implementazione di una capillare rete informatica e di un sistema che assicuri parallelamente l'anonimità e la verificabilità del voto, più praticabile allo stato sembra il voto cartaceo, anticipato e presidiato. Non secondario il fatto che questi sistemi sarebbero applicabili alla generalità delle consultazioni elettorali.

Al Parlamento spetta, quindi, il compito, esaurita la sperimentazione delle prossime elezioni europee, di riprendere l'esame delle proposte di legge depositate e individuare una soluzione che bilanci i diversi principi e interessi in gioco.