



7 SETTEMBRE 2022

Far ritorno al luogo di residenza o rinunciare all'adempimento del proprio dovere civico? Il diritto di voto alla prova dell'effettività

di Silvia Talini

Ricercatrice in Diritto costituzionale  
Università degli Studi Roma Tre



# Far ritorno al luogo di residenza o rinunciare all'adempimento del proprio dovere civico? Il diritto di voto alla prova dell'effettività\*

**di Silvia Talini**

Ricercatrice in Diritto costituzionale  
Università degli Studi Roma Tre

**Abstract [It]:** Il contributo propone una riflessione in ordine alle difficoltà concernenti l'esercizio del diritto di voto per coloro che vivono lontano dal luogo di residenza. In particolare, prendendo le mosse dall'analisi dei lavori dell'Assemblea Costituente e dalle esperienze degli Stati esteri, l'Autrice si interroga sulla necessità di modificare la normativa vigente sulle modalità di esercizio del voto al fine di assicurarne un maggiore grado di effettività e di eliminarne i problematici riflessi sul principio di uguaglianza e sul fenomeno dell'astensionismo.

**Title:** Returning to one's place of residence or renouncing the performance of one's civic duty? The right to vote to the test of effectiveness

**Abstract [En]:** The paper proposes a reflection on the difficulties concerning the exercise of the right to vote for those who live far from their residence. In particular, starting from the analysis of the works of the Constituent Assembly and foreign regulations, the author questions the need to change the current legislation on how to vote. The aim is to ensure greater effectiveness of the right and to eliminate the problems of legislation on the principle of equality and the phenomenon of abstentionism.

**Parole chiave:** voto, residenza, effettività, uguaglianza, astensionismo

**Keywords:** voting, residence, effectiveness, equality, abstentionism

**Sommario:** 1. Dal dibattito in Assemblea Costituente all'attuale formulazione dell'art. 48 Cost.: il progressivo ampliamento dei confini del diritto di voto. 2. Al di là delle eccezioni: la regola che impone l'esercizio del voto nel luogo di residenza. 3. I problematici riflessi della normativa vigente sul principio di uguaglianza e sul fenomeno dell'astensionismo. 4. Le diverse modalità di esercizio del diritto di voto: uno sguardo comparativo. 5. Proposte passate e prospettive future in vista di una maggiore effettività del diritto di voto.

## 1. Dal dibattito in Assemblea Costituente all'attuale formulazione dell'art. 48 Cost.: il progressivo ampliamento dei confini del diritto di voto

Personale, eguale, libero e segreto. Il voto, così delineato nell'art. 48 della Costituzione, rappresenta, come è noto, un diritto e insieme un dovere civico, riconosciuto a tutti i cittadini che abbiano compiuto la maggiore età<sup>1</sup>. Nella sua originaria formulazione, l'art. 48 Cost. si completava con la previsione della

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Come noto, l'art. 48 della Costituzione si lega, inscindibilmente, al secondo comma dell'art. 1 Cost.: «La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione»; ma anche, come si dirà nel proseguo della trattazione (*infra*, par. 2 e 5), agli artt. 2 e 3 Cost. quali fondamenti del principio supremo della libertà-dignità della persona (F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 107) al di là di ogni discriminazione e disuguaglianza economica e sociale. In questo senso è stato affermato che la Costituzione concepisce

possibilità di limitare il diritto di voto per incapacità civile, per effetto di una sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale espressamente stabiliti dalla legge. Nulla si diceva, dunque, in merito a un suo possibile esercizio da parte di coloro che – lontani dal territorio nazionale – fossero impossibilitati a prendere parte alle operazioni elettorali.

Come emerge dalla lettura dei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, il tema non fu tuttavia estraneo al dibattito, specie con riguardo alla posizione dei cittadini che vivevano lontano dall'Italia.

In particolare, nella seduta del 20 maggio 1947 l'on. Piemonte propose di intervenire sulla formulazione del secondo comma dell'art. 48 Cost. inserendo, dopo la parola “segreto”, le seguenti: «ed è esercitato anche dal cittadino all'estero»; ciò al fine «di permettere agli italiani emigrati di potere votare nel luogo dove si trovano senza dover ricorrere a notevoli spese e danni per rimpatriare»<sup>2</sup>.

Nella medesima occasione l'on. Piemonte tentò di avvalorare la proposta facendo espresso riferimento a esperienze di Stati esteri che, già da tempo, consentivano – secondo diversi meccanismi – la partecipazione dei propri cittadini lontani dal territorio nazionale: «la Norvegia permette ai suoi pescatori quando sono lontani, in acque straniere, di votare senza distaccarsi dal posto del lavoro ed un bastimento va a raccogliere le schede. La Norvegia stessa e l'Australia ammettono al voto gli ammalati e gli assenti. L'Inghilterra concede agli assenti di votare sia per mandato o procura, sia mandando direttamente la scheda. Ed infine la Danimarca e la Norvegia ammettono al voto gli emigranti autorizzandoli a inviare le loro schede alla propria sezione elettorale per posta e in busta chiusa, osservando determinate cautele. Dunque, se questo problema è stato risolto altrove, non c'è ragione perché non lo risolva l'Italia (...)».

L'on. Piemonte concluse sul punto facendo un espresso riferimento anche agli sviluppi realizzati nel settore delle comunicazioni e nei più agili scambi «per la rapidità odierna dei trasporti e per i progressi dell'aviazione».

Nella medesima direzione si muove, ancora nella seduta del 20 maggio 1947, l'intervento dell'on. Schiavetti il quale, oltre a ribadire l'importanza di mantenere gli italiani all'estero «uniti alla madre Patria»<sup>3</sup>, fece emergere un essenziale aspetto concernente il legame tra l'esercizio effettivo del diritto e le condizioni socioeconomiche della persona. In particolare, egli sostenne che la possibilità per i cittadini all'estero di restare iscritti nelle liste elettorali e, quindi, di poter far ritorno in Italia per l'esercizio dell'elettorato attivo, non costituisse un'efficace garanzia della loro partecipazione alla vita democratica del Paese; è evidente,

---

«l'eguaglianza come condizione alla libertà» anche nell'esercizio dei diritti fondamentali (virgolettato di G. FERRARA, *Diritto soggettivo, diritto oggettivo. Uno sguardo sugli apici del giuridico*, in *Costituzionalismo.it*, 14 settembre 2008, p. 25).

Al tema sono stati dedicati i recenti volumi di D. CASANOVA *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020; M. F. DE TULLIO *Uguaglianza sostanziale e nuove dimensioni della partecipazione politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, nonché, anche se meno recentemente, di M. ARMANNI, *Personale, uguale, libero e segreto. Il diritto di voto nell'ordinamento costituzionale italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

<sup>2</sup> On. Giuseppe Piemonte, seduta dell'Assemblea Costituente del 20 maggio 1947.

<sup>3</sup> On. Fernando Schiavetti, seduta dell'Assemblea Costituente del 20 maggio 1947.

infatti, come «l'esercizio del diritto di voto sotto questa forma riguarderà sempre una piccola minoranza di cittadini italiani; riguarderà soprattutto la minoranza di cittadini italiani che vive in Svizzera, in Francia, e in qualche altro paese d'Europa: quei cittadini italiani, cioè, che potranno permettersi il lusso di fare un viaggio in Italia durante le elezioni. Ma la maggior parte dei cittadini italiani residenti all'estero, (...) non potranno mai esercitare in questa forma il loro diritto di voto che per via di eccezione»<sup>4</sup>.

Evidente, dunque, come dalle parole dell'on. Schiavetti inizino a delinearsi i contorni di un problema concernente non tanto la titolarità formale del diritto di voto quanto, piuttosto, una sua carenza di effettività dovuta non alla condizione di oggettiva lontananza della persona dal proprio seggio quanto, soprattutto, alle diverse condizioni economico-sociali<sup>5</sup>.

Gli emendamenti volti al riconoscimento del diritto di voto anche all'estero non ebbero tuttavia seguito e nel testo definito dell'art. 48 Cost., approvato il 22 maggio del 1947, fecero ingresso solo le ricordate disposizioni riguardanti l'elettorato (primo comma), le caratteristiche del voto (secondo comma) e le ipotesi di una possibile limitazione del diritto (terzo comma).

Tuttavia, nonostante il mancato ingresso nel testo costituzionale, è noto come l'esigenza di consentire l'esercizio dell'elettorato attivo anche ai cittadini lontani dal territorio nazionale si sia tutt'altro che affievolita tanto da giungere, nel gennaio del 2000, a una revisione costituzionale dell'art. 48 nella direzione già auspicata nel '47 dagli onorevoli Piemonte e Schiavetti. Oggi, grazie alle modifiche apportate dall'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 2000, il terzo comma dell'art. 48 Cost. dispone espressamente: «La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività. A tale fine è istituita una circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere, alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge».

Dunque, al riconoscimento formale del diritto di voto anche ai cittadini italiani residenti all'estero, la Costituzione affianca, come suo naturale riflesso di garanzia, un'incisiva riserva che impone alla legge non solo di stabilire i requisiti e le modalità per l'esercizio di tale diritto ma altresì il compito, ben più ambizioso, di garantirne l'effettività.

---

<sup>4</sup> *Idem*.

A sostegno del riconoscimento del diritto di voto nei confronti dei cittadini all'estero, si veda anche il successivo intervento dell'on. Caporali il quale ricorda la necessità di «facilitare a mezzo di disposizioni legislative appropriate l'acquisizione del diritto al voto ai nostri emigrati e, nel tempo stesso, dobbiamo fare in modo che disposizioni legislative, anche esse appropriate, rendano possibile il ritorno, per gli emigrati naturalizzati, alla nazionalità italiana quando la richiedano» (seduta dell'Assemblea Costituente del 20 maggio 1947).

<sup>5</sup> Invero, sul punto, anche l'on. Piemonte, nel citato intervento, aveva posto in luce la necessità di consentire agli italiani emigrati di poter votare nel luogo in cui vivono anche per evitare «di sostenere notevoli spese e danni per rimpatriare» (seduta dell'Assemblea Costituente del 20 maggio 1947).

Ne consegue che la distanza materiale dal proprio seggio elettorale non può costituire un fattore ostativo alla garanzia effettiva del diritto di voto oggi espressamente protetto, anche all'estero, dall'articolo 48 della Costituzione.

## **2. Al di là delle eccezioni: la regola che impone l'esercizio del voto nel luogo di residenza**

In seguito alla riforma costituzionale del 2000, il legislatore ha approvato la legge n. 459 del 2001, contenente le prescrizioni per l'esercizio dell'elettorato attivo da parte dei cittadini italiani residenti all'estero mediante il voto per corrispondenza<sup>6</sup>. A tale intervento ha fatto seguito, il 6 maggio del 2015, l'approvazione della legge elettorale n. 52 (c.d. *Italicum*) che ha introdotto un'importante modifica alla stessa legge n. 459 del 2001 ampliandone la sfera applicativa: con l'inserimento del nuovo art. 4-*bis*, il legislatore ha esteso il voto postale, già previsto per gli italiani iscritti all'A.I.R.E.<sup>7</sup>, anche ai cittadini che, pur non essendo residenti all'estero, vi si trovano da almeno tre mesi per «motivi di lavoro, di studio e di cure mediche», consentendo analoghe modalità di voto anche ai familiari con essi conviventi.

L'esercizio del diritto di elettorato attivo in un Comune o in una sezione diversa da quella di residenza viene inoltre consentito ad altre limitate categorie di elettori per esigenze lavorative o in ragione di particolari condizioni personali. Si pensi, in via di esempio, al Testo unico delle leggi elettorali<sup>8</sup> che, all'articolo 48, consente a presidenti, segretari di seggio, scrutatori, candidati, rappresentanti di lista, ufficiali e agenti della forza pubblica, di votare presso la sezione nella quale esercitano il loro ufficio o sono candidati, anche se iscritti come elettori in altra sezione o comune; lo stesso Testo unico consente altresì ai degenti in ospedale e case di cura di essere ammessi a esprimere il voto nel luogo di ricovero (art. 51)<sup>9</sup>. Ancora, la legge n. 136 del 1976 prevede che negli istituti penitenziari vengano allestiti dei seggi speciali per consentire agli aventi diritto di poter votare (artt. 8, 9)<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Al fine di consentire l'esercizio del diritto di voto per corrispondenza è stata istituita una Circoscrizione Estero, divisa in quattro sezioni, per l'elezione delle Camere nelle quali, a seguito della legge cost. n. 1 del 2020 che ha ridotto il numero dei parlamentari, vengono eletti 12 membri del Parlamento: quattro senatori e otto deputati.

Sui problematici riflessi prodotti da tale riforma costituzionale proprio sulla diminuzione di rappresentanza degli italiani all'estero v. i dati riportati in P. BALDUZZI, M.C. PRODI, *Italiani all'estero: una questione di rappresentanza*, in *lavoce.info*, 21 ottobre 2020.

<sup>7</sup> L'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero (A.I.R.E.), istituita con la legge n. 470 del 27 ottobre 1988, contiene i dati dei cittadini italiani che risiedono all'estero per un periodo superiore a dodici mesi.

<sup>8</sup> Contenuto nel d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361.

<sup>9</sup> In senso analogo anche l'art. 40 del d.P.R. n. 570 del 16 maggio 1960 ("Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali").

La possibilità di votare in un Comune o in una sezione diversa da quella di residenza è altresì prevista per gli elettori non deambulanti qualora la propria sezione presenti delle barriere architettoniche che non consentano all'elettore l'esercizio del diritto.

<sup>10</sup> In riferimento all'effettività di tale diritto si registrano tuttavia non poche problematiche soprattutto di natura pratico-organizzativa. Si rinvia, in argomento, a P. GONNELLA, *Il diritto di voto*, in M. RUOTOLO, S. TALINI (a cura di), *Dopo la riforma. I diritti dei detenuti nel sistema costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 361-370.

Nonostante la platea degli elettori ai quali è consentito l'esercizio del diritto di voto in un Comune o in una sezione diversa da quella di residenza sia gradualmente aumentata<sup>11</sup> si tratta, pur sempre, di mere deroghe alla regola generale che impone di far ritorno al luogo di residenza per poter prendere parte al momento elettorale. Ne consegue che l'elettore domiciliato in altro luogo del territorio nazionale, anche per comprovate ragioni connesse all'esercizio di suoi diritti fondamentali – ad esempio di studio, lavoro e salute – per poter votare sarà sempre costretto a recarsi presso il Comune in cui risulta iscritto nelle liste elettorali<sup>12</sup>.

Tale obbligo, anche alla luce delle citate deroghe che la legislazione italiana consente, solleva diverse questioni di rilevanza costituzionale in riferimento all'effettività dell'esercizio del diritto di voto su cui si impongono alcune riflessioni anche in vista di possibili modifiche alla normativa in vigore.

### **3. I problematici riflessi della normativa vigente sul principio di uguaglianza e sul fenomeno dell'astensionismo**

A venire in rilievo, in primo luogo, è il principio di uguaglianza formale (art. 3, primo comma, Cost.) che, come noto, impone di trattare in modo analogo casi analoghi rifiutando, quindi, scelte legislative connotate dal carattere dell'irragionevolezza<sup>13</sup>. Sembra tuttavia muoversi in questa direzione la richiamata regola dell'esercizio del diritto di voto esclusivamente presso il luogo di residenza. In effetti se, come anticipato, la legge n. 52 del 2015 ha consentito – tramite una modifica alla legge n. 459 del 2001 – il voto per corrispondenza anche ai cittadini italiani che, pur non essendo residenti all'estero, vi si trovano per ragioni di lavoro, studio e salute da almeno tre mesi, non si comprende come analogo diritto non sia garantito anche nei confronti dei cittadini che, per le medesime ragioni, si trasferiscono in un altro luogo del territorio nazionale. E così un cittadino italiano all'estero per svolgere, ad esempio, un progetto di ricerca può esercitare il diritto di elettorato attivo tramite il voto per corrispondenza, mentre un suo collega che si trasferisce in un'altra città italiana per analogo motivo sarà costretto a far ritorno nel comune di residenza per poter esercitare il proprio diritto<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Un'ampia panoramica in ordine agli elettori ai quali è consentito l'esercizio del diritto di voto in un Comune o in una sezione diversa da quella del luogo di residenza è contenuta nel documento predisposto dal Ministero dell'Interno "Referendum popolari - Istruzioni per le operazioni degli uffici di sezione" (in [interno.gov.it](http://interno.gov.it)).

<sup>12</sup> Non si tratta di un fenomeno di ridotte dimensioni: uno studio pubblicato dall'ISTAT nel 2018 ha stimato che in Italia quasi tre milioni di cittadini vivono fuori dalla propria regione di residenza (in [istat.it](http://istat.it)).

<sup>13</sup> È noto come, già negli anni '60, la Corte costituzionale abbia rinvenuto nel primo comma dell'art. 3 Cost. una norma di cui discende un «principio generale che condiziona tutto l'ordinamento nella sua obbiettiva struttura» (Corte cost., sent. n. 25 del 1966).

<sup>14</sup> La diversità di disciplina si pone altresì in un difficile rapporto di coerenza anche con la previsione contenuta nel secondo comma dell'art. 48 Cost. che, come anticipato, impone la garanzia di un voto «eguale» per tutti i cittadini. Evidente come tale uguaglianza debba riferirsi non solo al "peso" di ciascun voto nella competizione elettorale quanto, anche, riflettersi nella garanzia di analoghe modalità del suo esercizio in situazioni simili.

Da tale considerazione discende un'ulteriore questione che coinvolge altresì il ruolo delle pubbliche istituzioni nella garanzia dell'uguaglianza sostanziale di cui al secondo comma dell'art. 3 della Costituzione.

A questo proposito, tornano alla mente le preoccupazioni già condivise dall'on. Schiavetti nel corso dei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente circa il complesso legame tra l'esercizio effettivo dell'elettorato attivo e le condizioni socioeconomiche delle persone che vivono lontane dal luogo natio. In effetti, a subire le conseguenze più evidenti dell'obbligo di voto nel comune di residenza sono proprio le fasce sociali economicamente più deboli e svantaggiate – spesso protagoniste di significativi fenomeni migratori verso le più ricche regioni del Paese – per le quali l'esercizio del diritto di voto si sostanzia in una perdita economica – e di tempo – non sempre sostenibile<sup>15</sup>. Incide, sul punto, anche la maggiore frequenza che negli ultimi anni si è registrata in ordine agli appuntamenti elettorali fenomeno dovuto, secondo un recente studio commissionato dal Ministero per i rapporti con il Parlamento, ai maggiori scioglimenti anticipati di molte amministrazioni locali e all'aumento del numero di *referendum* regionali e territoriali<sup>16</sup>.

Si delinea, dunque, una preoccupante “crepa” nella sfera dell'effettività del diritto di voto dovuta non tanto all'oggettiva lontananza fisica dell'elettore quanto, piuttosto, a condizioni di marginalità economico-sociale sempre più diffuse anche in conseguenza di una crisi economica ormai sempre più penetrante: i recenti dati dell'ISTAT, pubblicati nel giugno 2022, confermano una condizione di povertà assoluta ai

---

<sup>15</sup> Sotto questo profilo, occorre rilevare come il legislatore sia in parte intervenuto negli ultimi anni per cercare di temperare le spese economiche sostenute dall'elettore per fare ritorno presso il luogo di residenza, prevedendo, ad esempio, sconti sui mezzi di trasporto e alcune forme di rimborso parziale delle spese di viaggio. Si tratta, tuttavia, di soluzioni che – oltre a consentire solo una copertura minima dei costi sostenuti – comportano significativi oneri per lo Stato. In proposito il Ministero dell'Economia e delle Finanze, a seguito di un'interrogazione parlamentare del giugno 2019, ha stimato una spesa di circa 8 milioni di euro per i rimborsi di viaggio erogati alle aziende di trasporto convenzionate. Sul punto v. S. PIITTO, *Quel che resta del referendum: il dibattito sul voto degli elettori “fuori sede”*, in *laCostituzione.info*, 23 Settembre 2020.

<sup>16</sup> Il riferimento è alla recente Relazione “Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto”, pubblicata il 24 aprile 2022, 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 con il Parlamento, con delega alle riforme istituzionali, Federico D'Incà. Nella Relazione, reperibile sul [sito del Ministero](#), si osserva che il maggior numero di scioglimenti anticipati delle amministrazioni locali è dovuto all'introduzione di sistemi elettorali con la clausola *simul stabunt simul cadent* (Regioni, Comuni) nonché alle misure di scioglimento per infiltrazioni della criminalità organizzata. Inoltre, la medesima Relazione pone in luce come, oltre ai *referendum* regionali, si registri una crescita dei *referendum* sulle proposte di fusione di due o più Comuni, oppure di modifica dei confini di Comuni, Province, Regioni (v., in proposito, i dati pubblicati nel par. 2.2.1.6, 72-79).

Si pensi, inoltre, che negli ultimi tre anni i cittadini sono stati chiamati ad esercitare il diritto di voto a livello nazionale in ben tre occasioni: il *referendum* costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (20 e 21 settembre 2020), il *referendum* abrogativo avente ad oggetto diverse disposizioni concernenti l'organizzazione della giustizia (12 giugno 2022) e le elezioni politiche del 25 settembre 2022.

In ultimo, occorre rilevare come la recente possibilità di raccogliere le firme per i *referendum* tramite sistemi digitali (es. lo S.P.I.D.), lascia presumere un aumento del numero e della frequenza delle chiamate referendarie soprattutto di natura abrogativa.

massimi storici, a cui si affianca una povertà relativa in costante aumento anche a causa degli effetti prodotti dall'emergenza sanitaria, dal riacuirsi della tensione bellica e del conseguente aumento dell'inflazione<sup>17</sup>.

In questo modo, la condizione di disparità dei cittadini domiciliati in altro luogo del territorio nazionale rispetto alle modalità di esercizio del diritto voto previste per gli italiani (anche temporaneamente) all'estero si connota di un'ulteriore problematica “colorazione” rilevante anche ai sensi dell'art. 3, secondo comma, della Costituzione che, come noto, pone in capo alla Repubblica il penetrante dovere di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». In argomento autorevole dottrina ha rilevato come tale principio, letto in stretta sinergia con il primo comma dell'art. 3 e con l'art. 2 Cost., richieda una *interpositio legislatoris*, rendendo necessarie previsioni legislative che conferiscano – nei diversi ambiti di espressione dello Stato sociale – concretezza ed effettività ai principi della solidarietà e dell'eguaglianza sostanziale<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Gli ultimi dati pubblicati dall'ISTAT, il 15 giugno 2022, mostrano come nel 2021 si trovano in condizione di povertà assoluta più di 1,9 milioni di famiglie (7,5% del totale dal picco del 7,7% nel 2020) e circa 5,6 milioni di individui (9,4% come nell'anno precedente). Dunque, la povertà assoluta conferma sostanzialmente i massimi storici raggiunti nell'anno 2020. In riferimento alla povertà relativa l'incidenza è salita all'11,1% (dal 10,1% del 2020) e le famiglie sotto la sua soglia sono circa 2,9 milioni (erano 2,6 milioni nel 2020).

I dati sulla povertà assoluta e relativa, anche degli anni precedenti, sono consultabili sul sito dell'[ISTAT](https://www.istat.it).

Con specifico riguardo al diritto di voto, l'imprescindibilità del rapporto tra il principio dell'uguaglianza sostanziale e l'effettiva garanzia dell'esercizio della sovranità popolare tramite la partecipazione emerge chiaramente dalle riflessioni di C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, pp. 1-50, spec. pp. 9-10. Si vedano altresì le riflessioni dell'Autore durante i lavori preparatori dell'Assemblea Costituente sulla formulazione dell'art. 1 Cost. nelle sedute svolte dal 4 al 24 marzo del 1947.

La considerazione intorno alla condizione di uguaglianza sostanziale come preconditione per la partecipazione effettiva alla vita politica del Paese, è stata recentemente ripresa da M. F. DE TULLIO *Uguaglianza sostanziale, cit.*

In riferimento al periodo pandemico, le riflessioni concernenti l'art. 48 Cost. hanno riguardato anche le modalità e le tempistiche per l'esercizio del diritto di voto in considerazione della necessità di un suo bilanciamento con la tutela del diritto alla salute nella sua duplice dimensione individuale e collettiva (art. 32 Cost.). In argomento cfr., tra i molti, M. ROSPI, *La tutela del diritto di voto come argine alle disuguaglianze dopo l'emergenza pandemica*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 1, 2022; i contributi contenuti nel volume A. PAJNO, L. VIOLANTE (a cura di), *Biopolitica, pandemia e democrazia. Rule of law nella società digitale*, vol. I, Il Mulino, Bologna, 2021; R. BORRELLO, *L'incidenza della pandemia di Covid-19 sulle votazioni pubblicitiche: alcune riflessioni di diritto interno e comparato*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2, 2020; V. DE SANTIS, *Il voto in tempo di emergenza. Il rinvio del referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 3, 2020, pp. 6-22; G. MAESTRI, *Urne rinviate per il Covid-19: la soluzione di (inattesi) conflitti tra diritto al voto e diritto alla salute*, in *BioLaw Journal*, 1S, 2020, pp. 293-300; M. SICLARI, *Votazioni ed emergenza sanitaria*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2020.

<sup>18</sup> V. ONIDA, *Eguaglianza e diritti sociali*, in AA.VV., *Corte costituzionale e principio di uguaglianza. Atti del convegno in ricordo di Livio Paladini*, CEDAM, Padova, 2002, p. 105.

Ne deriva la necessità di un intervento legislativo che sappia finalmente porre rimedio agli ostacoli esistenti in riferimento all'esercizio del diritto di voto, assicurandone la garanzia effettiva indipendentemente dal luogo in cui si vive e dalle condizioni socioeconomiche<sup>19</sup>.

Un intervento in tal senso, muovendosi nella direzione di rendere maggiormente agevole e sostenibile l'esercizio del diritto di voto, potrebbe inoltre produrre effetti positivi anche sui sempre crescenti numeri dell'astensionismo. Si è ben consapevoli, in proposito, che si tratti di un fenomeno assai complesso e in larga parte dovuto non alle modalità con cui il voto viene esercitato quanto, piuttosto, al progressivo e costante svilimento del ruolo del Parlamento<sup>20</sup> e, conseguentemente, della rappresentanza politica<sup>21</sup>. Sul punto, in diversa sede, si è avuto modo di osservare come alla sempre crescente distanza tra rappresentanti e rappresentati ha corrisposto una generalizzata percezione di sfiducia e disinteresse nell'operato delle istituzioni politiche – soprattutto tra i giovani – che è andato via via sedimentandosi<sup>22</sup>. Si è trattato di una radicale trasformazione nel rapporto che intercorre tra forze politiche e corpo elettorale, mutamento che, in buona misura, pare dovuto alla graduale diminuzione di un serio dibattito attorno alle questioni inerenti la vita pubblica del paese, complice una classe politica che ha sempre più abbandonato la diffusione di una cultura della rappresentanza parlamentare alla luce del più ampio contesto costituzionale<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> La stessa Corte costituzionale, già a partire dagli anni '60, ha posto in luce come l'art. 48 Cost. sia in grado di perseguire l'estrinsecazione del principio di eguaglianza formale e sostanziale attraverso la garanzia di un diritto di elettorato attivo universale, scevro da ogni discriminazione basata su sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali, economiche e sociali (cfr. Corte cost., sentt. nn. 96 del 1968 e 39 del 1973).

<sup>20</sup> In diversa sede si è avuto modo di osservare come numerose scelte testimonino il progressivo svilimento del sistema parlamentare. Si pensi alla recente e già citata revisione costituzionale che ha ridotto il numero dei parlamentari (legge cost. 19 ottobre 2020, n. 1) – senza una parallela riforma in grado di “bilanciare” gli effetti distorsivi della modifica, all'aumento dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario, alle proposte di modifica in materia di iniziativa legislativa popolare e di *referendum* abrogativo nel corso della XVIII legislatura. Si tratta di proposte e interventi che, se guardati nella loro complessità, sono indice di un depotenziamento assai preoccupante del ruolo del Parlamento, alterando ineluttabilmente l'impianto rappresentativo nella nostra forma di governo (S. TALINI, *Dalla formulazione astratta alle conseguenze di sistema. Riflessioni attorno alla proposta di revisione costituzionale in materia di iniziativa legislativa popolare e referendum*, in *Diritto e società*, 1, 2019, pp. 103 e 104).

<sup>21</sup> È stato in proposito sostenuto come la crisi della rappresentanza attanaglia da decenni il sistema costituzionale italiano, i cittadini hanno perso fiducia nel Parlamento, faticano a riconoscere nei partiti efficaci strumenti di intermediazione e congiunzione tra cittadini ed istituzioni, come emerge da quei fenomeni, inequivocabili quanto allarmanti, quali l'astensionismo e la disaffezione (A. CELOTTO, Introduzione a *Le nuove “sfide” della democrazia diretta*, A. CELOTTO, G. PISTORIO (a cura di), Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, p. VII). V., in proposito, anche le ampie riflessioni contenute in C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità, La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

<sup>22</sup> A testimonianza della sempre maggiore sfiducia dei cittadini nei confronti dei partiti e, dunque, della rappresentanza politica, i recenti dati pubblicati dall'ISTAT nel 2021 in riferimento alla fiducia nelle istituzioni: considerando una scala da 1 a 10 il voto attribuito al Parlamento italiano è di 4,6 e, nei confronti dei partiti politici, addirittura del 3,3 (dati reperibili in [istat.it](http://istat.it)).

<sup>23</sup> In argomento è stato efficacemente posto in luce come con le profonde trasformazioni della fine del novecento «non è più il sistema dei partiti che, almeno in assoluta prevalenza, determina in concreto il rendimento delle regole giuridico – formali che compongono quella forma, ma il complesso delle azioni e reazioni di soggetti sociali assai diversi, la cui funzione sistemica non è quella di mediare fra interessi privati e interesse pubblico, ma di essere direttamente portatori degli interessi privati nella sfera pubblica, senza alcuna mediazione specificamente “politico – partitica”. Fatale, dunque,

In tale scenario i partiti, da portavoce di quel serrato e complesso dibattito inerente ogni aspetto della vita collettiva, si sono tramutati in soggetti sempre più distanti da un effettivo dialogo con i propri elettori con i quali, oggi, l'usuale forma di comunicazione consiste ormai in assai ridotti *slogan* o in messaggi pubblicati sui *social network* dal contenuto pressoché standardizzato e, talvolta, persino contraddittorio<sup>24</sup>. Se, quindi, dalle considerazioni che precedono è evidente come l'astensionismo non possa certamente essere contrastato unicamente attraverso un ampliamento delle modalità di esercizio del voto<sup>25</sup>, è altrettanto vero che compiere scelte legislative che si muovono in questa direzione produrrebbe, con ogni probabilità, effetti positivi su una maggiore partecipazione agli appuntamenti elettorali e sul dibattito che li precede<sup>26</sup>. In effetti, se l'elettore è consapevole che non potrà fare ritorno al proprio luogo di residenza ne discenderà, nella maggior parte dei casi, un suo scarso interesse nei confronti della campagna elettorale e – al contempo – una graduale diminuzione della sua attenzione intorno al dibattito politico inerente le questioni concernenti la vita pubblica del Paese (non solo in vista delle elezioni). In questo modo, le attuali modalità di esercizio del diritto voto che, solo in casi eccezionali, consentono la sua espressione in luoghi diversi dalla residenza sembrano contribuire ad alimentare non solo la scarsa partecipazione dei cittadini agli appuntamenti elettorali ma, anche, il disinteresse politico.

A sostegno di tali riflessioni, anche l'analisi dei più recenti dati sull'astensionismo: alle ultime elezioni politiche del 2018, si è registrata un'affluenza media nazionale del 73%; tuttavia tale percentuale registra una significativa diminuzione di 7 punti proprio in riferimento ai cittadini delle regioni meridionali

---

la perdita di presa dei partiti politici (...)» (M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir., Annali III*, Giuffrè, Milano 2010, p. 564).

<sup>24</sup> In tale contesto, sempre più avvertita appare l'esigenza di riflettere sull'assai problematico rapporto tra verità, fiducia e democrazia anche in riferimento al crescente fenomeno delle *fake news*.

Una recente e articolata riflessione in argomento, con dettagliati rinvii alla precedente dottrina, è contenuta in M. RUOTOLO, *Riflessioni interlocutorie su verità, fiducia e democrazia rappresentativa. Si può combattere la menzogna nel c.d. mercato politico?*, in *Dir. e soc.*, n. 1, 2022, pp. 43-71.

<sup>25</sup> Le citate riflessioni su astensionismo, svilimento della rappresentanza politica e conseguente crisi della forma di governo, sono state proposte, più ampiamente, nel contributo S. TALINI, *La forma di governo alla prova delle trasformazioni della (classe) politica. Riflessioni a seguito della formazione del governo Draghi*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 2021, al quale sia consentito un rinvio anche in riferimento all'ampia dottrina richiamata (v. altresì le precedenti note nn. 20 e 21).

<sup>26</sup> Nella direzione di favorire una maggiore partecipazione al voto delle generazioni più giovani, si muove la recente riforma costituzionale n. 1 del 2021 che, attraverso una modifica dell'art. 58 Cost., ha ridotto da venticinque a diciotto anni l'età minima per prendere parte all'elezione dei membri del Senato della Repubblica. L'elettorato attivo viene dunque uniformato a quello già previsto, dall'art. 56 Cost., per l'elezione dei componenti della Camera dei deputati.

In riferimento a tale modifica si avverte la sensazione che, per tentare di rispondere alla propria crisi, la democrazia stia in parte tornando ad interrogarsi sui propri fondamenti anche a partire dalle norme che regolano l'attribuzione del diritto di voto. Tuttavia, in argomento, vale la pena ricordare come in altre democrazie moderne siano state approvate recenti riforme che si muovono nell'opposta direzione di ridurre il perimetro del diritto: così, negli U.S.A., diversi Stati repubblicani hanno introdotto normative per rendere più difficoltoso l'esercizio del voto alle minoranze etniche fino all'incomprensibile divieto contenuto nell'*Election Integrity Act* della Georgia (26 marzo 2021) di portare viveri alle persone in coda ai seggi. Nel giugno 2021, il Dipartimento di Giustizia ha citato in giudizio lo Stato della Georgia ritenendo l'*Election Integrity Act* uno strumento volto a disincentivare la partecipazione al voto delle minoranze e, dunque, un intervento discriminatorio dal punto di vista razziale (l'*Election Integrity Act* è pubblicato sul sito della [Georgia General Assembly](#)).

(campani, pugliesi, calabresi, lucani, sardi e siciliani), notoriamente i più interessati dai fenomeni migratori – per ragioni di studio o lavoro – verso i più ricchi territori del centro e nord Italia<sup>27</sup>.

Anche dalla lettura di questi numeri riemerge, dunque, il legame tra l’(in)effettivo esercizio del diritto di voto e le condizioni socioeconomiche della persona nonché, parallelamente, il nesso esistente tra tali condizioni e il fenomeno astensionistico.

#### 4. Le diverse modalità di esercizio del diritto di voto: uno sguardo comparativo

Come emerso nel più volte citato intervento dell’on. Piemonte in Assemblea Costituente, già nella prima metà del ’900 le legislazioni di diversi Stati prevedevano differenti modalità di esercizio del voto a distanza, al fine di consentire anche ai cittadini lontani dal territorio nazionale la possibilità di partecipare agli appuntamenti elettorali<sup>28</sup>.

Si tratta di modalità oggi sempre più diffuse e utilizzate, secondo varie forme, in diversi Paesi – anche al di fuori all’area europea – che hanno registrato notevoli successi anche in termini di un aumento della partecipazione. In Germania, ad esempio, la legge elettorale consente, su richiesta dell’elettore, il voto per corrispondenza per eleggere i membri del *Bundestag* già dal 1957; inoltre, in ciascuna circoscrizione elettorale del Paese, è presente almeno un seggio preposto al voto per corrispondenza. In riferimento ai riflessi dell’uso di tale modalità sull’affluenza alle urne, i dati pubblicati dalla Presidenza della commissione elettorale federale mostrano una percentuale dei votanti per corrispondenza in costante aumento: alle elezioni del 2005 gli elettori ammontavano al 18,6%, a quelle del 2009 al 21,4% e sono via via aumentati nei successivi appuntamenti elettorali<sup>29</sup>.

Anche in Svizzera, secondo un’indagine condotta dalla Cancelleria Federale e dalla Conferenza dei Cancellieri di Stato presso i cantoni, circa il 50% degli elettori preferisce esercitare il diritto di voto per corrispondenza e, nei cantoni in cui tale modalità è possibile indipendentemente dalla richiesta del cittadino, è stato registrato un significativo aumento della partecipazione alle elezioni<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> I dati sulla partecipazione al voto, anche nelle più recenti elezioni amministrative e nei *referendum* abrogativi e costituzionali, sono reperibili su Eligendo, il sistema integrato di diffusione dei dati elettorali del [Ministero dell’Interno](#). Per una dettagliata riflessione concernente le principali cause dell’astensionismo in Italia, si rinvia alla già citata Relazione “Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l’astensionismo e agevolare il voto”, pubblicata il 24 aprile 2022. In particolare, la Relazione si sofferma sul fenomeno dell’astensionismo apparente, inteso come “rigonfiamento” della percentuale di partecipazione al voto dovuta unicamente alle differenti normative esistenti nella disciplina dell’elettorato attivo (tipologie di consultazioni elettorali e referendarie, individuazione del corpo elettorale e delle modalità di esercizio del diritto di voto) e sul ben più problematico fenomeno dell’astensionismo reale (pp. 58-93), ricomprendendo all’interno dei motivi che lo determinano proprio la lontananza dal luogo di residenza per ragioni di lavoro o studio (pp. 68-72), a cui si affiancano i motivi dovuti a turismo, sport o divertimento (pp. 73-79).

<sup>28</sup> *Supra*, par. 1.

<sup>29</sup> V. i dati pubblicati dalla [Presidenza della Commissione elettorale federale](#).

<sup>30</sup> V. quanto pubblicato sul sito della [Cancelleria Federale Svizzera](#) (CaF).

Al contrario, in riferimento alla differente modalità del voto elettronico, uno studio compiuto sui due cantoni svizzeri di Ginevra e Zurigo, ha dimostrato che l’*i-voting* non ha prodotto un aumento della partecipazione alle elezioni (M.

Analoghe disposizioni concernenti l'esercizio dell'elettorato attivo per corrispondenza sono presenti anche nelle legislazioni di Regno Unito e Spagna. Così, in quest'ultima, la manifestazione del voto tramite il sistema postale all'interno territorio nazionale è consentito alle elezioni politiche, regionali, comunali ed europee attraverso una richiesta espressa presentata dall'elettore alla Delegazione Provinciale dell'Ufficio del Censimento Elettorale<sup>31</sup>. Anche l'Austria ha approvato, nel 2012, una legge costituzionale federale volta all'introduzione del voto tramite corrispondenza, su richiesta dell'elettore all'autorità competente, in occasione di tutte le elezioni federali. Volgendo lo sguardo oltre oceano, la medesima opportunità a distanza è altresì riconosciuta, in nord America, negli Stati Uniti e in Canada.

Il voto per corrispondenza non è tuttavia l'unica modalità in uso a livello europeo per consentire l'esercizio del diritto di elettorato attivo a coloro che non possono essere fisicamente presenti nel proprio seggio elettorale il giorno delle votazioni.

In alcuni Stati è infatti permesso anche il c.d. voto per delega. Così, in Francia, Regno Unito, Polonia, Belgio, Paesi Bassi e Svezia, all'elettore assente nei giorni di apertura dei seggi è consentito delegare – secondo diverse procedure e osservando alcune cautele – una persona di propria fiducia per esprimere il voto nel rispetto delle indicazioni fornite<sup>32</sup>.

Inoltre, in diversi Paesi dell'area europea, è previsto – in osservanza di specifiche condizioni individuate dalle singole legislazioni elettorali – anche il voto anticipato o in un diverso seggio elettorale<sup>33</sup>.

Nota, infine, l'esperienza dell'Estonia primo paese al mondo ad aver consentito – già nel 2005 – il voto elettronico tramite Internet (cosiddetto *i-voting*), in occasione delle elezioni nazionali<sup>34</sup>. In proposito,

---

GERMANN, U. SERDULT, Internet voting and turnout: Evidence from Switzerland, in *Electoral Studies*, 2017 (47), pp. 1 ss.). Una possibile spiegazione risiede nell'ancora non generalizzata familiarità di tutti gli elettori con gli strumenti informatici e digitali, condizione che, come posto in luce anche dal Parlamento europeo e dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, potrebbe compromettere l'effettività del principio di universalità del voto.

<sup>31</sup> Il voto per corrispondenza è altresì consentito nelle legislazioni di altri Stati dell'area europea quali Irlanda, Lussemburgo, Ungheria, Austria, Slovenia e Polonia.

<sup>32</sup> Le condizioni per esprimere il voto per delega sono assai differenti. Ad esempio, in Francia, l'elettore che intende conferire una delega non è più tenuto a fornire una specifica motivazione relativa all'impossibilità di recarsi al seggio di persona mentre in altri Stati, il voto per delega è riconosciuto solo in presenza di specifiche circostanze quali, ad esempio, motivi di lavoro, studio, salute che devono essere dichiarate (come nel Regno Unito) o, in alcuni casi, specificamente documentate (ad esempio in Belgio). In Svizzera la compilazione della scheda da parte di una terza persona è autorizzata unicamente nel caso in cui l'avente diritto al voto non sia in grado di scrivere. Circa le modalità della richiesta, nella maggior parte dei Paesi, come Belgio, Francia e Regno Unito, è necessaria la presentazione di una domanda attraverso la compilazione, anche *online*, di moduli pubblicati sui siti istituzionali delle competenti Autorità.

Una ricostruzione delle modalità con cui viene esercitato il voto per delega all'estero è contenuta all'interno della più volte citata Relazione "Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto", pubblicata il 24 aprile 2022 dal [Ministero per i rapporti con il Parlamento \(v., in particolare, pp. 98-101\)](#).

<sup>33</sup> Si vedano, in proposito, le normative elettorali di Portogallo, Danimarca, Croazia, Bulgaria, Grecia, Finlandia, Repubblica Ceca, Paesi Baltici, Romania, Slovacchia ed Estonia.

<sup>34</sup> Su tale esperienza, di recente, L.G. SCIANNELLA, *Il Remote Internet Voting in prospettiva comparata. Il caso dell'Estonia*, in *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, 2020, pp. 451 ss.

Anche la legislazione francese consente il voto elettronico in determinate circostanze come, ad esempio, per gli elettori residenti all'estero.

occorre tuttavia ricordare come diversi organismi internazionali abbiano rilevato che, allo stato attuale, le tecnologie e i sistemi informatici si mostrino ancora troppo vulnerabili per garantire, con efficienza, la sicurezza del voto elettronico<sup>35</sup>. Le istituzioni europee hanno altresì posto in luce come l'esercizio dell'elettorato attivo tramite procedure digitali potrebbe limitare l'effettività del principio di universalità del voto, potendo precludere la partecipazione agli elettori con scarse conoscenze dell'informatica di base<sup>36 37</sup>.

## 5. Proposte passate e prospettive future in vista di una maggiore effettività del diritto di voto

Dalle considerazioni che precedono discendono alcune riflessioni conclusive.

Se, è indubbio, che nel sistema elettorale italiano alcune delle modalità di voto a distanza previste nelle citate esperienze estere pongono diverse perplessità anche in ordine alla loro compatibilità con il dettato

---

In argomento si segnala che, recentemente, in Italia il Ministero dell'Interno e il Ministero per l'Innovazione tecnologica e la Transizione digitale hanno adottato, il 9 luglio 2021, un decreto per l'avvio di una graduale sperimentazione del voto e dello scrutinio elettronico per le elezioni politiche, europee e per i *referendum*. Il decreto e le "Linee guida per la sperimentazione di modalità di espressione del voto in via digitale" sono pubblicati sul sito del [Ministero dell'Interno](#).<sup>35</sup> Si vedano, al riguardo, le raccomandazioni del [Consiglio d'Europa](#) sugli *standards* dell'*i-voting* e le osservazioni della [UK Computing Research Committee](#).

<sup>36</sup> V., in questo senso, la Risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017 in ordine alla e-democrazia nell'Unione europea: potenzialità e sfide (2016/2008(INI)), spec. punti 14 e 17 nonché la Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa CM/Rec(2017)5, del 14 giugno 2017. Sull' "spazi digitali" del voto e sulle loro problematiche v., ampiamente, M. F. DE TULLIO, *Eguaglianza sostanziale*, cit., cap. 3 la quale afferma che lo spazio digitale genera «una re-intermediazione, condotta dagli attori tradizionali, come i partiti, o da soggetti diversi, come i grandi fornitori di piattaforme». Da questa considerazione discende, secondo l'Autrice, la necessità di interrogarsi sulla garanzia dei principi e dei valori costituzionali in questi "spazi" con la consapevolezza che «la tecnica non è una "mano invisibile", capace da sola di guidare la società verso il benessere generale», per cui occorre individuare forme di tutela che assicurino il rispetto dell'uguaglianza sostanziale. Diversamente, sulla mancata necessità che l'avvento dell'era digitale produca, inevitabilmente, nuove dimensioni della partecipazione politica dei cittadini, v. P. COSTANZO, *La democrazia digitale (precauzioni per l'uso)*, in *Riv. Dir. pubbl.*, 2019, pp. 74 ss. Più ampiamente, intorno al dibattuto tema della c.d. "democrazia elettronica" e dei suoi strumenti cfr., tra i molti e su diversi aspetti, E. CATERINA, M. GIANNELLI, *Il voto ai tempi del blockchain: per una rinnovata valutazione costituzionale del voto elettronico*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2021; G. GOMETZ, *Democrazia elettronica. Teoria e tecniche*, Edizioni ETS, Pisa, 2017; G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica: presupposti e strumenti*, CEDAM, Padova, 2017; D. PITTERI, *Democrazia elettronica*, Laterza, Bari, 2007; E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, 46, 2002. In argomento, già negli anni '90, A. DI GIOVINE, *Democrazia elettronica: alcune riflessioni*, in *Dir. e soc.*, 1995, pp. 399 ss.; S. RODOTÀ, *La sovranità nel tempo della tecnopolitica. Democrazia elettronica e democrazia rappresentativa*, in *Politica del diritto*, 1993, pp. 569 ss.; utilizza il termine «computer-crazia» già Norberto Bobbio in *Il futuro della democrazia*, Einaudi Editore, Torino, 1984, al quale appariva tuttavia "fantascienza" immaginare un voto a distanza tramite l'uso delle tecnologie: «nessuno può immaginare uno stato che possa essere governato attraverso il continuo appello al popolo (...) salvo nella ipotesi per ora fantascientifica che ogni cittadino possa trasmettere il proprio voto a un cervello elettronico standosene comodamente a casa e schiacciando un bottone» (p. 48). Sulle modalità di partecipazione al voto in riferimento agli sviluppi tecnologici v., anche per una riflessione comparatistica, M. TREITTEL, *La democrazia partecipativa negli ordinamenti composti. Studio di diritto comparato sull'incidenza della tradizione giuridica nelle democratic innovations*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020.

<sup>37</sup> Un'ampia e approfondita ricognizione delle modalità con cui viene esercitato il voto a distanza in Europa e nel mondo è contenuta all'interno della citata Relazione "Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto", pubblicata il 24 aprile 2022 dal [Ministero per i rapporti con il Parlamento](#). Una riflessione sull'esercizio dell'elettorato attivo per corrispondenza, per delega e tramite voto anticipato è contenuta in A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, CEDAM, Padova, 2005, pp. 91 ss.



costituzionale – si pensi all’esercizio del voto per delega in riferimento alla necessità che questo sia sempre, a norma dell’art. 48, secondo comma, Cost., personale, libero e segreto –, è altrettanto vero che alcuni meccanismi descritti in riferimento all’ampliamento dei confini dell’esercizio del voto in un luogo diverso dalla residenza appaiono pienamente percorribili anche in Italia<sup>38</sup>.

In effetti, anche su impulso di diversi comitati, collettivi e associazioni<sup>39</sup>, negli ultimi anni sono stati presentati numerosi disegni di legge volti all’ampliamento delle modalità di esercizio del diritto di voto mediante il superamento della rigida regola della residenza.

Si veda, ad esempio, la proposta di legge C. 1714, presentata alla Camera dei deputati il 28 marzo 2019, per l’esercizio del diritto di voto nelle elezioni politiche, europee e nei *referendum* in un comune diverso da quello di residenza, in caso di assenza per motivi di studio, lavoro o cura; proposta a cui veniva abbinata una delega per la sperimentazione dei mezzi telematici di votazione come l’uso del Sistema Pubblico di Identità Digitale (S.P.I.D.)<sup>40</sup>.

Più recentemente, in Commissione affari costituzionali della Camera è stata presentata, il 9 aprile 2021, la proposta di legge d’iniziativa popolare C. 3007 volta all’ampliamento dell’esercizio del diritto di voto per le elezioni regionali e comunali da parte degli elettori temporaneamente domiciliati fuori della regione di residenza, mediante la possibilità di esercitare l’elettorato attivo presso il più vicino ufficio territoriale del Governo, previa specifica comunicazione alla prefettura situata nella circoscrizione elettorale di residenza entro quattro mesi dalla data prevista per le elezioni<sup>41</sup>. La discussione intorno a tale proposta era stata calendarizzata il 25 luglio 2022; ma la recentissima crisi del governo presieduto da Mario Draghi e la conseguente decisione di porre anticipatamente fine alla legislatura sembrano ormai aver precluso la prosecuzione dell’*iter* legislativo<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> Oltre alle legislazioni di Cipro e Malta, l’Italia è l’unico paese dell’area europea a non prevedere modalità di esercizio del voto a distanza per coloro che vivono lontani dal luogo di residenza.

<sup>39</sup> Si vedano, tra i molti, il Comitato “Io voto fuori sede” e il Collettivo “Peppe Valarioti” che ha dato impulso alla redazione della proposta di legge C. 3007 presentata alla Camera dei deputati il 9 aprile 2021.

<sup>40</sup> Il disegno di legge è pubblicato sul sito della [Camera dei deputati](#).

<sup>41</sup> Più nel dettaglio, il progetto di legge C. 3007 (Brescia e altri) è volto all’introduzione di previsioni per consentire l’esercizio del diritto di voto da parte degli elettori temporaneamente domiciliati fuori della regione di residenza per le elezioni regionali e comunali. A tal fine si propone una modifica della legge 2 luglio 2004, n. 165 – in materia di elezioni regionali – e del TUEL, testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Tale proposta, dunque, impone alle regioni di introdurre disposizioni che favoriscano l’esercizio dell’elettorato attivo nei confronti degli elettori temporaneamente domiciliati fuori della regione di residenza, prevedendo, al contempo, disposizioni immediatamente applicabili al fine di evitare che il principio introdotto resti privo di seguito, come recentemente accaduto nella Regione Puglia a proposito della doppia preferenza di genere, inerzia che ha costretto lo Stato a esercitare il proprio potere sostitutivo mediante l’adozione del d.l. n. 86 del 31 luglio 2020, convertito dalla legge n. 98 del 7 agosto 2020.

Anche la proposta di legge C. 3007 è pubblicata sul sito della [Camera dei deputati](#).

<sup>42</sup> Il 27 luglio 2022 il Capo dello Stato, Sergio Mattarella, ha firmato il decreto di scioglimento delle Camere. Come noto, le elezioni politiche sono state fissate il 25 settembre 2022.

Tuttavia, la necessità di interrogarsi intorno a una possibile modifica della legislazione vigente volta a consentire una più ampia partecipazione agli appuntamenti elettorali dei cittadini domiciliati in un luogo diverso dalla residenza appare tutt'altro che venuta meno.

In effetti si è visto come, nella pratica, l'esercizio del diritto di voto – ricompreso dalla giurisprudenza costituzionale nel novero dei diritti fondamentali già agli inizi degli anni '90<sup>43</sup> – incontra numerose difficoltà (soprattutto in un'epoca di sempre maggiori trasferimenti per ragioni di lavoro, studio e salute) connesse in larga parte a una normativa che ancora richiede, salvo residuali eccezioni, l'esercizio di tale diritto nel comune di residenza nelle cui liste elettorali il cittadino risulta iscritto.

Dunque, anche alla luce del citato panorama europeo, appare quanto mai necessario un intervento legislativo che sappia offrire una ben più ampia garanzia alla sfera di effettività del diritto di voto mediante un ampliamento delle sue modalità di esercizio<sup>44</sup>.

Se l'espressione del voto rappresenta, oltretutto un diritto fondamentale, un momento nodale per la vita delle democrazie moderne – tanto da esser definito un dovere civico (art. 48, secondo comma, Cost.) –, è evidente come il legislatore, per espresso imperativo costituzionale, non possa disinteressarsi delle problematiche inerenti le sue difficoltà di esercizio dovendo, al contrario, intraprendere ogni azione utile al fine di garantirne e favorirne il più ampio livello di effettività.

A venire in gioco, lo si è ricordato, non sono solo gli articoli 1, secondo comma e 48 della Carta costituzionale quanto, anche, il principio dell'uguaglianza formale (art. 3, primo comma, Cost.) con riguardo, soprattutto, alla differente disciplina posta in riferimento ai cittadini che si trovano – anche temporaneamente – all'estero; nonché, soprattutto, il più penetrante obbligo derivante dal principio dell'uguaglianza sostanziale che impone alla Repubblica di adottare tutte le misure necessarie a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che «limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini» impediscono, non solo il pieno sviluppo della persona umana, ma – al contempo – l'effettiva partecipazione «all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3, secondo comma, Cost.).

---

<sup>43</sup> In questo senso la giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 539 del 1990.

<sup>44</sup> Potrebbe essere disposto, ad esempio, un ampliamento del voto per corrispondenza, facendo giungere agli elettori domiciliati in altro luogo del territorio italiano che ne facciano richiesta, le schede elettorali come viene concesso, ad esempio, nella legislazione spagnola; o, ancora, gli uffici territoriali del Governo potrebbero essere adibiti a seggi speciali per il voto anticipato come accade negli uffici di registrazione nazionali in Danimarca.

Si manifestano, invece, ben maggiori perplessità in riferimento al possibile esercizio del voto elettronico mediante Internet, non solo in ragione delle condivisibili e già ricordate problematiche concernenti l'attuale vulnerabilità dei sistemi informatici e l'assenza di un'adeguata conoscenza di base dell'informatica da parte di tutti gli elettori (v. *supra* par. 4) quanto, anche, in virtù della necessaria ponderazione che si ritiene debba connotare l'esercizio di un diritto così inscindibilmente legato alla vita democratica del Paese.