



*Consiglio regionale della Calabria*

**AREA PROCESSO LEGISLATIVO E ASSISTENZA GIURIDICA**



**e-FOCUS**

**O**RIENTATI A

**C**OSTRUIRE

**U**TILI

**S**UPPORTI TEMATICI

e-Focus n. 4  
Giugno 2026



*Consiglio regionale della Calabria*

AREA PROCESSO LEGISLATIVO E ASSISTENZA GIURIDICA

# L'ASTENSIONISMO ELETTORALE

**Dirigente**

**Maria Stefania Lauria**

**Autrice testo**

**Lucia Caccamo**

**Segreteria**

**Giuseppina Fei**

# Sommario

<i>Prefazione</i> .....	1
<b>1. LA CORNICE COSTITUZIONALE</b> .....	2
1.1. I principi costituzionali sul voto .....	2
1.2. I requisiti costituzionali del voto: libertà, personalità e segretezza .....	8
<b>2. L'ASTENSIONISMO E LE SUE CAUSE</b> .....	13
<b>3. POSSIBILI SOLUZIONI AL PROBLEMA DELL'ASTENSIONISMO ELETTORALE ITALIANO</b> .....	19
3.1 La Commissione di esperti.....	19
3.2 Proposte per promuovere la partecipazione e contrastare l'astensionismo .....	19
3.2.1 L'election day e l'election pass .....	19
3.3 Le nuove modalità di voto per favorire la partecipazione .....	21
3.3.1. Il voto elettronico da remoto: il rinvio ai lavori dell'apposita Commissione .....	21
3.3.2 Raccolta digitale delle firme per i referendum .....	25
3.3.3. Prima simulazione di voto online per italiani all'estero: i risultati.....	28
3.4. Il voto per delega: l'incompatibilità con i principi della Costituzione.....	28
3.5. Il voto per corrispondenza: il difficile bilanciamento costituzionale.....	28
3.6. Il voto anticipato presidiato: ridurre l'astensionismo involontario rispettando la Costituzione	29
3.7. Il voto in un seggio diverso nel giorno delle elezioni.....	30
3.8. Agevolare il voto delle persone anziane e disabili .....	30
<b>4. PROMUOVERE LA CULTURA DELLA PARTECIPAZIONE AL VOTO</b> .....	32
4.1. Informazione e comunicazione .....	32
4.2. Misure rivolte ai giovani .....	32
4.3. Indicazioni sulle sedi dei seggi.....	34
<b>5. ANALISI DEI DATI: ELEZIONI AMMINISTRATIVE E REFERENDUM ABROGATIVI PER L'ANNO 2025. RECENTI INTERVENTI NORMATIVI PER FAVORIRE LA PARTECIPAZIONE AL VOTO</b> .....	35
<b>6. ANALISI DEI DATI: ELEZIONI REGIONALI PER L'ANNO 2025. IL CROLLO DELLA PARTECIPAZIONE ELETTORALE</b> .....	38
<b>7. ANNO 2026: REFERENDUM COSTITUZIONALE SULLA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA</b> .....	40
7.1 Partecipazione al voto referendario .....	40
<i>Considerazioni conclusive</i> .....	42
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	43

## Prefazione

*L'e-focus n. 4, iniziativa di approfondimento tecnico-giuridico a cura di questa Area, analizza la crisi della partecipazione democratica al voto sul presupposto che lo stesso costituisca il legame indissolubile tra sovranità popolare e legittimazione istituzionale.*

*Negli ultimi decenni, il panorama politico italiano è attraversato da un paradosso silenzioso ma pervasivo: mentre i diritti di partecipazione si espandono, la presenza dei cittadini nelle urne si contrae costantemente. L'astensionismo non è più una variabile isolata o una protesta passeggera, ma si è cristallizzato come un fenomeno strutturale che interroga le fondamenta della nostra architettura istituzionale.*

*Questa prefazione intende presentare le crepe di un sistema in cui il silenzio di chi resta a casa urla più forte del consenso di chi sceglie. Non si tratta solo di una questione di numeri o di statistiche demoscopiche, ma di un mutamento antropologico della cittadinanza. La transizione dal "voto d'appartenenza" al "voto di opinione", e infine alla "rinuncia al voto", traccia il perimetro di una crisi che potrebbe mettere in discussione la legittimità stessa delle istituzioni.*

*Nelle pagine che seguono, si analizza come la disillusione verso le promesse inevase, la complessità di sistemi elettorali percepiti come distanti e il logoramento dei corpi intermedi abbiano scavato un solco tra la società civile e la classe dirigente.*

*L'astensionismo elettorale rappresenta uno dei principali indicatori di crisi della democrazia italiana, poiché riduce la base di rappresentanza e mina la percezione di legittimità delle istituzioni; una bassa partecipazione alle elezioni dimostra un allontanamento dei cittadini non solo dai partiti, ma soprattutto dalle istituzioni rappresentative e garanti della democrazia italiana, per cui ad una minore affluenza elettorale corrisponde una minore qualità della democrazia del paese.*

*Il lavoro non si limita alla diagnosi del malessere, ma esplora le terapie istituzionali proposte, analizzando le direttrici del "Libro bianco sull'astensionismo": dalle riforme per agevolare il voto dei fuori sede alla digitalizzazione delle procedure, l'obiettivo è tracciare un percorso che possa ricucire lo strappo tra società civile e democrazia. In ultima analisi, riflettere sul non-voto significa oggi riflettere sulla qualità della nostra libertà: perché una democrazia senza partecipazione rischia di trasformarsi in una procedura vuota, priva di quella linfa vitale necessaria a garantire l'eguaglianza e il pieno sviluppo della persona umana sanciti dalla nostra Costituzione.*

*Diviso in sette paragrafi, questo breve elaborato si propone, nei primi due paragrafi, di mettere in luce la gravità del problema dell'astensionismo, fenomeno presente in tutte le elezioni tenutesi in Italia dagli anni Ottanta in poi, considerando le cause storiche e politiche e offrendo una visione ampia del fenomeno sul piano sociale e governativo; nel terzo paragrafo, vengono esaminate possibili soluzioni atte a contrastare la crescita dell'astensionismo italiano. Nello specifico, vengono presentate le misure contenute nel Libro bianco sull'astensionismo elettorale, elaborato dalla Commissione istituita dal Ministero per i rapporti col Parlamento proprio al fine di analizzare e studiare le possibili soluzioni a riguardo.*

*Al fine di offrire un quadro completo ed attuale della normativa in materia, sono stati esaminati, inoltre, i riferimenti normativi più recenti emanati per le recenti elezioni amministrative e per i referendum abrogativi, mentre negli ultimi due paragrafi sono stati analizzati i dati relativi alla partecipazione al voto sia alle ultime elezioni regionali tenutesi nel 2025, sia ai recenti dati di partecipazione al voto nel referendum costituzionale del 2026.*

La Dirigente  
Avv. Maria Stefania Lauria

### 1.1. I principi costituzionali sul voto

La partecipazione dei cittadini alle elezioni è fondamentale per la legittimazione delle istituzioni e il buon funzionamento di una democrazia.

Per questo motivo comprendere le motivazioni dell'astensionismo – fenomeno che sta interessando tutte le tipologie di consultazione elettorale, anche se con intensità diverse – risulta di rilevante importanza non soltanto per chi affronta il processo elettorale nella sua dimensione giuridico-istituzionale oltre che politica in senso stretto, ma anche per chi lo studia attraverso la sua dimensione numerica.

Il fenomeno dell'astensionismo, d'altronde, è sempre più preoccupante, avendo raggiunto in Italia un rilievo ed un'incidenza drammaticamente crescente. Basti citare, ad esempio, le elezioni europee del giugno 2024 in cui si è registrata un'affluenza alle urne del 49.7% contro il 56.1% del 2019<sup>1</sup>.

La Costituzione italiana accoglie una concezione dualistica, o ambivalente, del voto, nel senso che essa riflette contemporaneamente, coniugandole, le due visioni, nate entrambe in epoca risalente in antitesi tra loro, del voto come diritto individuale originario della persona, da una parte, e del voto come funzione pubblica del cittadino, dall'altra parte.

Nel testo dell'[art. 48 Cost.](#), collocato nella Parte I della Costituzione dedicata a “diritti e doveri”, il voto è definito sia in termini di “diritto” (per due volte: nell'ultimo comma, presente nel testo originario in vigore dal 1° gennaio del 1948, e nell'attuale terzo comma, introdotto dalla riforma costituzionale del 2000), sia – in relazione al suo “esercizio” – come “dovere civico”.

In un'interpretazione sistematica, che inserisca l'art. 48 Cost.<sup>2</sup> nel quadro dei principi fondamentali della Costituzione italiana, il voto è dunque, nel nostro ordinamento, tanto “diritto inviolabile” quanto “dovere inderogabile di solidarietà politica” ai sensi [dell'art. 2 Cost.](#)

La medesima interpretazione sistematica impone inoltre di considerare che il voto<sup>3</sup> – al di là della sua classificazione come mero diritto o anche come dovere, e indipendentemente dalla sua natura elettiva o deliberativa – è certamente la principale estrinsecazione del principio democratico scolpito nel primo articolo della Costituzione e quindi una delle forme più importanti di “partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”. In questa prospettiva, l'[art. 3, secondo comma, Cost.](#) chiede all'insieme dei pubblici poteri di rimuovere ogni ostacolo “di ordine economico e sociale” che limiti “di fatto” la “libertà e l'eguaglianza dei cittadini” nel momento, cruciale, di esercizio del loro voto, in modo da portare gli elettori in una posizione di eguaglianza sostanziale per quanto riguarda tutte le elezioni e i referendum.

Storicamente, l'inserimento in Costituzione del principio dell'obbligatorietà del voto, infatti, era voluto fortemente dalla Democrazia cristiana, (insieme a liberali, demo-liberali e monarchici), e altrettanto decisamente osteggiato dalle sinistre (insieme a repubblicani e azionisti)<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Dati rilevati dal sito del [Ministero dell'Interno](#) - I dati completi possono essere consultati in tempo reale sul sito [Eligendo](#)

<sup>2</sup> M. Rubechi, [L'art. 48 della Costituzione](#) in La Magistratura, rivista a cura dell'Associazione Nazionale Magistrati, 3 settembre 2022.

<sup>3</sup> C. Fumagalli e V. Ottonelli, *Votare o no La pratica democratica del voto, tra diritto individuale e scelta collettiva*, Fondazione G. Feltrinelli, Prima edizione in “Scenari”, novembre 2022 Milano

<sup>4</sup> Il Partito comunista italiano, in particolare, riteneva che il suo elettorato avesse una maggiore propensione alla mobilitazione, mentre la Democrazia cristiana temeva l'inverso e dunque propendeva per il voto obbligatorio, come mostra la proposta Mortati (*Costantino Mortati è considerato unanimemente uno dei più importanti*

Lo scontro, pur rivestito di argomenti teorici, fu determinato da ragioni essenzialmente politiche. I democristiani, conoscendo la forza di mobilitazione delle masse propria del Partito comunista, capace di trascinare al voto in massa i propri sostenitori, ed essendo d'altra parte consapevoli che in Italia gli elettori cattolici erano, fin dai tempi del non expedit, tradizionalmente più propensi all'astensionismo, temevano che, in assenza di un obbligo di recarsi alle urne, i cittadini moderati e meno politicizzati avrebbero in gran parte disertato le urne.

Il tema dell'obbligatorietà del voto era stato aspramente dibattuto già in due Commissioni istituite presso il Ministero per la Costituente (nella Commissione Forti<sup>5</sup> e in quella incaricata di elaborare la legge elettorale per l'Assemblea costituente<sup>6</sup>). In seguito, in sede di Prima sottocommissione della Commissione dei 75 dell'Assemblea costituente,<sup>7</sup> i due relatori sul punto conclusero in senso opposto (l'esercizio del voto fu inteso da Merlin come obbligo giuridico e da Mancini come dovere solo etico), e la formulazione finale dell'art. 45 del Progetto di Costituzione<sup>8</sup> trasmesso all'Assemblea abbracciò una formula di compromesso, definendo il voto come "un dovere civico e morale".

In seduta plenaria emersero nuovamente tutti i motivi di dissenso. Al termine delle discussioni, l'Aula votò la soppressione dell'aggettivo "morale".

---

*costituzionalisti del nostro Novecento. Docente a Messina, Macerata, Napoli e Roma, partecipò ai lavori della Costituente e fu giudice costituzionale. Vero e proprio 'classico' del pensiero giuspubblicistico, il suo studio La Costituzione in senso materiale (1940) rappresenta ancora oggi un punto di riferimento obbligato, non solo per il cultore del diritto pubblico ma anche per il giurista tout court) di introdurre sanzioni pecuniarie in caso di astensione, poi abbandonata.*

<sup>5</sup> Il 21 novembre fu istituita la [Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato](#), sotto la presidenza di Ugo Forti, docente di diritto amministrativo all'Università di Napoli e già in precedenza chiamato a presiedere la Commissione per la riforma dell'Amministrazione, istituita dal Presidente del Consiglio *pro tempore* Bonomi. La nuova Commissione, che si differenziava dalla precedente per il fatto di avvalersi non solo di tecnici, ma anche di esperti designati dai partiti, si suddivise in cinque Sottocommissioni (problemi costituzionali; organizzazione dello Stato; autonomie locali; enti pubblici non territoriali e organizzazione sanitaria) e, proprio all'inizio dei propri lavori pose il quesito sopra ricordato, sulla possibilità di redigere una bozza di costituzione; ad esso il Ministro Nenni rispose in modo nettamente negativo, richiamando l'attenzione sulla natura esclusivamente tecnica della Commissione, mentre una scelta tra modelli istituzionali avrebbe presupposto una discussione su questioni politiche "sottratte alla competenza tanto della Commissione che del Ministero, e riservate esclusivamente all'Assemblea Costituente"

<sup>6</sup> La [Commissione per l'elaborazione della legge elettorale politica](#) per l'Assemblea Costituente fu istituita con decreto ministeriale 31 agosto 1945, e di essa fecero parte giuristi eminenti come Arturo Carlo Jemolo, e autorevoli esponenti dell'amministrazione, come Giovanni Schepis e Paolo Strano, tecnici della legislazione di provata esperienza. La Commissione, presieduta dal Ministro, ma diretta nella sua attività ordinaria dal vice presidente Giovanni Selvaggi, membro designato dal Partito della democrazia del lavoro, lavorò assai celermente, giungendo, dopo 25 sedute, a presentare il 27 ottobre un progetto di legge composto da 74 articoli, che anticipava alcuni dei contenuti relativi alla disciplina costituzionale dei diritti politici, in quanto fondato sul principio della universalità, libertà, segretezza del suffragio individuale e diretto; era inoltre introdotta la rappresentanza proporzionale mediante scrutinio di liste di candidati liberamente concorrenti. Il progetto, che ricevette l'assenso della Commissione Alleata di controllo, salvo il suggerimento di modifiche marginali, fu approvato dal Consiglio dei ministri il 31 ottobre e, dopo il parere della Consulta nazionale, divenne il decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74.

<sup>7</sup> La Commissione dei 75. Il 15 luglio 1946, tra i 556 eletti dell'Assemblea costituente, venne istituita la Commissione dei 75 con il compito di redigere la Carta costituzionale da sottoporre alla stessa Assemblea una volta terminati i lavori. La commissione, presieduta dal giurista ed esponente del Partito Democratico del Lavoro Meuccio Ruini, riuniva i rappresentanti dei diversi partiti che sedevano negli scranni di Montecitorio, i quali erano stati incaricati di redigere un testo che inglobasse i principi di libertà e uguaglianza, gli stessi che avevano ispirato e guidato la Resistenza fino alla Liberazione. (vedasi a tal proposito il sito della Presidenza del Consiglio dei ministri [Settantesimo Presidenza del Consiglio dei ministri - Struttura di Missione per gli anniversari di interesse nazionale](#))

<sup>8</sup> [Testo definitivo del Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione: Art. 45](#) divenuto poi **Art. 48**, in Le discussioni in Assemblea costituente a commento degli articoli della Costituzione sul sito La nascita della Costituzione, [www.nascitacostituzione.it](http://www.nascitacostituzione.it)

Secondo gli studiosi<sup>9</sup>, l'esito dei lavori della Costituente, faticosamente approdati alla formula dell'esercizio del voto come "dovere civico" – una formula che tutti ritengono chiaramente compromissoria, se non incerta e ambigua – lascia impregiudicata ogni possibilità al legislatore ordinario. L'unico dato certo è che la formula costituzionale non impone al legislatore di ricollegare una sanzione al mancato esercizio del voto da parte dell'elettore. La formula consentirebbe, invece, al legislatore sia di prevedere l'obbligatorietà giuridica del voto, accompagnandola con ogni tipo di sanzione, anche con attribuzione di una lieve sanzione amministrativa (come è stato in effetti nei primi anni della Repubblica) sia di non prevedere alcuna conseguenza giuridica per chi non abbia partecipato alle elezioni (come è attualmente)<sup>10</sup>.

È interessante sottolineare che l'unica Costituzione europea a qualificare il voto come un dovere è quella italiana, nonostante la cultura civica di molti paesi come Francia e Germania incoraggi fortemente la partecipazione elettorale.<sup>11</sup>

Con il [Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361](#) ("Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati"), infatti, il legislatore innanzitutto ribadiva che "L'esercizio del voto è un obbligo al quale nessun cittadino può sottrarsi senza venir meno ad un suo preciso dovere verso il paese" (art. 4 comma 1), e non solo: il successivo [articolo 115](#) prevedeva, per l'elettore che non avesse partecipato alle elezioni, l'obbligo di giustificare la propria astensione al sindaco. In base alle motivazioni addotte, il sindaco avrebbe poi valutato se inserire il nome dell'astenuto in un elenco che sarebbe rimasto esposto per trenta giorni all'albo comunale. L'onta non si esauriva qui. L'ultimo comma dell'articolo 115 prevedeva, inoltre, che "Per il periodo di cinque anni la menzione "non ha votato" veniva iscritta nei certificati di buona condotta rilasciati a chi si fosse astenuto dal voto senza giustificato motivo": un periodo forse non casualmente identico a quello di una legislatura (o almeno di una legislatura non interrotta anticipatamente). La previsione è stata cancellata solo trentasei anni dopo, con il [Decreto Legislativo 20 dicembre 1993, n. 534](#) (*Modificazioni al testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361*).

L'art. 4, invece, è stato modificato due volte: la prima, nel 1993, eliminando il riferimento all'obbligo ed enfatizzando invece il fatto che il voto è un diritto. La seconda, che ha determinato il testo vigente,

---

<sup>9</sup> G. LOMBARDI, Contributo allo studio dei doveri costituzionali, Milano, 1967, 80, ha definito il dovere di voto come uno «strumento di propulsione e di equilibrio per la vita nazionale» che consente alla solidarietà politica di passare «dal momento negativo della tolleranza a quello positivo della integrazione». E. BETTINELLI, Diritto di voto, in Digesto delle discipline pubblicistiche, V, Torino, 1990, 231, sostiene che si tratta di un enunciato dal valore normativo non tanto per l'assenza di sanzioni in caso di mancato esercizio del diritto di voto, bensì per la qualificazione costituzionale del voto come un dovere. Similmente A. APOSTOLI, La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia, Milano, 2012, 26-27, nt. 62, afferma che la qualificazione del voto come un dovere civico «non pone in alcun modo in discussione l'assoluta libertà dell'elettore di votare o non votare», ma va piuttosto inteso come un invito, del Costituente, alla più diffusa partecipazione al procedimento elettorale. Ad avviso di P. BARILE, Diritti dell'uomo e libertà fondamentali, Bologna, 1984, 400, la definizione del voto quale dovere civico indica al legislatore la necessità che predisponga delle sanzioni. Più moderato, infine, E. GROSSO, Art. 48, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), Commentario alla Costituzione, I, Torino, 2006, 973, per il quale il legislatore potrebbe introdurre una sanzione ma non è obbligato; altrimenti verrebbe meno la natura – verosimilmente più pregnante – del diritto che accompagna il voto. Da ultimo, Dott. Alessandro De Nicola, in Contributo allo studio dell'effettività del diritto di voto su Gruppo di Pisa ([www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it))

<sup>10</sup> In merito Orazio Condorelli, deputato dell'Assemblea costituente appartenente al Blocco nazionale della Libertà, si esprime così: «allorché, a proposito del voto, si afferma che il suo esercizio è dovere civico e morale, è bene porre il problema apertamente e discuterlo in questi termini, perché se passasse l'articolo del progetto così com'è stato presentato, a me pare che l'obbligatorietà del voto non si potrebbe introdurre nella nostra legge elettorale altro che attraverso un procedimento di revisione della Costituzione.

<sup>11</sup> E. Aquilanti, L'astensionismo elettorale e il calo della partecipazione: un profilo politico e sociodemografico, Corso di laurea in Governo, Amministrazione e Politica, Luiss Anno Accademico 2023/2024

sancisce un parziale ritorno al passato, per il comma 1 che ora recita così: “Il voto è un dovere civico e un diritto di tutti i cittadini, il cui libero esercizio deve essere garantito e promosso dalla Repubblica”.

Piuttosto, con la modifica si è superato un equivoco ricorrente: ritenere doveroso perché sanzionato solo il voto nelle elezioni e non nei referendum. Votare nelle elezioni e nei referendum, invece, era e resta un dovere costituzionale (Giorgio Lombardi<sup>12</sup>). Solo che si tratta di un dovere privo di qualsiasi sanzione. Astenersi dal voto è quindi un comportamento lecito. Ma non per questo costituisce esercizio di un diritto costituzionale. Si tratta di un fatto pienamente lecito certo, ma giuridicamente irrilevante ai fini dell'esercizio del diritto di voto. Concettualmente, infatti, nell'atto del votare non rientra affatto il comportamento di chi si astiene dal voto. Vota infatti solo chi si reca alle urne, e qui le possibilità sono solo tre: votare SÌ, votare NO, astenersi nel voto (consegnando scheda bianca). Chi non si reca alle urne non vota, né tantomeno vuole esprimere una volontà contraria (o addirittura un "NO rafforzato): il non voto è solo un voto inesistente.

Si argomenta, però, che l'astensione sarebbe un diritto perché legittimamente ammessa dalla norma (art. 75 Cost.) sul quorum strutturale previsto nel referendum abrogativo (Bettinelli, Iacometti, Lanchester<sup>13</sup>): la soglia del 50% più uno degli aventi diritto al voto come presupposto della validità del voto referendario si giustificerebbe proprio perché si vuole così ammettere la libertà di non votare. Per smontare questo ragionamento sarebbe sufficiente notare che ove il quorum non ci fosse, come nel caso del referendum costituzionale o di referendum consultivi che non prevedono quorum strutturale (basti pensare al referendum siciliano sulla soglia di sbarramento del 5%, come ricorda Silvestri sul manifesto) sarebbe per ciò solo illegittima qualsiasi astensione dal voto e, quindi, necessariamente obbligatorio recarsi alle urne. L'assurdità di una simile conclusione dimostra facilmente la debolezza della premessa<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> G. Lombardi, Contributo allo studio dei doveri costituzionali, Milano, 1967, 80, ha definito il dovere di voto come uno «strumento di propulsione e di equilibrio per la vita nazionale» che consente alla solidarietà politica di passare «dal momento negativo della tolleranza a quello positivo della integrazione». Professore di Diritto Costituzionale, poi di Diritto Pubblico Comparato nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Ateneo torinese. Uno dei più autorevoli studiosi italiani del diritto regionale e uno dei regionalisti che hanno popolato la dottrina all'indomani dell'istituzione delle Regioni ordinarie. E. Bettinelli, Diritto di voto, in Digesto delle discipline pubblicistiche, V, Torino, 1990, 231, sostiene che si tratta di un enunciato dal valore normativo non tanto per l'assenza di sanzioni in caso di mancato esercizio del diritto di voto, bensì per la qualificazione costituzionale del voto come un dovere. Similmente A. Apostoli, La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia, Milano, 2012, 26-27, nt. 62, afferma che la qualificazione del voto come un dovere civico «non pone in alcun modo in discussione l'assoluta libertà dell'elettore di votare o non votare», ma va piuttosto inteso come un invito, del Costituente, alla più diffusa partecipazione al procedimento elettorale. Ancora, Corte costituzionale, sentenza n. 39 del 1973, § 2 Cons. dir. ha sancito che il dovere di voto «ha una fondamentale funzione di interesse pubblico, in quanto attiene all'esercizio della sovranità che l'art. 1 della nostra Costituzione dichiara appartenere al popolo»; nello stesso senso la sentenza n. 16 del 1978 § 3 Cons. dir. con la quale è stato affermato che l'esercizio del voto è uno «strumento di genuina manifestazione della sovranità popolare». Mentre ad avviso di P. Barile, Diritti dell'uomo e libertà fondamentali, Bologna, 1984, 400, la definizione del voto quale dovere civico indica al legislatore la necessità che predisponga delle sanzioni. Più moderato, infine, E. Grosso, Art. 48, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), Commentario alla Costituzione, I, Torino, 2006, 973, per il quale il legislatore potrebbe introdurre una sanzione ma non è obbligato; altrimenti verrebbe meno la natura – verosimilmente più pregnante – del diritto che accompagna il voto.

<sup>13</sup> F. Lanchester, Voto (diritto di), in Enciclopedia del diritto, XLVI, Milano, 1991, 1107-1112, precisa che la votazione è alla base delle democrazie pluraliste e deve essere contraddistinta da tre fasi: quella costitutiva, relativa alla scelta dei candidati; quella preparatoria, quando l'elettore si orienta rispetto all'esercizio del proprio suffragio; quella di conta dei voti, che attiene alla proclamazione della votazione. L'ordinamento giuridico, per essere democratico, deve rispettare queste tre fasi affinché si possa formare l'organo rappresentativo e, quindi, una volontà politica realmente rappresentativa.

<sup>14</sup> A. Morrone, L'invito a disertare le urne, tra storia, costituzione e regole di correttezza costituzionale, in Quad. cost. 3/2003, part. 612.

Anche in questo caso è utile ritornare al dibattito della Costituente. Nella Costituzione repubblicana il quorum per i soli referendum abrogativi venne stabilito per una ragione diversa e specifica (collegata alla scelta di ammettere il referendum solo a certe condizioni e solo sotto determinate condizioni). Si voleva evitare che una piccola minoranza potesse abrogare una legge votata dalla maggioranza dei cittadini rappresentati in Parlamento. Di fronte a una legge, approvata dalla maggioranza politica, l'abrogazione popolare poteva essere consentita solo se a votare fosse andata una maggioranza uguale e contraria. Il quorum, dunque, non per legittimare l'astensione ma deliberatamente per contrastarla. Le motivazioni dei Padri costituenti sono state sostanzialmente recepite in sede di discussione e approvazione della legge sui referendum (legge n. 352 del 1970, cfr. l'intervento del Ministro Gava in sede di discussione del progetto). La disciplina legislativa, infatti, non contempla l'astensione, neppure come variante nel voto referendario. Gli artt. 37 e 38 stabiliscono solo gli effetti conseguenti alla vittoria dei SI (l'abrogazione della legge) o dei NO (il divieto di reiterazione dei referendum nei cinque anni successivi). Una conferma di ciò è nel fatto che fu respinto un emendamento volto a equiparare il "non voto" al "voto contrario" all'abrogazione. In questo senso, del resto, è anche il diritto vivente. In occasione della reiterazione nel 2000 del referendum contro la quota proporzionale della legge elettorale della Camera che l'anno precedente non aveva raggiunto il quorum, la dottrina prevalente (Barbera, Caianiello, Corasaniti e Baldassarre<sup>15</sup>) e, quel che più conta, l'Ufficio centrale per il referendum e la Corte costituzionale hanno ritenuto legittima la riproposizione del quesito, smentendo apertamente l'equiparazione tra "astensione dal voto" e "voto contrario" all'abrogazione (cfr., rispettivamente, ord. 7 dicembre 1999 e [sent. n. 33/2000](#)).

Quanto alla giurisprudenza costituzionale, i chiarimenti che essa offre sul significato della qualificazione costituzionale del voto in termini di "dovere civico" sono davvero minimi.

L'indicazione più significativa, paradossalmente, si ritrova in una sentenza relativa non al voto, ma al servizio militare. Nella [sentenza n. 491 del 1989](#), infatti, la Corte costituzionale qualifica il servizio militare di leva, allora obbligatorio, nei termini esatti di "dovere civico". La Corte costituzionale ha sempre distinto tra il "dovere di difesa della Patria", di cui all'articolo 52 della Costituzione, e il servizio militare obbligatorio, che è un modo per attuarlo. La [sentenza n. 164 del 1985](#), ad esempio, afferma che "il servizio militare è un'applicazione del dovere di difesa della Patria". In altre parole, il dovere di difesa della Patria è più ampio e riguarda tutti i cittadini, mentre il servizio militare obbligatorio è uno specifico mezzo per adempiere a tale dovere.

Ci sono, poi, pronunce molto risalenti nelle quali la Corte costituzionale fonda sulla qualificazione dell'esercizio del voto come "dovere civico" la possibilità, per il livello di governo competente, di disporre agevolazioni (rimborso del costo del viaggio o indennità economica) per il rientro nel luogo di residenza, in occasione delle elezioni, del cittadino emigrato all'estero ([sentenze n. 39 del 1973](#); [n. 90 del 1974](#); [n. 79 del 1988](#)). Secondo la Corte, infatti, l'esercizio del diritto di voto è un "dovere che ha una fondamentale funzione di interesse pubblico, in quanto attiene all'esercizio della sovranità che [l'art. 1 della nostra Costituzione](#) dichiara appartenere al popolo. [...]

La più recente indicazione della giurisprudenza costituzionale ha determinato letture non univoche. Si trattava ancora una volta di un giudizio in via principale. Lo Stato aveva impugnato una disposizione di una legge di una Regione a Statuto speciale che disponeva che, ai fini del raggiungimento del quorum del cinquanta per cento richiesto per la validità dell'elezione del Sindaco nei Comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, non fossero computati gli elettori iscritti nell'Anagrafe degli Elettori Residenti all'Estero, lamentando, tra l'altro, che la disposizione limitasse "l'effettività del diritto di voto, neutralizzando il significato dell'astensione degli elettori residenti all'estero".

---

<sup>15</sup> A. Baldassarre, Il referendum abrogativo nel sistema costituzionale: un bilancio, in Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia, Bologna, 1982, p. 487.

La Corte costituzionale nella [sentenza 173 del 2005](#), considerate le posizioni antitetiche assunte dalle parti sul significato da attribuire all'espressione "dovere civico", ha abbracciato una posizione "mediana". I giudici della Corte, affermando che l'astensione nel voto è diversa dalla mancata partecipazione al voto, hanno sostenuto che in rapporto all'articolo 48 Cost., il non partecipare alla votazione costituisce una forma di esercizio del diritto di voto significativa, ma solo sul piano sociopolitico.

In altre parole, la Corte non ha considerato l'astensione né una violazione di un preciso dovere costituzionale come aveva sostenuto la difesa della Regione Friuli-Venezia Giulia, né tanto meno una manifestazione della volontà politica, in quanto le ha attribuito rilevanza solo sul piano sociopolitico.

L'elemento fondamentale da sottolineare è la libertà di scelta dell'elettore. L'articolo 48 della Costituzione stabilisce che «Il voto è personale ed eguale, libero e segreto». La libertà del voto implica anche la libertà di non votare, soprattutto quando questa scelta ha un significato politico riconosciuto dal sistema costituzionale, come nel caso dei referendum abrogativi.

Quest'ultima affermazione della Corte è degna di riflessione non solo con riferimento al sistema elettorale per le elezioni, ma anche con riferimento all'istituto referendario dell'[art. 75 Cost.](#)

Capita nelle campagne referendarie, infatti, che una parte dello schieramento politico o della società civile organizzata non sostenga il "sì" o il "no", ma inviti all'astensione<sup>16</sup>, come accaduto in occasione del referendum sulla procreazione medicalmente assistita svoltosi il 12 giugno 2005. Pur tenendo presente la distinzione fra referendum ed elezioni, tuttavia è indubbio che l'astensionismo in occasione del referendum abrogativo (dal 1995 i referendum non riescono a raggiungere il quorum a causa dell'alto tasso di astensionismo) non produce effetti solo sul piano sociopolitico ma determina l'esito della votazione stessa, impedendo l'abrogazione della legge.

Un'autorevole dottrina<sup>17</sup> ha ravvisato nella scelta e ancor più nell'incitamento all'astensione una ferita alla "legalità costituzionale" e, con riferimento all'articolo 75 della Costituzione, ha sostenuto che il "dovere civico" previsto all'articolo 48 Cost. è valido anche per l'istituto referendario in quanto la disposizione dell'articolo 75 fa riferimento ai "voti" ed alle "votazioni", per cui, secondo tale tesi, il dovere di votare si estende pure a tale fattispecie<sup>18</sup>.

La Corte costituzionale liquida la censura affermando che “– a prescindere dal rilievo che l'astensione nel voto è diversa dalla mancata partecipazione al voto – è sufficiente osservare che, in presenza della prescrizione dello stesso art. 48, secondo cui l'esercizio del diritto di voto ‘è dovere civico’, il non partecipare alla votazione costituisce una forma di esercizio del diritto di voto significativa solo sul piano socio-politico” (sempre sentenza n. 173 del 2005).

La Corte costituzionale sembra quindi aver suggerito, da ultimo, che la definizione costituzionale dell'esercizio del voto come “dovere civico” serve come minimo a escludere che la scelta dell'elettore di non recarsi alle urne possa essere qualificata, dal punto di vista giuridico, come esercizio di un suo diritto. Sembrerebbe, quindi, che in quest'ultima occasione la Corte ha voluto suffragare il significato

---

<sup>16</sup> V. Larcinese [Segretezza del voto violata dall'astensione](#) in Lavoce.info del 29/04/2016

<sup>17</sup> E. Camassa Aurea, Astensione dal voto: un'ipotesi di obiezione di coscienza? in AA.VV., L'obiezione di coscienza tra tutela della libertà e disgregazione dello Stato democratico, Raffaele Botta (a cura di), Milano 1991, 246 M. Ainis, La legalità ferita, relazione introduttiva all'«Assemblea dei 1000», Roma 2005, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/>

F. Caporilli, Il voto degli italiani all'estero, in AA.VV., L'attuazione della Costituzione - recenti riforme ed ipotesi di revisione, Saule Panizza, Roberto Romboli (a cura di), Pisa 2002, 36.

<sup>18</sup> A. Morrone, È legittimo astenersi e invitare a disertare le urne? in Forum di Quaderni Costituzionali 2006

costituzionale della doverosità del voto<sup>19</sup>, propendendo così per la tesi del valore normativo, e non soltanto esortativo, della norma costituzionale<sup>20</sup>.

## 1.2. I requisiti costituzionali del voto: libertà, personalità e segretezza

I principi costituzionali sul voto sono enunciati nell'art. 48 Cost.

Il testo originario dell'articolo conteneva solo tre commi.

“Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età” (primo comma).

“Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è dovere civico” (secondo comma).

“Il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge” (ultimo comma).

L'art. 1 della [legge cost. 17 gennaio 2000, n. 1](#) (*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 portato a quattro il numero dei commi dell'art. 48 Cost., inserendo un terzo comma che così dispone: “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”.

La nuova previsione contiene un rinvio alla legge per quanto riguarda i requisiti e le modalità di esercizio del voto da parte dei cittadini residenti all'estero.

Stabilendo che “il voto è personale ed eguale, libero e segreto”, la Costituzione italiana prevede requisiti particolarmente stringenti e severi sia in assoluto, sia in confronto a ciò che stabilisce a livello costituzionale la maggior parte degli altri ordinamenti. Si tratta di requisiti che tendono a garantire contemporaneamente tanto il diritto dell'elettore quanto la funzione democratica della votazione elettiva e referendaria, e quindi si presentano come indisponibili da parte dello stesso titolare del diritto<sup>21</sup>.

Tale esame rileva dal punto di vista delle ricadute che i quattro requisiti costituzionali hanno sulle modalità di espressione del voto da parte dell'elettore.

Quanto alla **libertà**<sup>22</sup>, nel prevedere questo requisito, la Costituzione intende assicurare che l'elettore possa compiere la propria scelta, nelle elezioni o nel referendum, esclusivamente seguendo la propria coscienza, cioè al riparo da minacce, da coazioni fisiche o psicologiche o comunque da condizionamenti che lo inducano a un determinato comportamento elettorale allo scopo di evitare conseguenze negative o, al contrario, di ottenere benefici.

La **segretezza** del voto è considerata come la prima e necessaria forma di tutela della effettività della libertà dell'elettore, e ad essa funzionale.

In particolare, la segretezza garantisce la libertà dell'elettore da ogni condizionamento anche contro la sua stessa volontà. Nel medesimo senso si è espressa una risalente sentenza della Corte

---

<sup>19</sup> G. Passaniti, Il “non voto” dei friulani all'estero: l'annosa questione del Voto come “dovere civico” all'esame della Corte costituzionale (nota alla sentenza 173 del 2005) in Forum di Quaderni Costituzionali

<sup>20</sup> Alessandra Mazzola CONSULTA ONLINE L'effettività del suffragio tra astensionismo e nuove modalità di espressione alla luce dei principi costituzionali, 16 novembre 2023

<sup>21</sup> M. Rubechi, L'art. 48 della Costituzione in La Magistratura, rivista a cura dell'Associazione Nazionale Magistrati, 3 settembre 2022

<sup>22</sup> G. Tartaglia Polcini e F. Bianchi, La libertà e la segretezza del diritto di voto nelle elezioni amministrative: criticità e proposte in ([www.gazzettaamministrativa.it](http://www.gazzettaamministrativa.it))

costituzionale, affermando che “la garanzia di segretezza del voto” è “assolutamente inderogabile” proprio perché “si risolve anche in garanzia di libertà” ([sentenza n. 96 del 1968](#)).

Quanto al requisito della **personalità**<sup>23</sup> del voto, il suo significato minimo attiene proprio alle modalità di espressione del voto, dato che esso implica quanto meno che l’elettore non possa essere sostituito da altri nell’atto del votare. L’unica eccezione è rappresentata dal c.d. voto assistito per le persone affette da una disabilità che impedisce loro di esprimere in autonomia il suffragio<sup>24</sup>. In questo senso, è sicuramente vietato in Italia il voto per delega o per procura.

Inoltre, secondo la dottrina assolutamente maggioritaria soltanto il voto presidiato<sup>25</sup>, e cioè espresso in un luogo pubblico e sorvegliato (tipicamente il seggio elettorale), è in grado di garantire pienamente e oggettivamente (ossia anche contro la volontà dell’elettore stesso) che il voto sia espresso davvero dall’avente diritto, e non da persone diverse.

Il nostro ordinamento ne conosce alcune forme, come il voto a domicilio per gli elettori affetti da infermità tali da rendere impossibile l’allontanamento dall’abitazione<sup>26</sup>. Oltre alla dichiarazione da recapitare al sindaco del Comune di residenza di voler votare presso il proprio domicilio, è necessario esibire un certificato medico che attesti l’impossibilità di recarsi al seggio<sup>27</sup>. Il Presidente di sezione elettorale, il segretario e uno scrutatore, eventualmente accompagnati anche dai rappresentati di lista che ne facciano richiesta, nelle ore in cui è aperta la votazione devono recarsi presso il domicilio dell’elettore per raccogliergli il voto; quindi, il “seggio ambulante” torna presso la sezione e lì la scheda votata è inserita nell’urna con le altre. Questa tecnica potrebbe assicurare l’effettività del diritto e il

---

<sup>23</sup> Il riferimento è, dunque, alla c.d. eguaglianza del voto in entrata, cioè il principio per cui la capacità elettorale di ogni elettore si riduce alla circostanza che a ogni cittadino è attribuito un solo voto, ovvero che a tutti i cittadini è attribuito lo stesso numero di voti da esprimere, a prescindere dunque dalle condizioni personali e sociali della persona che si reca al seggio. La dottrina maggioritaria sostiene che l’indicazione contenuta nell’art. 48, comma 2, Cost. si riferisca alla c.d. eguaglianza in entrata, così U. Prosperetti, *L’elettorato politico attivo*, Milano 1954, 144 ss.; B. Caravita, M. Luciani, *Oltre la “democrazia bloccata”: ipotesi sui meccanismi elettorali*, in *Democrazia e diritto*, 6/1982, 96 ss.; T. Martines, *Art. 56-58, cit.*, 83; F. Lanchester, *Voto (diritto di)*, cit., 1128; E. Grosso, *Art. 48, cit.*, 969; A. Morrone, *L’eguaglianza del voto anche “in uscita”: falso idolo o principio?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2014, 48 ss.; D. Casanova, *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali. Profili costituzionali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2019, spec. 1-4 e ID., *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali. I limiti costituzionali alla discrezionalità legislativa*, Napoli, 2020, spec. 73-89. In senso contrario cfr. almeno C. Lavagna, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, 856 ss. e L. Preti, *Diritto elettorale politico*, cit., 11 ad avviso dei quali la Costituzione implicitamente ammette il sistema elettorale proporzionale in quanto l’unico che sarebbe in grado di garantire l’eguaglianza nella rappresentanza.

<sup>24</sup> Si tratta peraltro di un’eccezione ragionevolmente prevista in ossequio al principio di eguaglianza sostanziale, atteso che in questo modo l’ordinamento offre la possibilità di rimuovere in concreto l’ostacolo che può impedire a taluno di esercitare un diritto. Sul punto si veda l’art. 55, commi 1 e 2, d.p.r. 30 n. 361 del 1957 così come modificato dall’art. 1 della l. 5 febbraio 2003, n. 17 a norma del quale «gli elettori non possono farsi rappresentare né, qualora votino in Italia, inviare il voto per iscritto. I ciechi, gli amputati delle mani, gli affetti da paralisi o da altro impedimento di analoga gravità esercitano il diritto elettorale con l’aiuto di un elettore della propria famiglia o, in mancanza, di un altro elettore, che sia stato volontariamente scelto come accompagnatore, purché l’uno o l’altro sia iscritto in un qualsiasi Comune della Repubblica». Per la distinzione tra voto presidiato e non presidiato si veda A. Gratteri, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, 2005, 109 ss.

<sup>25</sup> C. Chiariello, *Voto elettronico e principio di segretezza tra regola ed eccezioni\**, Consulta online, 23 gennaio 2023; D. Casanova, *Il voto fuori sede come strumento per una maggiore partecipazione elettorale* in ([iris.unitn.it](http://iris.unitn.it)) anno 2024; Per una dettagliata analisi di queste situazioni si veda A. De Nicola, *Il voto fuori dal comune di residenza: alcune riflessioni a partire dal recente Libro bianco sull’astensionismo elettorale*, in *Osservatorio AIC*, 6, 2022, 47 ss.

<sup>26</sup> Così l’art. 1 del d. l. 3 gennaio 2006, n. 1, conv., con modif., nella l. 27 gennaio 2006, n. 22, successivamente modificato dalla l. 7 maggio 2009, n. 46.

<sup>27</sup> Il Libro bianco sull’astensionismo, 256-258 propone inoltre di rimuovere alcuni ostacoli all’accesso al voto per le persone disabili e anziane.

rispetto dei requisiti sanciti dalla norma costituzionale; d'altro canto, sussistono alcune difficoltà logistiche, in ragione del notevole dispendio di tempo, risorse economiche e di personale.

Diverso è il diritto riconosciuto ai degenti ricoverati in ospedale e case di cura per i quali è possibile votare nel luogo di ricovero (articoli 51 [Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361](#) (*Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati*) e 42 [Decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570](#) (*Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali*) in virtù della deroga al principio della rappresentanza dal momento che questi elettori sono ammessi al voto «con le schede del collegio e circoscrizione di quel territorio (cd. principio di territorialità delle schede elettorali), cambiando quindi eventualmente circoscrizione e collegio».

Si tratta di una deroga, a ben vedere, di dubbia giustificabilità oggi, in presenza di tecniche che consentirebbero, con le medesime garanzie di libertà, personalità e segretezza, al degente di votare nel presidio ospedaliero per la propria circoscrizione o collegio (questo, infatti, accadrebbe, se si estendessero a tale ipotesi le modalità prospettate nel citato Libro bianco sull'astensionismo). Coincidente è la disciplina prevista per i detenuti che, se non privati del diritto di voto, possono esercitarlo nel luogo di detenzione (art. 8, [Legge 23 aprile 1976, n. 136](#) (*Riduzione dei termini e semplificazione del procedimento elettorale*), purché entro il terzo giorno antecedente la data della consultazione informino il sindaco del Comune nelle cui liste elettorali sono iscritti della volontà di votare nel luogo in cui sono detenuti.

Il voto in un seggio diverso da quello di residenza senza che sia rispettato il principio di corrispondenza tra rappresentante e rappresentato è previsto anche per gli appartenenti alle forze dell'ordine e i vigili del fuoco, i quali sono liberi di esercitare tale diritto, previa esibizione della tessera elettorale e degli altri documenti richiesti dal Ministero dell'interno, in qualsiasi sezione del Comune in cui stanno prestando servizio (art. 49 sempre d.p.r. n. 361 del 1957). Analoga è la previsione per i naviganti marittimi o gli aviatori fuori residenza per motivi d'imbarco, i quali possono esercitare il diritto voto in qualsiasi sezione elettorale del Comune in cui sono, a condizione che esibiscano il certificato elettorale corredato dai documenti indicati dall'art. 50 d.p.r. n. 361 del 1957.

In particolare, in tali circostanze, sono ammesse tecniche di votazione alternative a quelle della presenza fisica al seggio elettorale, che pongono un problema di certezza in ordine all'identificazione dell'elettore, alla libera espressione della sua preferenza elettorale, alla riservatezza del voto. Il legislatore ha dunque operato un bilanciamento tra i valori costituzionali, trovando un nuovo equilibrio tra l'effettività del voto (ossia, l'adempimento al dovere civico del voto e dunque al diritto al voto) e l'uguaglianza sostanziale tra i cittadini nella partecipazione alla vita politica del Paese, da un lato, e la tutela della sicurezza del voto nel suo libero esercizio, dall'altro.

In tali casi, infatti, come precisato dalla giurisprudenza amministrativa<sup>28</sup>, «il diritto alla riservatezza sarebbe recessivo rispetto all'interesse pubblico, inderogabile, che sia pubblicamente dichiarata la ragione per cui si deroga alla personalità e segretezza del voto». Invero, va osservato come in tali casi la tecnologia potrebbe intervenire proprio per garantire la segretezza del voto, fornendo una strumentazione alternativa: oltre al linguaggio braille per gli ipovedenti, si potrebbero prevedere

---

<sup>28</sup> Ex multis, Consiglio di Stato, V, sent. 19 aprile 2007, n. 1812: «l'impedimento, che consente il voto con accompagnatore (c.d. voto assistito) è soltanto quello che riguarda l'uso delle mani o della vista, e che esso deve risultare dal verbale o dal certificato medico "eventualmente" esibito. Appare ovvio che l'indicazione di simili impedimenti non ha nulla che possa confliggere con il diritto alla riservatezza, perché non si vede come possa essere circondato dal segreto il fatto che una persona è priva delle mani o della vista; ma in ogni caso il diritto alla riservatezza sarebbe recessivo rispetto all'interesse pubblico, inderogabile, che sia pubblicamente dichiarata la ragione per cui si deroga alla personalità e segretezza del voto. Diversamente, come il caso in esame mostra all'evidenza, si cade nell'abuso dell'istituto del voto assistito, che da mezzo per consentire il voto alle persone fisicamente impedite si trasforma in una deplorabile umiliazione delle persone anziane, prese a pretesto per votare due volte».

meccanismi di robotica – già utilizzati per soggetti disabili per la comunicazione in diversi contesti – che consentano, per esempio, la lettura della volontà dell'infermo mediante il movimento degli occhi.

In questo senso, alcuni studiosi<sup>29</sup> ritengono che il voto per corrispondenza non rispetti, in quanto tale, il requisito costituzionale della personalità del voto, oltre a presentare dubbi di conformità rispetto ai requisiti di segretezza e, di conseguenza, di libertà.

Altri, invece, ammettono che, anche nell'ordinamento italiano, come accade in molte altre democrazie evolute, possa essere dato ingresso al voto per corrispondenza sulla base di un bilanciamento tra le garanzie costituzionali del voto e l'effettività dell'esercizio del diritto di voto stesso, purché tale bilanciamento risponda ai principi di ragionevolezza e proporzionalità. In particolare, secondo questi ultimi autori, la legge potrebbe limitare il voto per corrispondenza ai casi di oggettiva difficoltà di esercizio del diritto e, dall'altra parte, prevedere modalità per la sua espressione tali da contenere al massimo la possibilità che altre persone si sostituiscano all'elettore (ad esempio, disponendo che la scheda elettorale sia consegnata all'elettore personalmente da un notaio, o da altro pubblico ufficiale, e contestualmente compilata dall'elettore nell'Ufficio di quest'ultimo, il quale poi provvederà alla spedizione). In particolare, la Corte costituzionale, chiamata a intervenire sulla legittimità costituzionale delle previsioni di cui alla legge n. 459 del 2001 che permettono il voto per corrispondenza, proprio in relazione all'art. 48, commi 2 e 3 Cost., sia nella fase della sua manifestazione, sia in quella successiva della sua comunicazione, con [ordinanza n. 63 del 2018](#), sebbene non sia intervenuta nel merito della questione (avente a oggetto un mero accertamento giudiziale della concreta volontà della legge), non ha mancato di sottolineare le «oggettive criticità della normativa denunciata quanto al bilanciamento della “effettività” del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero con gli imprescindibili requisiti di personalità, libertà e segretezza del voto stesso, con riferimento ai parametri di cui, rispettivamente, ai commi terzo e secondo dell'art. 48 della Costituzione» In ogni caso, le modalità del voto per corrispondenza previste attualmente dalla legge sul voto degli Italiani all'estero presenterebbero dubbi di compatibilità con i requisiti di cui all'articolo 48, secondo comma, della Costituzione.

Il requisito dell'**eguaglianza** del voto, infine, costituisce un'applicazione del più generale principio di eguaglianza formale e del divieto di distinzioni sulla base delle condizioni personali e sociali di cui all'[art. 3, primo comma, Cost.](#), e serve a evitare che la legge assegni un peso maggiore al voto di una determinata categoria di cittadini, ad esempio consentendo ad alcuni di votare più di una volta oppure attribuendo al loro voto valore maggiore di uno.

Secondo la Corte costituzionale il principio dell'eguaglianza del voto “vuole che i cittadini siano ammessi all'esercizio del diritto elettorale in condizione di parità” e vieta il voto multiplo o plurimo ([sentenze n. 43 del 1961](#) e [n. 60 del 1963](#)), ma “non si estende, altresì, al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore” (ancora sentenza n. 43 del 1961, oltre poi a [sentenza n. 107 del 1996](#); [ordinanza n. 160 del 1996](#)), e non riguarda nemmeno il quorum partecipativo per la validità dell'elezione (nel caso di specie previsto dalla legge di una Regione a Statuto speciale per la validità dell'elezione del Sindaco nei Comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti), perché il quorum

---

<sup>29</sup> F. Clementi, La democrazia rappresentativa si difende pure con il voto a distanza, in Quaderni costituzionali, 2020, 381. M. Rubechi, Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive, Giappichelli, Torino, 81. Si tratta dunque di un diritto funzionale. In senso sostanzialmente contrario, Pertici sottolinea invece come la riunione e votazione in via telematica delle Camere non convince, in quanto una interpretazione evolutiva in tal senso dell'art. 64 Cost. sarebbe destinata a valere anche oltre l'emergenza, svuotando pertanto il concetto di rappresentanza. Come infatti chiarito dai regolamenti parlamentari, la presenza dei componenti del Parlamento deve intendersi come fisica, considerato peraltro che il momento del voto del parlamentare rappresenta soltanto il punto terminale di un'ampia discussione che necessita la condivisione di uno spazio. A. Pertici, Riunirsi e votare in via telematica? Una soluzione che non convince, in Quaderni costituzionali, 2020, 383. P. Costanzo, La democrazia elettronica. (Note minime sulla c.d. e-democracy), in Dir. dell'informazione e dell'informatica, 2003, 3, 465 ss.

concerne una condizione di validità del voto e non incide sull'espressione dello stesso ([sentenza n. 173 del 2005](#)).

## 2. L'ASTENSIONISMO E LE SUE CAUSE

La partecipazione al voto è, ormai, in calo da molto tempo; infatti, già a partire dai primi anni Ottanta del secolo scorso in tutti i tipi di competizione elettorale, si è riscontrato che il non voto è diventando progressivamente una tendenza generalizzata e diffusa, in misura maggiore o minore a seconda delle scadenze e del tipo di elezioni.

Infatti, le elezioni sono lo strumento principale con il quale la comunità politica composta dai cittadini elettori partecipa alla cosa pubblica.

In generale, la partecipazione politica, e più specificamente la partecipazione elettorale, è la conditio sine qua non per il buon funzionamento della democrazia, oltre a esserne la base sociale e storica su cui il regime democratico è nato e si è consolidato negli anni.

In prima approssimazione, per capire più immediatamente il declino della partecipazione al voto si può, innanzitutto, distinguere tra astensionismo apparente ed astensionismo reale. L'astensionismo "apparente" incide sulla percentuale di partecipazione al voto in ragione:

- 1) delle diverse definizioni legislative del corpo elettorale nei vari tipi di elezioni;
- 2) del conseguente diverso modo di tenere conto degli iscritti all'AIRE nelle elezioni per il Parlamento nazionale, per il Parlamento europeo, per le Assemblee regionali e per i Consigli comunali;
- 3) delle incongruenze negli archivi anagrafici degli oltre 7.900 Comuni italiani e nelle liste elettorali che da detti archivi vengono elaborate.

L'astensionismo "reale" invece, fortemente in crescita, si può suddividere in tre diverse classi facendo riferimento alle motivazioni esplicite o implicite alla base della decisione di non recarsi alle urne<sup>30</sup>.

La prima classe è quella **dell'astensionismo involontario**, che dipende dall'impossibilità materiale di recarsi alle urne a causa di impedimenti fisici o materiali, o di altro genere. È il caso, ad esempio, dei grandi anziani, dei malati in casa, delle persone con disabilità, ma molto elevato è anche il numero degli elettori impossibilitati a votare a causa di soggiorni temporanei fuori dal Comune di residenza per motivi di studio, lavoro, vacanza, o altro. L'area dell'astensionismo involontario è risultata essere molto ampia.

### Alcuni esempi di astensionismo involontario:

sono 4,2 milioni gli <b>anziani over 65</b> che hanno difficoltà di mobilità, di cui 2,8 milioni hanno gravi difficoltà di movimento	sono stimati in 4,9 milioni gli elettori che svolgono la propria <b>attività lavorativa o frequentano corsi di studio scolastici o universitari in luoghi diversi dalla Provincia o Città metropolitana di residenza</b> . Di questi, sono 1,9 milioni coloro che per rientrare al luogo di residenza attraverso la rete stradale impiegherebbero oltre 4 ore (tra andata e ritorno)
--	--

La seconda classe è quella **dell'astensionismo per disinteresse verso la politica**, che si può ricondurre a un'approssimazione del deficit model<sup>31</sup>. Secondo questa prospettiva non andrebbero a

<sup>30</sup> F. Regaldo, Analisi ed evoluzione del fenomeno dell'astensionismo in Italia, Luiss Dipartimento di Scienze Politiche Partecipazione politica e governance, Anno Accademico 2022-2023

<sup>31</sup> Il "deficit model" applicato all'astensionismo elettorale è un approccio interpretativo che tende a spiegare la mancata partecipazione al voto come una conseguenza diretta di una mancanza di conoscenze, di informazione o di senso civico da parte dell'elettore. In quest'ottica, il non-voto viene visto come una "patologia" o un deficit comportamentale e cognitivo del cittadino, piuttosto che come una scelta politica consapevole.

votare gli elettori non per un atto di protesta consapevole, ma l'esito di un progressivo allontanamento dal perimetro della cittadinanza attiva.

Il richiamo al **deficit model** suggerisce che l'astensionismo sia figlio di una carenza di strumenti cognitivi e informativi.

- **La complessità come barriera:** Quando il linguaggio politico diventa troppo tecnico o autoreferenziale, l'elettore con minor capitale culturale percepisce la politica come un "rumore di fondo" indecifrabile.
- **Il costo del reperimento informazioni:** Secondo la teoria della scelta razionale, se il "costo" (in termini di tempo e fatica mentale) per informarsi supera il beneficio percepito del voto, l'individuo sceglie l'astensione.

I media non si limitano a informare, ma costruiscono la percezione della realtà.

- **Framing del conflitto:** La tendenza dei social network a enfatizzare lo scontro (*l'infotainment* o la *politica-spettacolo*) può generare un senso di rigetto.
- **Erosione della fiducia:** La narrazione costante di scandali o l'inconsistenza delle promesse elettorali, amplificata dalla velocità dei social, conferma l'idea che "nulla cambierà comunque", alimentando il cinismo passivo.

Il disinteresse è spesso il riflesso di una condizione materiale.

- **L'esclusione dai benefici:** Chi vive in condizioni di marginalità economica spesso non vede un nesso causale tra l'esito elettorale e il miglioramento delle proprie condizioni di vita. La politica è percepita come un'attività per le élite.
- **La periferia dei flussi informativi:** Questi soggetti abitano spesso "bolle" informative dove il dibattito pubblico è assente o distorto, rendendo il voto un rito privo di significato simbolico o pratico.

In questo scenario, l'astensionista non "decide" di non votare nel senso classico del termine; piuttosto, **scivola fuori** dal processo democratico. La sua è un'apatia indotta da un sistema che non riesce a parlare ai suoi bisogni o a fornire chiavi di lettura accessibili della realtà.

Infine, nella terza classe troviamo **l'astensionismo di protesta**, ovvero, quelli che dissentono esplicitamente dalle politiche governative, o quelli che contestano la classe politica con posizioni chiaramente anti-establishment, o che non hanno fiducia nel metodo (elettorale) democratico, o infine quelli con posizioni radicali, anche neo-autoritarie. A differenza della seconda classe, qui l'assenza dalle urne non è frutto di pigrizia o ignoranza, ma di una scelta politica deliberata e carica di significato.

A differenza del "disinteressato" (che è spesso invisibile), l'astensionista di protesta è spesso molto attivo nel dibattito pubblico, specialmente sui social network. La sua è una **presenza-assenza**: partecipa alla discussione, critica ferocemente, ma nega al sistema l'unico elemento che lo tiene in vita: il consenso formale attraverso il voto.

Esiste, quindi, un modello interpretativo del fenomeno astensionistico che non vede come "variabile indipendente" l'elettore, ovvero l'evoluzione della sua figura in ragione del cambiamento dei valori della società, ma mette al centro le istituzioni della politica e, in primo luogo, i partiti<sup>32</sup>. Questa teoria si basa

---

<sup>32</sup> I principali autori e i filoni teorici di riferimento sono i seguenti:

**1. Steven J. Rosenstone e John Mark Hansen**

Sono i padri nobili della **teoria della mobilitazione**. Nel loro saggio fondamentale, *Mobilization, Participation, and Democracy in America* (1993), sostengono che la partecipazione elettorale non dipenda solo dal "volere" o "potere" dei cittadini (risorse individuali), ma dal fatto che essi vengano **sollecitati**.

sull'assunto che ciò che in primo luogo spinge un individuo a recarsi alle urne non siano le sue caratteristiche personali come l'istruzione, lo status sociale ecc., ma la capacità dei partiti, dei candidati e dei gruppi di interesse di chiamarli alle urne, ovvero dal sistema politico istituzionale<sup>33</sup>. Di conseguenza, l'astensionismo sarebbe dovuto all'incapacità dei partiti di mobilitare l'elettorato, un'incapacità in questo caso legata storicamente al declino e alla crisi dei partiti di massa avvenuto alla fine della Prima Repubblica.

Fino agli anni '70, due terzi degli elettori si riconoscevano in un partito di riferimento senza una precisa ragione o «specifiche capacità di rappresentanza di interessi», ma per questioni ideologiche e appartenenza di classe (Biorcio, 2010<sup>34</sup>). Ciò significa che, salvo eventuali sconvolgimenti all'interno del partito, questo tipo di elettore votava a ogni elezione lo stesso schieramento a prescindere dalle particolarità del programma elettorale. Dalle prime elezioni degli anni '70 il numero di identificati inizia rapidamente a scendere fino a diventare la metà negli anni '90, mentre scende allo stesso tempo l'affluenza alle urne.

Ha senso quindi osservare una correlazione positiva tra il fenomeno di allontanamento fra elettori e partiti e il fenomeno astensionistico<sup>35</sup>.

Vi è poi la funzione simbolica: l'utilizzo di simboli è efficace nel rafforzare l'immagine come punto di riferimento per l'elettore e aumentare la sua *party identification* attraverso la creazione di una comunità di ideali che possa accendere un forte sentimento di appartenenza nei suoi componenti, affinché il partito non sia esclusivamente utilizzato nel periodo elettorale come veicolo di espressione della volontà del cittadino (Pizzorno, 1980<sup>36</sup>). Tali caratteristiche sono perfettamente attribuibili ai partiti di massa della Prima Repubblica, principalmente i primi due per numero di elettori: il Partito Comunista Italiano, identificato come il partito degli operai, e la Democrazia Cristiana, punto di riferimento dei cattolici. Questi avevano un radicamento stabile e profondo nel territorio italiano, con veri e propri insediamenti subculturali tramite associazioni, orientamenti politici e organizzazioni collaterali che facevano a loro capo, per cui potevano svolgere un'efficiente azione di mobilitazione dei loro sostenitori, non solo per gli appuntamenti elettorali ma anche per altre occasioni come manifestazioni e campagne referendarie.

Il legame della *party identification* (identificazione di partito) inizia ad affievolirsi a partire dagli anni '70 per una serie processi storici. Uno di questi è la trasformazione dei partiti tradizionali e la loro avvenuta

---

## 2. Robert D. Putnam

Nel suo celebre *Bowling Alone* (2000), Putnam analizza come il declino delle organizzazioni intermedie (partiti, sindacati, associazioni) abbia atomizzato l'individuo. Senza queste "scuole di democrazia", viene meno la pressione sociale e l'integrazione culturale che spingevano verso le urne, alimentando sia il disinteresse che la protesta.

## 3. Peter Mair

Nel suo saggio postumo *Ruling the Void* (Governare il vuoto, 2013), Mair descrive il processo di "**svuotamento della democrazia**": i partiti si sono trasformati in strutture statali (*cartel party*), allontanandosi dalla società civile. Questo ha creato un "vuoto" comunicativo e identitario che i cittadini riempiono con l'astensione o con la protesta populista.

## 4. Pippa Norris

La Norris ha analizzato estensivamente come i cambiamenti nelle istituzioni e nelle comunicazioni politiche influenzino la partecipazione. In *Electing Champions*, mette in luce come il passaggio dalle campagne "labour-intensive" (fatte di volontari e porta a porta) a quelle "capital-intensive" (fatte di marketing televisivo e social) abbia ridotto la capacità di mobilitazione profonda, specialmente nelle classi sociali più marginali.

<sup>33</sup> A. Mastropaolo, Crisi dei partiti o decadimento della democrazia? In [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it), maggio 2005

<sup>34</sup> R. Biorcio, (2010). Gli antecedenti politici della scelta di voto: l'identificazione di partito e l'auto collocazione destra-sinistra. In P. Bellucci, P. Segatti (a cura di), *Votare in Italia: 1968-2008 (pp. 187-211)*. Bologna: il Mulino.

<sup>35</sup> A. Neri, L'astensionismo elettorale alle elezioni legislative in Italia: cause, entità del fenomeno e possibili soluzioni, Luiss Dipartimento di Scienze Politiche - Corso di Governo, Amministrazione e Politica Anno accademico 2022/2023

<sup>36</sup> A. Pizzorno, I soggetti del pluralismo: classi, partiti, sindacati. Bologna: Il Mulino (1980).

crisi. Ci si riferisce, pertanto, principalmente alla DC e al PCI, e alla trasformazione dell'organizzazione interna e del programma elettorale del partito in funzione all'obiettivo di espandere al massimo la propria base elettorale, cercando quindi di rappresentare una vasta gamma di interessi e di opinioni politiche. Un cambiamento favorito dall'utilizzo dei mass media, i quali hanno consentito l'esistenza di una comunicazione diretta tra forze politiche ed elettori, e la progressiva estensione dei diritti sociali che, assieme all'evoluzione del sistema economico del paese, ha portato a un indebolimento dei sentimenti di appartenenza di partito.

Le scelte di politica economica che caratterizzarono gli anni Ottanta, i cui effetti negativi pesano ancora nell'attualità, costituirono un ulteriore elemento che minò il sostegno verso i partiti dominanti che per decenni avevano gestito le casse dello stato. Fu un periodo, quello tra gli anni '70 e '80, in cui le spese incontrollate dei governi che si susseguirono determinarono l'accumularsi del "macigno" del debito pubblico che ancora oggi schiaccia il nostro paese, che passa dal 35% del 1979 ad oltre il 100% nel 1980, e il tasso di disoccupazione che arriva a toccare il 12% all'inizio degli anni Novanta.

Arriviamo, quindi, all'inizio degli anni Novanta, quando la credibilità dei partiti fu ulteriormente erosa con la crisi finanziaria per poi essere demolita con l'inchiesta di Tangentopoli nello stesso anno.

È a causa di questi processi avvenuti nel corso della Prima Repubblica se ancora oggi si palesano atteggiamenti diffidenti nei confronti dei partiti e delle conseguenti manifestazioni.

Vanno, poi, tenute presenti le norme che regolano i diversi tipi di elezione.

In ordine alla elezione delle Camere e ai referendum previsti dagli artt. 75 e [138 Cost.](#), l'esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini italiani residenti all'estero è disciplinato dalla [Legge 27 dicembre 2001, n. 459](#) (*Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero*), e dal relativo [Decreto del Presidente della Repubblica 2 aprile 2003, n. 104](#)

*(Regolamento di attuazione della legge 27 dicembre 2001, n. 459, recante disciplina per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero)*

Per queste tipologie di consultazioni è ammessa la possibilità di votare per corrispondenza da parte dei cittadini italiani nella circoscrizione Estero<sup>37</sup> istituita dall'art. 48, terzo comma, Cost. Solo in alternativa

---

<sup>37</sup> L'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero (A.I.R.E.) è stata istituita con legge 27 ottobre 1988, n. 470 ([Legge 27 ottobre 1988, n. 470](#)).

Essa è gestita dai Comuni sulla base dei dati e delle informazioni provenienti dalle Rappresentanze consolari all'estero.

L'esercizio concreto di molti diritti fondamentali previsti dalla nostra Costituzione dipende dall'iscrizione anagrafica, che, se non effettuata correttamente può comportare conseguenze negative in relazione, ad esempio, ai diritti elettorali, sanitari, sociali e fiscali, civili e personali.

L'iscrizione all'A.I.R.E. è un obbligo del cittadino (art. 6, L. 470/1988; art. 11 L. 1228/1954) e costituisce il presupposto per usufruire dei servizi consolari forniti dalle Rappresentanze all'estero, nonché per l'esercizio di importanti diritti, quali per esempio:

- la possibilità di votare per corrispondenza in occasione di elezioni politiche e di referendum, di cui agli articoli 75 e 138 della Costituzione, come previsto dalla legge 459/2001;
- la possibilità di votare in occasione delle elezioni dei rappresentanti italiani al Parlamento Europeo presso seggi istituiti dalla rete diplomatico-consolare nei Paesi appartenenti all'U.E.;
- la possibilità di ottenere il rilascio di documenti di identità e di viaggio;
- la possibilità di richiedere il rilascio di certificazioni di competenza delle Rappresentanze all'estero;
- la possibilità di rinnovare la patente di guida (solo in Paesi extra U.E.).

**Devono iscriversi all'A.I.R.E.:**

- i cittadini che fissano all'estero la dimora abituale;
- quelli che già vi risiedono, sia perché nati all'estero che per successivo acquisto della cittadinanza italiana a qualsiasi titolo.

**Non devono iscriversi all'A.I.R.E.:**

- i cittadini che si recano all'estero per un periodo di tempo inferiore ad un anno;

e previa opzione da esercitare per ogni singola votazione, gli interessati possono recarsi in Italia e votare nella circoscrizione del territorio nazionale relativa alla sezione elettorale in cui sono iscritti<sup>38</sup>. Ai sensi dell'art. 4-bis della Legge 27 dicembre 2001, n. 459 (*Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero*), possono votare per corrispondenza nella circoscrizione Estero anche i cittadini italiani che, per motivi di lavoro, studio o cure mediche, si trovano, per un periodo di tre mesi nel quale ricade la data di svolgimento della consultazione, in un Paese estero in cui non sono anagraficamente residenti.

La modalità del voto per corrispondenza non è, viceversa, prevista per le altre tipologie di consultazioni elettorali (europee, regionali, amministrative).

In merito alla elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, gli elettori italiani residenti in un altro Paese membro dell'Unione europea o che vi si trovino per motivi di studio o di lavoro, nonché i loro familiari conviventi possono votare nelle sezioni elettorali ivi istituite presso i Consolati, gli istituti di cultura, le scuole italiane o altri locali messi a disposizione da quel Paese ([art. 3 del decreto-legge 24 giugno 1994, n. 408, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 1994, n. 483](#)). Per i cittadini residenti in Stati che non fanno parte dell'Unione europea è, invece, prevista solo la spedizione di una cartolina avviso a cura dei Comuni di iscrizione elettorale. Per poter partecipare alla consultazione elettorale, l'elettore deve, quindi, necessariamente fare rientro in Italia e ritirare la tessera elettorale – ove non ne sia già in possesso – presso il competente Ufficio comunale ([art. 50 della Legge 24 gennaio 1979, n. 18](#) (Elezione dei ((membri **del Parlamento europeo spettanti all'Italia**)).

- 
- i lavoratori stagionali;
  - i dirigenti scolastici, docenti e personale amministrativo della scuola collocati fuori ruolo ed inviati all'estero nell'ambito di attività scolastiche fuori dal territorio nazionale;
  - i dipendenti di ruolo dello Stato in servizio all'estero, che siano notificati ai sensi delle Convenzioni di Vienna sulle relazioni diplomatiche e sulle relazioni consolari rispettivamente del 1961 e del 1963;
  - i militari italiani in servizio presso gli uffici e le strutture della NATO dislocate all'estero.

#### **Come si effettua la domanda di iscrizione all'A.I.R.E.:**

La richiesta va effettuata attraverso il portale [Fast-It](#) compilando l'apposito modulo di richiesta (reperibile nei siti web degli Uffici consolari), a cui allegare la documentazione richiesta dall'Ufficio consolare. Per le modalità di invio dei moduli si suggerisce la consultazione del sito web dell'Ufficio consolare competente per territorio di residenza. L'iscrizione del cittadino residente all'estero può anche avvenire d'ufficio, sulla base di informazioni di cui l'Ufficio consolare abbia conoscenza, in base ai dati in suo possesso ([art. 6, comma 6, L. 470/1988](#)).

Per questioni di natura fiscale si prega di far riferimento a quanto disposto dal Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Testo Unico Delle Imposte Sui Redditi) ed alle Circolari dell'Agenzia delle Entrate.

L'iscrizione all'A.I.R.E. è gratuita.

<sup>38</sup> In particolare, se i cittadini residenti all'estero non dichiarano di votare in Italia presso le sezioni elettorali del Comune in cui sono iscritti (precisamente, l'elettore deve comunicare, entro dieci giorni dopo la pubblicazione del decreto di indizione delle consultazioni, per iscritto al Consolato di residenza la volontà di votare nel seggio italiano), voteranno per corrispondenza. Al Ministero dell'interno è affidato il compito di consegnare a quello degli affari esteri le schede elettorali da recapitare a questi cittadini entro il ventiseiesimo giorno antecedente la data della consultazione; le rappresentanze diplomatiche e consolari procedono alla stampa delle schede e alla raccolta del materiale da inserire nei plichi da recapitare agli elettori della circoscrizione Estero attraverso il sistema postale più affidabile (ai sensi dell'art. 12, comma 3, l. n. 459 del 2001 indica fra il materiale il certificato elettorale, la scheda e la relativa busta piccola, una busta grande affrancata recante l'indirizzo dell'Ufficio consolare competente e un foglio esplicativo delle modalità di voto così come indicato). All'elettore spetta invece di introdurre la scheda elettorale votata nella corrispondente busta piccola, che chiude e inserisce nella busta affrancata, insieme al tagliando staccato dal certificato elettorale che comprova l'esercizio del diritto di voto. Dopodiché, entro dieci giorni dalla data stabilita per le votazioni in Italia, invia il plico al Consolato competente che a sua volta lo invia all'Ufficio centrale per la circoscrizione Estero (istituita presso la Corte d'appello di Roma) mediante valigia diplomatica accompagnata, mentre le schede che arrivano troppo tardi saranno incenerite a cura degli Uffici consolari ([art. 12, ottavo comma, l. n. 459 del 2001](#)).

Anche con riferimento alle elezioni regionali e amministrative, gli Italiani residenti all'estero sono legittimati a esercitare il diritto di elettorato attivo esclusivamente nel rispettivo Comune di iscrizione elettorale, previa ricezione di una cartolina avviso e ritiro della tessera elettorale ai sensi dell'art. 6 della [Legge 7 febbraio 1979, n. 40](#) (*Modifiche alle norme sull'elettorato attivo concernenti la iscrizione e la reinscrizione nelle liste elettorali dei cittadini italiani residenti all'estero*).

Quanto alla determinazione degli elettori chiamati al voto, va poi tenuto conto che i cittadini di un altro Stato membro dell'Unione residenti in Italia possono votare sia per l'elezione dei membri del Parlamento europeo sia per il rinnovo dei Consigli comunali e circoscrizionali, previa richiesta di iscrizione nelle apposite liste elettorali aggiunte istituite nel Comune di residenza ([direttiva n. 93/109/CE](#), art. 2 del [decreto-legge 24 giugno 1994, n. 408, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 1994, n. 483](#); [direttiva n. 94/80/CE](#), art. 1 del [Decreto Legislativo 12 aprile 1996, n. 197](#) (*Attuazione della direttiva 94/80/CE concernente le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione europea che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza*). Tale possibilità non è, invece, contemplata né per le consultazioni referendarie né per le elezioni politiche nazionali e regionali.

### 3. POSSIBILI SOLUZIONI AL PROBLEMA DELL'ASTENSIONISMO ELETTORALE ITALIANO

#### 3.1 La Commissione di esperti

Il 22 dicembre 2021 è stata istituita la [Commissione di esperti per indagare le cause dell'astensionismo](#) e proporre soluzioni in grado di arginare questo fenomeno, da anni in crescita nel nostro Paese.

Il 14 aprile 2022, dopo poco più di tre mesi di intenso lavoro, la Commissione ha presentato il Libro bianco "**Per la partecipazione dei cittadini, come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto**" per individuare e comprendere le molteplici cause dell'astensionismo e proporre gli strumenti adatti ad eliminare gli ostacoli alla partecipazione al voto.

Dopo un'analisi sui flussi dell'affluenza, e sui profili degli italiani astensionisti ed elencato cosa si fa nel mondo per promuovere la partecipazione elettorale, la Commissione espone alcune soluzioni possibili per l'Italia, tenendo sempre presente il rispetto dei principi costituzionali di libertà e segretezza del voto.

#### 3.2 Proposte per promuovere la partecipazione e contrastare l'astensionismo

L'analisi del fenomeno e delle sue motivazioni riscontrate, ha consentito di identificare gli ostacoli da rimuovere per favorire la più ampia partecipazione al voto<sup>39</sup>; inoltre, lo sguardo alle esperienze internazionali ha fornito un ampio ventaglio di strumenti e misure già sperimentate in altri Paesi democratici.

Sotto il primo profilo, è emersa l'evidente utilità di concentrare gli interventi su quella componente rilevante dell'astensionismo reale rappresentata dall'astensionismo involontario, che dipende non da una decisione dell'elettore di non partecipare al voto, ma dalla impossibilità materiale di recarsi alle urne a causa di impedimenti di vario genere (come gli anziani con difficoltà motorie, i malati in casa, le persone con gravi disabilità, ma anche agli elettori impossibilitati a votare a causa di soggiorni temporanei fuori dal Comune di residenza per motivi di lavoro, studio, vacanza o per altre ragioni)<sup>40</sup>.

Sotto il secondo profilo, la ricognizione internazionale ha evidenziato che tutti i Paesi hanno previsto modalità di votazione e altri strumenti idonei a consentire e favorire l'esercizio del diritto di voto anche a coloro che sono lontani dal luogo di residenza e/o hanno, comunque, difficoltà di recarsi al seggio. Questi strumenti e questi modelli sono stati analizzati dalla Commissione, innanzitutto sotto il profilo della loro compatibilità con i principi e i vincoli stabiliti in materia dalla Costituzione italiana, la quale, come già detto, è tra le più esigenti nel garantire la personalità, la segretezza e la libertà del voto e l'affidabilità e non manipolabilità dei meccanismi elettorali e referendari.

##### 3.2.1 L'election day e l'election pass

Il Libro bianco redatto dalla Commissione di Esperti definisce alcune condizioni abilitanti necessarie per potere più agevolmente introdurre, nel rispetto dei principi costituzionali, nuove modalità di voto atte a ridurre gli effetti dell'astensionismo involontario. Si tratta della digitalizzazione della tessera e delle liste elettorali<sup>41</sup> (election pass) e della concentrazione delle scadenze elettorali in due soli

---

<sup>39</sup> C. Fumagalli e V. Ottonelli, *Votare o no La pratica democratica del voto, tra diritto individuale e scelta collettiva*, con testi di Domenico Cersosimo, Chiara Destri, Maurizio Franzini, Annabelle Lever, Francesco Pallante, Maria Giovanna Sessa, Nadia Urbinati, Philippe Van Parijs, Gianfranco Viesti, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, 2022

<sup>40</sup> F. Sanchini, *Il voto fuori dal Comune di residenza fra requisiti costituzionali, esigenze di effettività e tentativi (incompiuti) di regolamentazione*, in *federalismi.it*, 24/2023, 201, rileva che il c.d. partito del non voto negli anni Novanta ha superato il numero degli elettori che si sono recati al seggio.

<sup>41</sup> [Certificati elettorali online sul portale ANPR](#) - Anagrafe nazionale della popolazione residente ([www.anagrafenazionale.interno.it](http://www.anagrafenazionale.interno.it)) nuovi servizi che consentiranno ai cittadini di consultare, in modalità

appuntamento annuali (election day): entrambe hanno anche un diretto impatto sulla propensione all'esercizio del diritto di voto, consentendo, da una parte, di evitare il rischio di smarrimento della tessera elettorale (e la conseguente necessità di trovare il tempo per richiederne un duplicato) e, dall'altra, di evitare la stanchezza dell'elettore quando gli viene richiesto, come oggi non di rado avviene, di recarsi alle urne più volte nello stesso semestre, nonché il rischio di astensionismo "per disinformazione" non infrequente soprattutto nel caso di elezioni suppletive in uno o pochi collegi.

Si propone, quindi, l'introduzione di un certificato elettorale digitale per tutti i cittadini in sostituzione delle tessere elettorali cartacee, c.d. election pass, utilizzando la tecnologia ampiamente sperimentata con il green pass.

Presupposto di questa innovazione sono i dati risultanti dalle liste elettorali nell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), prevista dal decreto-legge cd. "Semplificazioni-bis" (articolo 39 del [decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108](#) (*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*). L'election pass<sup>42</sup> potrà essere scaricato sul proprio smartphone (o stampato in forma cartacea) e sarà verificato in tempo reale al seggio attraverso una apposita app.

L'Election Pass risolve tre criticità storiche della tessera cartacea:

- **Smarrimento e Rinnovo:** Non è più necessario recarsi fisicamente all'ufficio elettorale per richiedere un duplicato o una nuova tessera a causa degli spazi esauriti (problema che causa un calo di affluenza tra chi se ne accorge a ridosso del voto).
- **Aggiornamento in Tempo Reale:** In caso di cambio di residenza, il certificato digitale si aggiorna automaticamente con l'indicazione del nuovo seggio, evitando che il cittadino si rechi nel vecchio comune.
- **Integrazione con il Voto Fuori Sede:** È il presupposto tecnico fondamentale per permettere a chi lavora o studia lontano da casa di votare in un seggio diverso, poiché consente al sistema di "scaricare" il diritto al voto dal comune di residenza e "caricarlo" in quello di domicilio temporaneo, evitando doppi voti.

La concentrazione delle date di voto dei diversi tipi di elezioni (election day) rappresenta uno strumento essenziale per favorire la partecipazione dei cittadini al voto e ha effetti positivi sulla riduzione dei costi e dei disagi per le famiglie determinati dalle interruzioni delle attività didattiche. Questa proposta della Commissione completa il quadro di una "manutenzione sistemica" della democrazia italiana. L'idea di trasformare l'appuntamento elettorale da un evento frammentato e imprevedibile a un calendario civile fisso è il tentativo più concreto di rispondere alla crisi della mobilitazione attraverso la razionalizzazione istituzionale.

Essa prevede:

### **La "Stagionalizzazione" del Voto: Primavera e Autunno**

L'introduzione di due finestre fisse all'anno mira a combattere la fatica democratica.

---

telematica, i propri dati elettorali e di scaricare, in formato digitale, il certificato di iscrizione nelle liste elettorali e di godimento dei diritti politici.

<sup>42</sup> L. Spadacini, M. Podetta, Quando le nuove tecnologie possono essere utilizzate a servizio dei principi costituzionali: la proposta di digitalizzazione della tessera elettorale, in M. Ladu, Openbs Iris N. Maccabiani (a cura di).

- **Prevedibilità e Logistica:** Sapere in anticipo quando si voterà permette ai cittadini (specialmente i fuori sede) di organizzare spostamenti e impegni.
- **Efficienza Amministrativa:** Accorpare elezioni europee, regionali e comunali in un'unica tornata riduce drasticamente i costi di gestione (seggi, straordinari del personale, sicurezza) che gravano sulle casse dello Stato.
- **Minore Impatto Sociale:** Concentrare le date significa limitare la chiusura delle scuole. La proposta risponde a una critica crescente delle famiglie italiane, che vedono il diritto al voto spesso in conflitto con il diritto all'istruzione.

Il sistema che si propone prevede infatti due “appuntamento” elettorali all’anno, predeterminati, uno in primavera e uno in autunno. La proposta prevede un intervento normativo volto a coordinare, a fronte di un quadro fortemente differenziato, le tempistiche dell’indizione delle elezioni nei diversi livelli di governo, tenendo conto dei vincoli costituzionali e sovranazionali. Questo intervento si fonda sull’introduzione di un principio generale e fondamentale di concentrazione di tutte le scadenze elettorali (come principio generale dell’ordinamento giuridico o norma fondamentale di riforma economico-sociale) da applicare anche alle Regioni a Statuto ordinario. Infine, si è stabilito di includere nell’election day, oltre alla domenica, la giornata del lunedì fino alle ore 15:00.

La proposta prevede che a coordinare le tempistiche delle elezioni debba essere il Consiglio dei ministri con il coinvolgimento delle regioni in sede di Conferenza Stato-Regioni, considerando i vincoli costituzionali e sovranazionali.

### **3.3 Le nuove modalità di voto per favorire la partecipazione**

Riguardo alle modalità del voto, un’utile alternativa all’attuale sistema di votazione su carta da effettuare presso il seggio di riferimento potrebbe essere rappresentata dal voto online, utilizzando il proprio pc o smartphone. In questo modo, gli elettori potrebbero votare in qualsiasi momento del giorno dell’elezione e in qualsiasi luogo, senza dover superare nessun ostacolo a livello logistico, fisico ed economico. L’aspettativa è una significativa contrazione dell’astensionismo “non scelto”. Tuttavia, è stato considerato che tale sistema potrebbe presentare criticità riguardo al rispetto dei principi costituzionali di libertà, personalità e segretezza del voto, dal momento che un elettore potrebbe votare ed effettuare una certa scelta di voto sotto costrizione di terzi, o qualcun altro potrebbe votare per suo conto con le sue credenziali (si pensi ad esempio di come la criminalità organizzata potrebbe cercare di influenzare l’esito delle elezioni). Inoltre, il voto effettuato via internet è maggiormente esposto al rischio di manipolazione delle operazioni di raccolta e conteggio.

#### **3.3.1. Il voto elettronico da remoto: il rinvio ai lavori dell’apposita Commissione**

A seguito del Covid 19, riunioni telematiche, assemblee online e votazioni da remoto, sono diventate una realtà sempre più praticata e praticabile e hanno aperto scenari di ricerca sulla legalità del voto online e su come votare online a norma di legge<sup>43</sup>.

Fino alla data di cessazione dello stato di emergenza, infatti, per contrastare e contenere la diffusione del virus, si è previsto all’art. 106 del [Decreto-Legge 17 marzo 2020, n. 18](#) convertito con modificazioni dalla L. 24 aprile 2020, n. 27 (*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*) che i consigli dei Comuni, delle province e delle città metropolitane, le giunte comunali, le scuole, le società, le fondazioni e le associazioni che non abbiano regolamentato modalità di svolgimento delle sedute in videoconferenza, possano riunirsi online nel rispetto di criteri di trasparenza e

---

<sup>43</sup> Digitalizzazione del procedimento elettorale e sperimentazione del voto elettronico in Camera dei deputati Servizio Studi, 20 settembre 2022

tracciabilità, come previsto dall'art. 27 del Decreto "Cura Italia", D.L. 18/2020, convertito dalla L. 27/2020, sancendo ancora una volta il diritto di voto da remoto.

Tale disposizione è stata modificata dal [Decreto-Legge 31 maggio 2021, n. 77](#) (*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*), art. 38-bis, comma 10, che ha previsto la sperimentazione del voto elettronico anche alle elezioni regionali e amministrative, previo il necessario adeguamento da realizzare entro il 31 ottobre 2021 al fine di consentire la sperimentazione per il turno elettorale dell'anno 2022.

La sperimentazione del voto online è limitata a modelli che garantiscano il concreto esercizio del diritto di voto di **due specifiche categorie di elettori**: italiani all'estero ed 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.

Con il [Decreto 9 luglio 2021](#) recante *le modalità attuative di utilizzo del Fondo per la sperimentazione di modalità di voto e scrutinio elettronico per le elezioni politiche ed europee e per i referendum*, sono state approvate le [Linee guida per la sperimentazione di modalità di espressione del voto elettronico](#).

Il 21 ottobre 2021, è stato emanato un nuovo decreto ministeriale integrativo del precedente, al fine di dettare le modalità applicative della sperimentazione alle elezioni regionali e amministrative, come previsto dal D.L. 77/2021.

Come precisato dal Governo alla Camera in sede di sindacato ispettivo "in considerazione anche della presumibile complessità delle operazioni in una prima fase di sperimentazione – conseguente alla novità del sistema – si avrà cura, trattandosi spesso di comuni piccoli, di non coinvolgere nella fase di simulazione del voto elettronico i comuni interessati dal rinnovo degli organi elettivi a seguito di scioglimento conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o similare, ex [articolo 143, comma 10, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali](#)" (Camera dei deputati, I Commissione, seduta del 4 novembre 2021).

Un esperimento, a livello locale, di voto elettronico si è registrato, altresì, in occasione del referendum regionale sul "cosiddetto regionalismo differenziato" svoltosi in Lombardia il 22 ottobre 2017. La novità della consultazione referendaria è consistita nel voto su supporti elettronici denominati "voting machine" e nel successivo scrutinio sempre in modalità digitale. Il voto non si è svolto in remoto, bensì in presenza, in appositi seggi. Le modalità del voto erano state disciplinate dal [Regolamento della Giunta regionale 10 febbraio 2016, n. 3](#) *Regolamento per lo svolgimento del referendum consultivo mediante voto elettronico* (pubblicato sul Supplemento n. 6 del 12 febbraio 2016 del Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia). Il regolamento disciplina le modalità e gli adempimenti per lo svolgimento del referendum consultivo mediante voto elettronico, con riferimento:

- a) agli standard tecnici utili per il corretto funzionamento e per impedire qualsiasi contraffazione o manipolazione del sistema integrato di voto;
- b) alle istruzioni relative all'installazione del sistema di voto presso le sezioni elettorali, alle operazioni relative allo spoglio del risultato di voto e alla verifica dello stesso;
- c) alla procedura e alle modalità di effettuazione del sorteggio delle sezioni per la stampa del voto elettronico;
- d) alle modalità di voto elettronico a domicilio per gli elettori in particolari condizioni di infermità ai sensi dell'articolo 1, del [decreto-legge 3 gennaio 2006, n. 1](#) convertito con modificazioni dalla legge 27 gennaio 2006, n. 22 (*Disposizioni urgenti per l'esercizio domiciliare del voto per taluni elettori, per la rilevazione informatizzata dello scrutinio e per l'ammissione ai seggi di osservatori OSCE, in occasione*

delle prossime elezioni politiche), ovvero per gli elettori che si trovano presso i luoghi di cura e di detenzione;

e) alle modalità della formazione dei componenti delle sezioni elettorali in cui lo svolgimento del voto avviene con modalità elettronica;

f) alle modalità di accesso presso l'ufficio elettorale di sezione dei tecnici informatici individuati dalla Regione;

g) alle modalità di trasmissione dei risultati delle votazioni;

h) alle modalità di conservazione dei documenti e dei verbali prodotti, nonché delle memorie elettroniche.

Secondo le linee guida per la sperimentazione di modalità di espressione del voto in via digitale, nello specifico le previsioni contenute nell'art. 5 "Garanzie del sistema", il sistema di voto elettronico dovrà soddisfare le seguenti peculiarità:

- **Idoneità:** solo gli elettori che hanno diritto al voto possono partecipare al voto elettronico, attraverso un processo sicuro di autenticazione.
- **Unicità:** gli elettori idonei possono votare solo una volta.
- **Segretezza:** il voto è segreto, e nessuno dei soggetti coinvolti nella procedura elettorale, può scoprire il voto di un elettore o collegare il voto all'elettore.
- **Verificabilità universale:** qualunque soggetto, compreso un osservatore passivo, può verificare che il risultato dell'elezione è corretto.
- **Verificabilità individuale** (alternativa alla precedente): l'elettore è in grado di verificare che il proprio voto è stato conteggiato correttamente.
- **Inclonabilità:** per nessun soggetto coinvolto nel sistema deve essere possibile, a partire da un voto lecitamente immesso nel sistema, forgiare un nuovo voto che appare come valido.
- **Fairness:** non deve essere possibile avere informazioni parziali sul risultato del voto prima del conteggio ufficiale.
- **Incoercibilità:** il sistema per le votazioni online deve contrastare la possibilità della coercizione che un avversario potrebbe esercitare su un elettore al fine di imporre un determinato voto o inibirlo.
- **Scalabilità e Affidabilità:** il sistema deve assicurare un funzionamento efficiente anche in caso di elevato numero di partecipanti e deve assicurare il servizio anche in caso di guasti.
- **Robustezza:** tutte le proprietà di sicurezza devono permanere anche in caso di comportamenti malevoli dei soggetti coinvolti, anche basati su collusione di ragionevole dimensione.

Una serie di misure volte alla digitalizzazione in materia di procedimento elettorale preparatorio è stata introdotta dal decreto-legge 77/2021 (Governance del PNRR e semplificazioni) prevedendo, in particolare, che:

- il deposito del contrassegno da parte dei partiti politici che intendono presentare liste di candidati alle elezioni possa avvenire anche su supporto digitale;
- l'atto di designazione dei rappresentanti della lista può essere presentato anche mediante posta elettronica certificata; inoltre viene anticipato al giovedì precedente la votazione (in luogo del

venerdì precedente la votazione, come si prevede a legislazione vigente) il termine per la presentazione del suddetto atto di designazione, sia di persona, sia tramite PEC;

- le autenticazioni degli atti di designazioni dei rappresentanti di lista non sono necessarie quando gli atti di designazione siano firmati digitalmente o con altro tipo di firma elettronica qualificata dai delegati dalle persone autorizzate dagli stessi delegati con atto firmato digitalmente, a condizione che tali documenti siano trasmessi tramite posta elettronica certificata;
- il certificato di iscrizione alle liste elettorali, necessario per la sottoscrizione a sostegno di liste di candidati per le elezioni politiche, europee ed amministrative, nonché di proposte di referendum e per iniziative legislative popolari può essere richiesto in formato digitale tramite posta elettronica certificata;
- i rappresentanti legali dei partiti e dei movimenti politici e delle liste concorrenti in elezioni amministrative in comuni con almeno 15.000 abitanti possono fare richiesta anche tramite posta elettronica certificata dei certificati penali rilasciati dai casellari giudiziari per i propri candidati, ai fini dell'ottemperanza per i partiti dell'obbligo di pubblicare sul sito internet il curriculum vitae e il certificato del casellario giudiziale dei candidati;
- è prevista la pubblicazione tempestiva sul sito internet istituzionale dell'ordine dei nominativi degli avvocati iscritti all'albo che abbiano comunicato la loro disponibilità all'ordine di appartenenza ad eseguire le autenticazioni delle sottoscrizioni elettorali;
- la sperimentazione del voto elettronico per gli elettori fuori sede prevista dalla legge di bilancio 2020 per le elezioni politiche ed europee e per i referendum è estesa anche alle elezioni regionali e amministrative. Tra le altre modifiche procedurali, non attinenti alla digitalizzazione la soppressione della previsione secondo la quale i consiglieri provinciali, i consiglieri metropolitani e i consiglieri comunali sono tenuti alle autenticazioni delle sottoscrizioni elettorali solo se hanno comunicato la propria disponibilità e l'introduzione della possibilità per i partiti di trasmettere alla Commissione antimafia istituita per la XVIII legislatura le liste delle candidature "provvisorie" alle elezioni entro 75 giorni dalla convocazione dei comizi elettorali, per la verifica della sussistenza di eventuali condizioni ostative alla candidatura ai sensi del Codice di regolamentazione sulla formazione delle liste elettorali;
- è stata, inoltre, introdotta una nuova disciplina per la sottoscrizione elettronica per i referendum e per le proposte di legge di iniziativa popolare che integra in particolare le previsioni della [Legge 30 dicembre 2020, n. 178](#) (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*) (art. 1, commi 341-343) la quale dispone l'istituzione di una piattaforma per la raccolta delle firme digitali. Per quanto riguarda la nomina dei rappresentanti di lista, già l'articolo 1-bis del [Decreto-Legge 5 marzo 2021, n. 25](#) (*Disposizioni urgenti per il differimento di consultazioni elettorali* (**nonchè per la semplificazione dei procedimenti elettorali e per la continuità di gestione delle università e delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica**) per l'anno 2021), che ha differito le elezioni previste per il 2021, ha consentito di presentare l'atto di designazione dei rappresentanti della lista presso gli uffici comunali mediante posta elettronica certificata, in luogo delle forme previste dalla legislazione vigente (dichiarazione scritta su carta libera e autenticata da un notaio). La disposizione, che riguardava esclusivamente le elezioni del 2021, è stata adottata in considerazione del permanere del quadro epidemiologico connesso alla diffusione del Covid-19 con l'obiettivo di assicurare il necessario distanziamento sociale nell'ambito delle operazioni di votazione in questione.

### 3.3.2 Raccolta digitale delle firme per i referendum

La legge di bilancio 2021 ha introdotto la possibilità di raccogliere in modalità digitale le firme necessarie per la presentazione delle richieste di referendum popolari. A tal fine è stato istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un apposito fondo, da trasferire alla Presidenza del Consiglio dei ministri, destinato alla realizzazione di una piattaforma digitale dedicata alla raccolta delle firme con una dotazione di 100.000 euro annui a decorrere dall'anno 2021. Si dispone, inoltre, che la Presidenza del Consiglio assicuri l'entrata in funzione della piattaforma entro il 31 dicembre 2021. ([Legge 30 dicembre 2020, n. 178 Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023](#), art. 1, commi 341-344).

Successivamente, il decreto-legge 77/2021 (art. 38-quater), recante disposizioni in materia di governance del PNRR e di semplificazione, ha introdotto una serie di misure volte alla digitalizzazione del procedimento elettorale preparatorio tra cui alcune che modificano la disciplina della piattaforma per la raccolta digitale delle firme per i referendum. In primo luogo, si estende l'ambito di applicazione della raccolta digitale delle firme anche a quelle prescritte per la presentazione in Parlamento delle proposte di legge di iniziativa popolare. Inoltre, per quanto concerne i referendum si specifica che la raccolta digitale delle firme interessa i referendum di cui agli articoli 75 (abrogativi) e 138 (modifica costituzionale) della Costituzione. La raccolta avviene, secondo quanto previsto al comma 341 della legge di bilancio come modificato dal D.L. 77/2021, oltre che in formato cartaceo, anche mediante SPID, carta di identità elettronica o carta nazionale dei servizi (sono le modalità previste dall'articolo 65, comma 1, lettera b) del [Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82 \(Codice dell'Amministrazione Digitale - CAD\)](#). La procedura, introdotta dal D.L. 77/2021, prevede che la piattaforma per la raccolta delle firme digitali sia tenuta a mettere a disposizione del sottoscrittore, a seconda delle finalità della raccolta delle firme, le specifiche indicazioni prescritte, rispettivamente, dagli articoli 4 (referendum costituzionale), 27 (referendum abrogativo), 49 (proposta di legge di iniziativa popolare) della [Legge 25 maggio 1970, n. 352 \(Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo\)](#).

La piattaforma acquisisce, inoltre, il nome, il cognome, il luogo e la data di nascita del sottoscrittore e il comune nelle cui liste elettorali questi è iscritto ovvero, per i cittadini italiani residenti all'estero, la loro iscrizione nelle liste elettorali dell'anagrafe unica dei cittadini italiani residenti all'estero. Gli obblighi previsti dalla Legge n. 352 del 1970 (articolo 7, commi 3 e 4), riguardanti in particolare la dimensione e il contenuto dei fogli per la raccolta delle firme e la relativa presentazione alle segreterie comunali o alle cancellerie degli uffici giudiziari, sono assolti mediante il caricamento nella piattaforma, da parte dei promotori della raccolta, successivamente alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'annuncio della richiesta di referendum, della proposta recante le specifiche indicazioni previste, rispettivamente, dai precitati articoli 4 (referendum costituzionale), 27 (referendum abrogativo), 49 (proposta di legge di iniziativa popolare) della Legge 25 maggio 1970, n. 352. Una volta acquisita la proposta la piattaforma le attribuisce data certa mediante uno strumento di validazione temporale elettronica qualificata di cui all'articolo 42 del [Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio 2014/910/UE](#). Si prevede che - entro due giorni - la piattaforma renda disponibile alla sottoscrizione la proposta di referendum ai fini del decorso del termine di cui all'articolo 28 della legge 25 maggio 1970, n. 352. Quest'ultima disposizione prevede che il deposito presso la cancelleria della Corte di cassazione di tutti i fogli contenenti le firme e dei certificati elettorali dei sottoscrittori deve essere effettuato entro tre mesi dalla data del timbro apposto sui fogli medesimi da almeno tre dei promotori, i quali dichiarano al cancelliere il numero delle firme che appoggiano la richiesta.

Il comma 2 dell'art. 38-quater del DL 77/2021 integra quanto previsto dall'articolo 8, comma 6, della Legge 352/1970 secondo il quale alla richiesta di referendum debbono essere allegati i certificati, anche collettivi, dei sindaci dei singoli comuni, ai quali appartengono i sottoscrittori, che ne attestano la iscrizione nelle liste elettorali dei comuni medesimi ovvero, per i cittadini italiani residenti all'estero, la

loro iscrizione nell'elenco dei cittadini italiani residenti all'estero. I sindaci devono rilasciare tali certificati entro 48 ore dalla relativa richiesta. La norma stabilisce che i certificati elettorali rilasciati mediante PEC o un servizio elettronico di recapito certificato qualificato, possono essere depositati, unitamente alla richiesta di referendum e al messaggio a cui sono acclusi, come duplicato informatico, ovvero come copia analogica di documento informatico se dotati del contrassegno a stampa. Tale previsione si aggiunge a quanto previsto dalle disposizioni sul procedimento elettorale digitale introdotte con il D.L. 77/2021 (articolo 38-bis, comma 3), che consentono di richiedere anche in formato digitale tramite posta elettronica certificata il certificato di iscrizione nelle liste elettorali dei sottoscrittori di liste, iniziative legislative popolari e referendum.

Viene, in particolare, previsto che con decreto del Presidente del Consiglio, adottato di concerto con il Ministro della giustizia e sentito il Garante per la protezione dei dati personali, siano definite le caratteristiche tecniche, i requisiti di sicurezza, le modalità di funzionamento della piattaforma, i casi di malfunzionamento, le modalità con cui il gestore attesta il relativo malfunzionamento e comunica il ripristino delle sue funzionalità. Il [Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 settembre 2022 \(Disciplina della piattaforma per la raccolta delle firme degli elettori necessarie per i referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione\)](#) individua inoltre: le modalità di accesso alla piattaforma; le tipologie di dati oggetto di trattamento, le categorie dei soggetti interessati; più in generale, le modalità e le procedure finalizzate ad assicurare il rispetto dell'articolo 5 del [Regolamento \(UE\) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 \(relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati\)](#) e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), in tema di trattamento dei dati personali; le modalità con cui i promotori mettono a disposizione dell'Ufficio centrale per il referendum (per le proposte di iniziativa popolare il testo non reca specifiche previsioni), nella stessa data in cui effettuano il deposito di eventuali firme autografe raccolte per il medesimo referendum, le firme raccolte elettronicamente. L'ufficio centrale per il referendum verifica la validità delle firme raccolte elettronicamente anche mediante l'accesso alla piattaforma. All'ufficio centrale per il referendum compete dunque la verifica della validità delle firme raccolte elettronicamente secondo le modalità definite dal DPCM. Tale provvedimento è chiamato inoltre a disciplinare le modalità con cui i promotori mettono a disposizione dell'Ufficio le firme raccolte elettronicamente. Viene previsto espressamente che i promotori mettano a disposizione dell'Ufficio tali firme nella stessa data in cui effettuano il deposito di eventuali firme autografe raccolte per il medesimo referendum.

Il 18 febbraio 2022, il Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha trasmesso al Garante per la protezione dei dati personali, ai fini dell'acquisizione del prescritto, lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri previsto dall'articolo 1, comma 343, della legge di bilancio 2021 che disciplina la piattaforma per la raccolta delle firme degli elettori necessarie per i referendum e per i progetti di legge di iniziativa popolare. Il Garante ha reso il proprio parere con il [provvedimento 24 marzo 2022, n. 106](#), rilevando che lo schema sottoposto all'Autorità risulta privo di adeguate tutele per il pieno rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali dei cittadini. Pertanto, il Garante non ha espresso un parere favorevole e ha indicato una serie di condizioni alle quali attenersi, al fine di evitare che si verificano trattamenti non conformi di dati. In proposito, è intervenuto alla Camera il Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale per fornire ulteriori aggiornamenti sullo stato di attuazione del progetto. Oltre al parere del Garante della privacy è intervenuto, nell'ambito del procedimento di acquisizione, anche il Ministero di giustizia che ha reso alcune osservazioni tecniche il 25 maggio del 2022. Sia il Garante sia il Ministero della Giustizia hanno svolto una serie di considerazioni più generali in ordine ad esigenze di maggiore coordinamento normativo tra la disciplina della raccolta firme mediante la cosiddetta piattaforma referendum e l'intero processo analogico regolato dalla legge 25 maggio 1970 sui referendum previsti e sull'iniziativa legislativa.

Nel recepire le osservazioni, è stata predisposta una versione aggiornata dello schema di decreto per essere poi, inviato al Garante e al Ministero della giustizia unitamente a un manuale operativo che contiene già tutte le specifiche tecniche di funzionamento. In ogni caso, il ministro ha precisato che "il dettato normativo garantisce solo la digitalizzazione della raccolta firme, che è il segmento iniziale del processo di promozione dell'iniziativa, ma non consente una completa digitalizzazione, estesa, per esempio, all'autenticazione delle firme o alla raccolta dei certificati elettorali che sono disciplinate ancora in maniera analogica. Tali considerazioni esulano dall'ambito propriamente tecnico nostro e del decreto in corso di elaborazione e rimangono affidate alle prerogative del legislatore. Quindi, è solo un pezzo, non è tutto il processo" (Camera dei deputati, seduta del 29 giugno 2022).

La transizione dalla sperimentazione alla piena operatività ha cambiato radicalmente il rapporto tra cittadini e istituzioni, rendendo la raccolta firme un processo fluido e integrato nel sistema dell'identità digitale.

### **Dalla Sperimentazione all'Operatività Piena (2024-2026)**

Se il [DPCM 9 settembre 2022](#) ha gettato le basi normative, tra il **2024 e il 2026** la piattaforma è entrata nella sua fase di maturità.

- **Integrazione con l'ANPR:** La piattaforma è oggi nativamente collegata all'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente. Questo significa che il controllo della "qualità" dell'elettore (ovvero se il firmatario è effettivamente iscritto alle liste elettorali) avviene in tempo reale al momento della firma tramite **SPID** o **CIE**, eliminando i tempi d'attesa per le certificazioni comunali.
- **Referendum 2025:** Il massiccio utilizzo della piattaforma per i quesiti referendari del 2025 ha confermato la tenuta dell'architettura tecnica, gestendo picchi di milioni di sottoscrizioni in pochi giorni senza malfunzionamenti critici.

### **Il Ruolo Consolidato dell'Ufficio Centrale per il Referendum**

L'attività di verifica dell'Ufficio Centrale presso la Corte di Cassazione è stata rivoluzionata dal flusso digitale:

- **Verifica Automatica:** Grazie ai protocolli definiti nel 2022 e perfezionati nel 2024, la validità delle firme elettroniche è oggi attestata da un **visto digitale automatico**. L'Ufficio Centrale non deve più procedere a campionamenti manuali estenuanti sulle firme digitali, poiché la piattaforma garantisce l'identità certa all'origine.
- **Sincronia Ibrida:** Resta valida la disposizione del deposito simultaneo delle firme autografe e digitali. Tuttavia, nel 2026, la quota di firme autografe è diventata marginale (spesso inferiore al 10%), rendendo il deposito digitale l'atto sostanziale della richiesta referendaria.

### **Privacy e Sicurezza (GDPR e Cyber-resilienza)**

In conformità al **Regolamento UE 2016/679**, la piattaforma ha adottato nel 2025 nuovi protocolli di crittografia *post-quantum*:

- **Trattamento Dati:** Il Garante della Privacy vigila ora su una piattaforma che "minimizza" i dati: il gestore non conserva i dati dell'elettore oltre il tempo necessario alla verifica, distruggendo le tracce sensibili una volta trasmessi i risultati all'Ufficio Centrale.
- **Attestazione Malfunzionamenti:** Le procedure di "ripristino" citate nella legge del 2021 sono oggi regolate da SLA (Service Level Agreement) severissimi, che garantiscono la continuità del

servizio anche sotto attacchi DDoS, garantendo che nessun cittadino venga privato del diritto di firma per problemi tecnici.

### **3.3.3. Prima simulazione di voto online per italiani all'estero: i risultati**

Si è svolta il 13 e il 14 dicembre 2023 la prima simulazione di voto online realizzata dal Ministero dell'Interno<sup>44</sup> per gli italiani all'estero.

Sono 2681 gli elettori che si sono autenticati alla piattaforma del Viminale E-vote. All'iniziativa, non collegata ad alcun evento elettorale reale, potevano partecipare gli italiani residenti all'estero nelle circoscrizioni consolari di Londra, Monaco di Baviera, Stoccolma e Charleroi.

Simulata un'elezione politica nella Circonscrizione Estero a cui hanno potuto partecipare sia gli iscritti all'AIRE (Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero), sia i cittadini italiani temporaneamente presenti (per motivi di lavoro, studio o cure mediche) nei quattro ambiti consolari citati.

Il voto poteva essere espresso dai cittadini in possesso di un'identità digitale (CIE, SPID, CNS).

Il campione coinvolto nella simulazione è stato concretamente costituito dai circa 13.000 connazionali iscritti nel portale dei servizi consolari Fast-It.

Dei 2681 elettori autenticatisi, hanno completato la procedura digitale di voto 2557 persone con riguardo alla scheda del Senato e 2596 relativamente a quella della Camera.

Più del 70% dei partecipanti alla simulazione si colloca nella fascia di età tra 20 e 40 anni e circa il 20% tra 40 e 60 anni.

A Londra il maggior numero di contatti e di voti: 1534 elettori digitali.

### **3.4. Il voto per delega: l'incompatibilità con i principi della Costituzione**

Il voto per delega, previsto in alcuni Paesi come la Francia e il Belgio, è la modalità di voto che presenta le maggiori problematiche di compatibilità con i principi costituzionali e, in particolare, con il principio di personalità del voto di cui all'articolo 48 Cost. e, di conseguenza, non è oggetto di alcuna proposta da parte della Commissione.

### **3.5. Il voto per corrispondenza: il difficile bilanciamento costituzionale**

Una complessa questione di bilanciamento tra i principi costituzionali si pone con riguardo al voto per corrispondenza. Si tratta di una modalità di voto prevista nell'ordinamento italiano per i cittadini residenti all'estero per l'elezione delle Camere e per i referendum. Il voto per corrispondenza è idoneo, in astratto, a rimuovere gli ostacoli alla partecipazione elettorale per gli elettori che hanno difficoltà a raggiungere il seggio elettorale. Tuttavia, esso presenta profili di criticità, rilevati dalla stessa Corte costituzionale<sup>45</sup>, in relazione ai requisiti di personalità, libertà e segretezza del voto, stabiliti dall'articolo

---

<sup>44</sup> Voto online, il 13 e il 14 dicembre è stata simulata un'elezione politica nella circoscrizione estero dal sito <https://www.interno.gov.it/it>

<sup>45</sup> [Corte cost., ord. n. 63 del 2018](#). La questione è stata dichiarata inammissibile in quanto appariva insufficientemente motivato il riferimento all'accertamento della pienezza del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero; in secondo luogo l'incertezza sulla pienezza del diritto di voto in una procedura referendaria non può essere ritenuta 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» (nel caso del referendum costituzionale, infatti, è espressamente prevista la reclamabilità delle operazioni di voto all'Ufficio centrale per la circoscrizione Estero). Merita menzione ai fini della presente indagine che l'Avvocatura dello Stato, in difesa della Presidenza del Consiglio, ha rilevato nel merito che quella del voto per corrispondenza «è stata, in realtà, una scelta "obbligata" dato che il voto per procura è oggettivamente contrario al principio di personalità, mentre il voto in loco, mediante la predisposizione di sezioni elettorali sul territorio degli Stati ospitanti, avrebbe creato problemi

48 della Costituzione<sup>46</sup>. Questo bilanciamento non può prescindere dalla valutazione delle situazioni di fatto e delle caratteristiche sociali, culturali, geografiche ed economiche dell'Italia. In particolare, i rischi di fenomeni di "inquinamento" del voto sul territorio nazionale (del tipo di quelli sopra accennati per il voto elettronico) sconsigliano l'estensione generalizzata del voto per corrispondenza in Italia.

Alla luce di tali considerazioni, la Commissione ha convenuto di non formulare proposte di estensione a livello nazionale del voto per corrispondenza, ma di offrire al decisore politico un'ampia base informativa, anche ai fini dell'eventuale bilanciamento dei valori costituzionali coinvolti (che sarebbe comunque soggetto al vaglio, se adita, della Corte costituzionale).

### **3.6. Il voto anticipato presidiato: ridurre l'astensionismo involontario rispettando la Costituzione**

La Commissione sottopone alla valutazione del legislatore una modalità di voto alternativa al voto per corrispondenza in grado di rimuovere gli ostacoli alla partecipazione elettorale dei cittadini residenti sul territorio nazionale e di ridurre il fenomeno dell'astensionismo involontario, senza porsi in tensione con i citati principi costituzionali di personalità segretezza e libertà del voto. Si tratta del voto anticipato presidiato<sup>47</sup>, una modalità di espressione del voto che è in grado di intervenire efficacemente sulle cause che sono alla base dell'astensionismo involontario, ma minimizzando i rischi di incompatibilità costituzionale.

Da un lato, esso presenta i vantaggi propri del voto per corrispondenza, in quanto consentirebbe di votare a distanza agli elettori che non possono recarsi al proprio seggio nel giorno delle elezioni (gli elettori che dimorano abitualmente per ragioni di studio o di lavoro fuori dalla provincia di residenza sono 4,9 milioni; di questi il 38% dimora ad oltre 4 ore di distanza); dall'altro, trattandosi di una forma di voto presidiato, consente di garantire la personalità, libertà e segretezza del voto di cui all'art. 48 della Costituzione. Il voto anticipato presidiato consentirebbe infatti all'elettore che prevedesse di avere difficoltà a recarsi al seggio nei giorni previsti per la votazione di potere esercitare il suo diritto di voto nei giorni precedenti l'election day in qualunque parte del territorio nazionale, ma con le garanzie proprie del tradizionale procedimento elettorale. La proposta prevede che il voto avvenga in apposite cabine elettorali collocate presso gli uffici postali (che hanno una diffusione capillare sul territorio) e, eventualmente, presso altri uffici pubblici come gli uffici comunali o circoscrizionali.

Il presupposto è, come detto, l'introduzione del certificato elettorale digitale (election pass), che consentirebbe una immediata registrazione del voto, ovunque esso sia espresso, precludendo la possibilità di un doppio voto. Grazie ad una apposita app, il funzionario incaricato potrà accertare il diritto dell'elettore al voto, e identificare il seggio elettorale di residenza dell'interessato. La stessa app consentirà all'incaricato dell'Ufficio abilitato di provvedere, seduta stante, alla stampa delle schede elettorali associate all'elettore per la specifica tornata elettorale. Attraverso una apposita procedura, il

---

irrisolvibili di organizzazione e, in molti casi, sarebbe stato vietato dagli Stati stessi per il rischio di veder lesa la propria sovranità».

<sup>46</sup> Denunciano il potenziale effetto lesivo del voto per corrispondenza non presidiato in relazione ai principi di personalità e segretezza del voto, fra gli altri, F. Lanchester, *Il voto degli italiani all'estero: un esercizio difficile*, in Id. (a cura di), *Il voto degli italiani all'estero*, Roma, 1988, 2; G. Chiara, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, cit., 29; M. Rospi, *La segretezza del voto garanzia di libertà (o ostacolo alla partecipazione?)*, cit., 485-486. Ritiene invece non sussistano tali problemi C. Fusaro, *Il voto all'estero: quando i costituzionalisti... non ci stanno*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2002, 351-354.

<sup>47</sup> Camera Dei Deputati, [Proposta di Legge n. 302](#) d'iniziativa dei deputati BALDINO, CONTE, ALFONSO COLUCCI, AURIEMMA, PENZA, RICCARDO RICCIARDI recante Disposizioni e delega al Governo in materia di determinazione della data delle elezioni e dei referendum e di semplificazione del procedimento elettorale, per agevolare la partecipazione degli elettori presentata il 13 ottobre 2022

voto espresso dall'elettore sarà inserito in apposite buste e spedito al seggio "naturale" dell'elettore, affinché sia scrutinato insieme agli altri voti espressi nel seggio.

### 3.7. Il voto in un seggio diverso nel giorno delle elezioni

Molto utile potrebbe essere, ad avviso della Commissione consentire il voto, nel giorno delle elezioni, in seggi diversi dal proprio, ma collocati nella stessa circoscrizione o collegio elettorale. Si agevolerebbe così il voto di elettori diversi da quelli avvantaggiati dal voto anticipato presidiato, perché in questo caso il problema non sarebbe la distanza dal Comune di residenza, ma ragioni diverse (per es. un anziano temporaneamente ospitato per assistenza a casa dei figli, oppure la presenza di barriere architettoniche nel proprio seggio "naturale").

La proposta prevede, grazie all'introduzione dell'election pass, la possibilità di votare il giorno delle elezioni in qualunque seggio del proprio Collegio/Circoscrizione/Comune. All'elettore basterà esibire il certificato elettorale digitale per essere identificato, l'avvenuta votazione sarà registrata elettronicamente in modo da impedire la possibilità di un doppio voto.

### 3.8. Agevolare il voto delle persone anziane e disabili

Per agevolare la partecipazione al voto di persone anziane o diversamente abili<sup>48</sup> (gli over 65 con difficoltà nella mobilità sono 4,2 milioni, di cui 2,8 milioni con gravi difficoltà motorie), si propone, oltre alle due modalità di voto precedentemente illustrate (voto anticipato presidiato e voto in altro seggio nel giorno delle elezioni), una serie di altre misure, tra cui:

- **Superamento delle Barriere Architettoniche:** Il monitoraggio costante dei plessi scolastici ha evidenziato criticità strutturali. La proposta di spostare i seggi in uffici pubblici moderni o centri polivalenti mira a garantire l'assenza totale di barriere (ascensori a norma, rampe, spazi di manovra per carrozzine).
- **Voto Assistito e Facilitato:** Per gli elettori con disabilità visiva o motoria, l'uso di **interfacce digitali** (touchscreen con sintesi vocale o tastiere Braille collegate alle voting machine) rappresenta una rivoluzione. Rispetto alla tradizionale "scheda forata", il sistema elettronico garantisce una maggiore autonomia e riduce la necessità di un accompagnatore in cabina, tutelando la segretezza del voto.
- **Trasporto e Logistica: Il Ruolo dell'Election Day**

La concentrazione delle date e il voto prolungato al lunedì favoriscono chi ha bisogno di assistenza per gli spostamenti:

- **Meno affollamento:** Poter scegliere orari meno frequentati (come la mattina del lunedì) riduce lo stress e i tempi di attesa, fattori critici per persone anziane o con patologie invalidanti.
- **Servizi di Trasporto Dedicati:** Il coordinamento previsto dal Libro Bianco suggerisce di potenziare, in coincidenza con gli Election Day, i servizi di trasporto sociale gestiti da Comuni e associazioni di volontariato, rendendo il tragitto verso il seggio un percorso assistito e gratuito.

---

<sup>48</sup> Il legislatore ha introdotto particolari agevolazioni per consentire agli **elettori non deambulanti** di esercitare autonomamente il diritto di voto. Con la [Legge 15 gennaio 1991, n. 15](#) (*Norme intese a favorire la votazione degli elettori non deambulanti*), è stato loro consentito, nel caso di impossibilità di accedere alla propria sezione elettorale con la sedia a rotelle, di votare, previa presentazione di apposito certificato medico rilasciato dall'azienda sanitaria locale, in altra **sezione priva di barriere** architettoniche e opportunamente arredata (articoli 1 e 2 della legge 15/1991; articolo 48, comma 2, della legge regionale 5 dicembre 2013, n. 19); inoltre, è stato disposto (legge 5 febbraio 1992, n. 104, articolo 29, comma 1) che i comuni organizzino specifici servizi di trasporto, nella giornata elettorale, per facilitare agli elettori disabili il raggiungimento del seggio elettorale.



## 4. PROMUOVERE LA CULTURA DELLA PARTECIPAZIONE AL VOTO

### 4.1. Informazione e comunicazione

Sull'esempio delle migliori esperienze internazionali, la Commissione propone l'adozione, da parte di tutti gli attori istituzionali coinvolti, di misure che – affiancandosi a quelle tradizionali – consentano di coinvolgere attivamente tutti gli aventi diritto al voto, anche mediante i più recenti strumenti dei social network e delle piattaforme multimediali. Nell'ambito di queste misure, si propone:

- di prevedere la pubblicazione dei programmi elettorali dei singoli partiti e movimenti politici, accompagnati da una breve scheda esplicativa, predisposta dai partiti stessi.
- si propone anche di organizzare, ad opera dei soggetti pubblici istituzionalmente competenti, la spedizione di mail o sms per ricordare l'appuntamento elettorale e di istituire call center per le informazioni sulle modalità di partecipazione al voto nel giorno delle elezioni e in quelli immediatamente precedenti.

Per aumentare la partecipazione, oltre a rivolgersi ai singoli elettori in modo personalizzato ed efficace, è importante rapportarsi agli elettori come *insieme*.

La chiave per aumentare la partecipazione elettorale è creare il senso di appartenenza. È necessario spiegare agli elettori come ogni singolo voto sia importante e fondamentale. La totalità è costituita da piccole parti e ogni voto è fondamentale per la vita democratica del Paese. La sensazione di essere una parte fondamentale del tutto rafforzerà il senso di appartenenza e la partecipazione elettorale.

Ormai sistemi innovativi di comunicazione, attraverso un sito web dedicato esclusivamente all'elezione potranno fornire agli elettori tutte le informazioni fondamentali. Nel sito web si potrà:

- Caricare informazioni generali, curricula vitae e foto dei candidati.
- Presentare i temi centrali della campagna elettorale.
- Comunicare gli appuntamenti e le scadenze importanti, nonché eventuali eventi.
- Comunicare le informazioni basilari su come, quando e dove votare.
- creare uno spazio apposito dedicato ai feedback e all'abbonamento alla newsletter, che permetterà di raccogliere informazioni importanti sugli elettori ed i loro contatti.

L'implementazione di un portale web istituzionale dedicato rappresenta l'anello di congiunzione tra le riforme logistiche (Election Day, Election Pass) e la necessità di colmare il deficit informativo che alimenta l'astensionismo per disinteresse.

### 4.2. Misure rivolte ai giovani

L'analisi comparata di tutti i fattori in esame evidenzia la rilevanza, nell'ambito delle campagne finalizzate a promuovere la partecipazione al voto, delle iniziative rivolte alle giovani generazioni<sup>49</sup> e, in particolare, l'importanza del ruolo svolto dalla scuola e dai media. Si propone, dunque, di sviluppare anche in Italia con maggiore forza e continuità iniziative di carattere generale, a livello nazionale e territoriale, come la National Voter Education Week americana, (una campagna di educazione ai votanti non partitica, che si tiene annualmente durante la prima settimana di ottobre negli Stati

---

<sup>49</sup> Il voto a 16 anni: Una ricerca sulla partecipazione politica dei giovani e sull'abbassamento dell'età minima di voto - Ricerca realizzata dal Centro Interdipartimentale di Ricerca sul Cambiamento Politico (CIRCaP) dell'Università di Siena, con il contributo della Regione Toscana, decreto n.6345 del 28/12/2011.

Uniti. L'obiettivo è fornire ai votanti le risorse e le informazioni necessarie per votare con consapevolezza, inclusa la conoscenza del proprio seggio elettorale, la comprensione del proprio voto e la pianificazione per andare a votare) volte a fornire “gli strumenti, le informazioni e la fiducia” di cui i giovani elettori hanno bisogno per presentarsi con convinzione agli appuntamenti elettorali<sup>50</sup>, integrando anche, con iniziative specifiche e mirate, i contenuti delineati dalle Linee guida del Ministero dell’istruzione per l’insegnamento dell’educazione civica.

Per aumentare la partecipazione al voto è fondamentale coinvolgere anche i più giovani utilizzando i canali di comunicazione più appropriati. Le nuove generazioni di *Digital Natives* utilizzano i canali digitali quotidianamente.

Il voto elettronico online motiva e coinvolge maggiormente gli elettori più giovani.

Diverse ricerche dimostrano come il voto online permetta di aumentare la partecipazione soprattutto dei più giovani proprio perché consente di votare da ovunque ci si trovi e in tutta sicurezza.

Il voto online si pone come alternativa al voto per corrispondenza, sistema molto utilizzato ma che comporta notevoli spese di spedizione, tempi di consegna elevati e rischi legati allo smarrimento dei documenti. I *Digital Natives* preferiscono sicuramente la comunicazione digitale e vale la pena, durante l’organizzazione elettorale, raggiungere i giovani elettori attraverso i canali telematici.

L’utilizzo del voto digitale online è una buona premessa per aumentare la partecipazione dei più giovani.

Altri strumenti per richiamare l’attenzione delle nuove generazioni sono:

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creare una pagina web dedicata all’elezione in cui scrivere tutte le informazioni principali sull’elezione</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicare attraverso i canali social tutte le novità sull’elezione e sui candidati</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Invitare gli elettori a prendere parte al voto via e-mail ed inviare un promemoria</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizzare prima e dopo l’elezione un sondaggio per raccogliere le loro opinioni sul voto</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una strategia molto valida è quella di invitare gli elettori ad interagire, chiedendo di esprimere concretamente la loro opinione sull’elezione. Una tecnica efficace è incoraggiare gli elettori a esprimere le loro opinioni attraverso sondaggi, specialmente a metà del periodo elettorale, per aumentarne la motivazione a votare e raccogliere feedback per le elezioni future. I sondaggi permettono di ottenere il riscontro degli elettori sulle elezioni precedenti o sugli obiettivi raggiunti. <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Sondaggi come strumento:</b> I sondaggi attivano direttamente gli elettori, trasformando l'intenzione di votare in un'azione concreta.</li> <li>• <b>Tempistiche:</b> Il momento ideale per somministrare un sondaggio è a metà del periodo elettorale.</li> <li>• <b>Contenuti:</b> Le domande devono essere formulate in base alle informazioni e agli obiettivi specifici che si vogliono raggiungere.</li> <li>• <b>Vantaggi:</b> Oltre a motivare gli elettori, i sondaggi e le informazioni di ritorno forniscono informazioni preziose per migliorare le future elezioni.</li> </ul> </li> </ul>

Il concetto fondamentale per aumentare la partecipazione al voto dei più giovani è quello di comunicare attraverso i canali digitali e mantenerli sempre aggiornati sugli sviluppi dell’elezione.

<sup>50</sup> L. Geraci e M. Taddei, [Come aumentare la partecipazione politica dei giovani](#) pubblicato su La Voce. Info il 17/06/2022

Oltre alla praticità nell'espressione del voto, il voto elettronico online ha alti livelli di sicurezza che permette di ottenere risultati legali e sicuri.

#### **4.3. Indicazioni sulle sedi dei seggi**

Si propone di rafforzare le iniziative (art. 23-bis del [Decreto-Legge 22 marzo 2021, n. 41](#), convertito, con modificazioni, dalla Legge 21 maggio 2021, n. 69 (*Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19*), volte a promuovere l'individuazione di sedi alternative agli edifici scolastici (oggi l'88% dei seggi) al fine di ospitare i seggi elettorali. Come emerge dall'analisi delle esperienze degli altri Paesi, la ricerca di sedi alternative alle scuole, oltre a ridurre l'impatto delle elezioni sulla continuità dell'attività didattica, può consentire la localizzazione di seggi in luoghi più facilmente raggiungibili dagli elettori (quali i centri culturali, le biblioteche, gli uffici postali, ed anche strutture temporanee idonee, sulla falsariga dell'esperienza fatta con gli hub vaccinali per il Covid-19).

## 5. ANALISI DEI DATI: ELEZIONI AMMINISTRATIVE E REFERENDUM ABROGATIVI PER L'ANNO 2025. RECENTI INTERVENTI NORMATIVI PER FAVORIRE LA PARTECIPAZIONE AL VOTO

L'argomento fin qui trattato è di stringente attualità, considerato che nel 2025 e nel 2026 sono state diverse le partecipazioni dei cittadini al voto.

Nello specifico, il 25 e 26 maggio 2025, si è votato per le elezioni amministrative nelle regioni a statuto ordinario ([l'elenco comuni al voto](#)), con conseguente elezione diretta del sindaco e rinnovo dei consigli comunali. Alle suddette elezioni amministrative i seggi sono rimasti aperti la domenica dalle 7 alle 23 e il lunedì dalle 7 alle 15 al fine di consentire una più ampia partecipazione degli elettori.

Le rilevazioni dell'affluenza alle urne su scala nazionale delle consultazioni amministrative che hanno coinvolto 117 comuni di Regioni a statuto ordinario e altri 9 in Sicilia (regione a statuto speciale) pubblicati dal Viminale sul portale Eligendo, hanno registrato - alle ore 23 di domenica - un'affluenza del 43,85% degli aventi diritto. Anche in questo caso si riscontra un calo della partecipazione al voto confrontando il risultato del 49,52% dell'ultima tornata<sup>51</sup>. Tuttavia, l'analisi dei dati riportati sul sito citato, mostra una modesta partecipazione dell'elettorato nella giornata di lunedì, riportando la percentuale di partecipazione al voto al 56,29%, con una leggera flessione rispetto al dato delle amministrative precedenti (56,32%). E quindi da una lettura dei singoli Comuni si evince: brusca frenata (-5) a Genova che registra il 39,15% (furono il 44,17% l'ultima volta, ma si votò solo di domenica); Taranto riporta quasi 8 punti in meno con il 44,49% rispetto al precedente 52,28%. Sopra al 50% Matera ma sempre con il segno meno: 50,17% contro il 53,41% Ravenna (37,92%) meno 3 punti e mezzo sull'ultimo 41,40%.

Inoltre, domenica 8 e lunedì 9 giugno 2025, i cittadini italiani sono stati chiamati a esprimersi sui referendum abrogativi<sup>52</sup> relativi a [5 quesiti](#) in tema di lavoro e cittadinanza. I seggi sono rimasti aperti sia la domenica dalle ore 7 alle ore 23 e sia il lunedì dalle ore 7 alle ore 15<sup>53</sup>, sempre al fine di consentire una più ampia partecipazione degli elettori.

Storicamente, i referendum hanno sempre avuto un'affluenza più bassa rispetto alle elezioni politiche o europee che li hanno preceduti. L'ultimo referendum che ha raggiunto il quorum è stato quello del 2011 sul nucleare e acqua pubblica, con un'affluenza del 55 per cento.

Per partecipare al referendum 2025, si è votato in presenza nel proprio seggio elettorale di residenza con un documento d'identità valido e la tessera elettorale.

Gli iscritti all'AIRE, cioè i cittadini italiani residenti all'estero, hanno ricevuto automaticamente il plico elettorale e votato per corrispondenza, secondo le modalità stabilite dalla legge. In caso di mancata ricezione del plico, potevano richiederne un duplicato rivolgendosi al proprio consolato.

Anche gli italiani temporaneamente all'estero, per motivi di lavoro, studio o cure mediche, hanno potuto votare per corrispondenza. Per farlo dovevano essere all'estero per almeno tre mesi nel periodo che include le date del referendum ed aver inviato apposita dichiarazione al proprio Comune italiano di residenza, indicando il domicilio temporaneo e il consolato competente.

---

<sup>51</sup> Sito [Eligendo](#) del Ministero dell'Interno

<sup>51</sup> A. Morrone, Il giudizio di ammissibilità sui referendum del 2025. Tendenze e prospettive di teoria costituzionale, in Osservatorio sulle fonti, n. 1/2025. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

<sup>53</sup> Per informazioni specifiche vedasi il sito [www.Ministero dell'Interno](#); [Vademecum elettorale 2025](#)

Infine, gli elettori temporaneamente domiciliati in una provincia diversa da quella di residenza (come studenti fuori sede, lavoratori o persone in cura) potevano votare nel Comune in cui si trovavano, a condizione che fossero ivi domiciliati per almeno tre mesi, nel periodo in cui si è svolto il referendum. Anche in questo caso era necessario presentare una richiesta formale, secondo le modalità previste dal decreto-legge n. 27/2025.

Il [Decreto-Legge del 19 marzo 2025, n. 27](#) (*Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2025*) convertito con modificazioni dalla L. 15 maggio 2025, n. 72, infatti, espressamente prevede nella sua parte introduttiva “*la necessità di favorire la partecipazione degli elettori mediante il prolungamento delle operazioni di votazione in occasione delle consultazioni elettorali e referendarie previste nell'anno 2025*”, nonché “*la necessità di consentire e agevolare la partecipazione alle consultazioni referendarie dell'anno 2025 a tutti coloro che, per motivi di studio, lavoro o cure mediche, sono temporaneamente domiciliati in un comune italiano di una provincia diversa da quella in cui insiste il comune di residenza*”.

L'articolo 2 introduce una disciplina dell'esercizio del voto da parte degli elettori ‘fuori sede’, con riferimento alle consultazioni referendarie da svolgersi nel 2025.

L'esercizio del voto ‘fuori sede’ è su domanda. Essa può essere presentata – prevede il comma 2 – secondo una triplice modalità: personalmente, tramite persona delegata o “mediante l'utilizzo di strumenti telematici”.

La domanda è indirizzata al Comune di temporaneo domicilio, per l'ammissione al voto nel medesimo Comune. La stessa è presentata almeno trentacinque giorni prima della data prevista per lo svolgimento della consultazione (ed è revocabile, con le stesse forme previste per la sua formulazione, entro il venticinquesimo giorno antecedente la data di svolgimento della consultazione). Dunque, l'elettore interessato si rivolge al Comune di temporaneo domicilio (diversamente, nella disciplina posta dal [Decreto-Legge 29 gennaio 2024, n. 7](#), convertito con modificazioni dalla L. 25 marzo 2024, n. 38 (*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*) era previsto che l'elettore si rivolgesse al Comune di iscrizione della lista elettorale). La domanda di esercizio ‘fuori sede’ del diritto di voto referendario deve contenere, specifica il comma 3:

- l'indirizzo completo del temporaneo domicilio;
- ove possibile, un recapito di posta elettronica;
- copia di un documento di riconoscimento in corso di validità;
- copia della tessera elettorale personale;
- la certificazione o altra documentazione attestante la condizione di elettore ‘fuori sede’ per motivi di studio, di lavoro, di cura.

La presentazione della domanda di esercizio ‘fuori sede’ del voto determina alcuni adempimenti da parte delle amministrazioni comunali. Il Comune di temporaneo domicilio, ricevuta la domanda dell'elettore, acquisisce – entro il ventesimo giorno antecedente la data della consultazione – la comunicazione, da parte del Comune di residenza, circa il possesso del diritto di elettorato attivo da parte dell'elettore ‘fuori sede’.

Così prevede il comma 4, secondo cui il Comune di residenza annota (per opera dell'ufficiale elettorale) nella lista elettorale sezionale nella quale sia iscritto l'elettore ‘fuori sede’, che quest'ultimo eserciterà il voto per le consultazioni referendarie in altro Comune. Il Comune di temporaneo domicilio – prescrive il comma 5 – rilascia all'elettore ‘fuori sede’, anche mediante l'utilizzo di strumenti telematici, un'attestazione di ammissione al voto, con l'indicazione del numero e dell'indirizzo della sezione presso

cui votare. Siffatta attestazione è rilasciata entro il quinto giorno antecedente la data della consultazione, il comune di temporaneo domicilio. Ai sensi del comma 8, gli elettori 'fuori sede' votano previa esibizione dell'attestazione di ammissione al voto così rilasciata, oltre che di un valido documento di riconoscimento e della tessera elettorale personale.

Gli elettori fuori sede ammessi al voto ammontano complessivamente a circa 67.300. I dati sono suddivisi per provincia di ammissione e per categoria di appartenenza: 38.105 gli elettori che voteranno fuori sede per motivi di studio, 28.430 per motivi di lavoro e 770 quelli con la motivazione delle cure mediche.<sup>54</sup>

Il comma 8-bis prescrive che il Ministero dell'interno trasmetta alle Camere (entro centottanta giorni dallo svolgimento delle consultazioni referendarie dell'anno 2025) una relazione sui dati rilevati in applicazione della disciplina sperimentale introdotta per il voto referendario dei 'fuori sede'. La relazione deve contenere l'indicazione analitica e sintetica dei dati di affluenza alle sezioni speciali, nonché la valutazione dell'impatto in termini di maggiore partecipazione elettorale, anche in relazione al connesso impegno organizzativo e finanziario.

In linea con quanto previsto dal D.L. n. 27/2025 (convertito dalla Legge n. 72/2025), il Ministero dell'Interno ha presentato il documento al Parlamento entro i termini stabiliti.

Ecco i dettagli principali relativi alla trasmissione e ai contenuti emersi:

### **1. Trasmissione della Relazione (Doc. XXVII, n. 28)**

La "Relazione sugli esiti della sperimentazione del voto fuori sede in occasione dei referendum abrogativi dell'8 e 9 giugno 2025" è stata formalmente presentata il 26 novembre 2025.

### **I Dati Salienti della Sperimentazione 2025**

Dalla relazione e dai dati consolidati dal Viminale emergono numeri significativi che confermano il successo della misura:

- **Ammessi al voto:** Circa **67.300 elettori** hanno ottenuto l'autorizzazione a votare fuori sede (un numero quasi triplicato rispetto ai 24.000 della sperimentazione per le Europee 2024).
- **Affluenza record:** Il tasso di partecipazione tra chi ha richiesto il voto fuori sede è stato straordinario, attestandosi intorno al **90%** (oltre 60.000 votanti effettivi).
- **Profilo degli elettori:** Sebbene gli studenti rappresentino ancora la quota maggioritaria, l'apertura a lavoratori e pazienti ha intercettato una nuova fetta di astensionismo involontario.

---

<sup>54</sup> È disponibile online, sul sito del Viminale, al seguente link: <https://dait.interno.gov.it/documenti/dossier-referendum2025.pdf>, il "Dossier Referendum 2025" a cura della direzione centrale per i Servizi elettorali del dipartimento per gli Affari interni e Territoriali del ministero dell'Interno.

## 6. ANALISI DEI DATI: ELEZIONI REGIONALI PER L'ANNO 2025. IL CROLLO DELLA PARTECIPAZIONE ELETTORALE

Da tempo il nostro Paese vede livelli sempre più bassi di partecipazione al voto, tanto da non raggiungere il 50% di partecipazione.

La tabella sotto riportata, i cui dati sono stati estratti dal sito ufficiale [Eligendo](#) del Ministero dell'Interno, riporta le regioni che nell'autunno 2025 sono andate al voto per eleggere i propri consigli regionali, con l'indicazione nell'ultima colonna della percentuale dei votanti.

Regione	Elettori	Votanti	Percentuale
<b>CALABRIA 5-6 ottobre 2025</b>	1.888.368	814.857	43,15%
<b>TOSCANA 12-13 ottobre 2025</b>	3.007.061	1.435.329	47,73%
<b>MARCHE 28-29 settembre 2025</b>	1.325.598	662.883	50,01 %
<b>VALLE D' AOSTA 28 settembre 2025</b>	103.223	65.014	62,98%

La partecipazione elettorale, un tempo tratto identitario del paese dei partiti, è crollata ben al di sotto della soglia del 50%.

In Toscana, ad esempio, ha votato il 47,74 % a fronte del 62,59 % delle precedenti elezioni del 2020, in provincia di Arezzo si passa dal 64,60 % (dato 2020) al 47,77 % (2025), più del 16% in meno. Un astensionismo veramente preoccupante.

Nel tentativo di offrire una valutazione sul livello di partecipazione elettorale nella nostra regione, c'è da dire, innanzitutto, che da quindici anni e in quattro successive tornate elettorali l'astensionismo in Calabria è rimasto costante, intorno al 44%. Non così nelle altre due regioni che sono andate al voto la settimana prima e quella dopo alla Calabria. Nelle Marche l'astensionismo (49,9%) è aumentato di 9,6 punti percentuali, in Toscana (47,7%) di quasi 15 punti.

La democrazia italiana è da tempo entrata in una nuova fase: quella del voto assente.

Non si tratta semplicemente di un calo numerico di votanti, ma di un sintomo profondo di un malessere che attraversa il nostro sistema politico e sociale, intensificando così l'astensionismo.

E la crisi della rappresentanza pone il problema della legittimità di una delega che viene concessa in nome del popolo, ma di un popolo sempre più evanescente nel delegare.

Anche in Calabria l'astensione è stata il maggior partito. Alle ultime elezioni politiche del 2022 (50,8%) la distanza dal risultato nazionale (63,9%) è stata di oltre 13 punti, registrando un crollo rispetto al dato del 2018 (63,6%). Tuttavia, il fatto più sorprendente è la stabilità dell'affluenza alle elezioni regionali: nelle ultime tre, infatti, è rimasto pressoché identico (44,1% nel 2014, 44,3% nel 2020, 44,4% nel 2021). Questo potrebbe farci ipotizzare il raggiungimento di una soglia fisiologica ben al di sotto della maggioranza degli aventi diritto, che invece appare oramai lontana dalla partecipazione e dalla politica. Il dato, rispetto alle elezioni politiche, è influenzato dal particolare corpo elettorale delle regionali: molti cittadini calabresi residenti all'estero risultano iscritti ancora nelle liste elettorali del loro Comune di provenienza. Il confronto più diretto è quindi con le elezioni europee, dove il corpo elettorale è simile e l'affluenza nel 2024 è stata del 40,3%.

I livelli più bassi di **partecipazione politica invisibile**,<sup>55</sup> cioè, di coloro che non si informano mai di politica e disinteressati alla stessa, infatti, riguardano i giovani fino a 24 anni. Si tratta di una distanza allarmante che, come avverte l'Istat, minaccia di trasformarsi in un astensionismo elettorale strutturale, creando una generazione di cittadini che rimangono ai margini del processo democratico.

La **partecipazione "visibile"** è anch'essa ai minimi storici. Nel 2024, hanno partecipato ad un comizio o a un corteo rispettivamente il 2,5 e il 3,3% dei giovani a fronte del 5,7 e del 6,8% del 2003.

Sembra, in conclusione, che le nuovissime generazioni delineano un progressivo disorientamento e disinteressamento alla partecipazione alla vita democratica. La crisi non riguarda solo l'informazione, ma anche l'impegno attivo.

L'attivismo tradizionale è ormai un'attività di nicchia. Tuttavia, questo non significa totale passività. Mentre le piazze si svuotano, cresce l'attivismo digitale: oltre 10,5 milioni di italiani hanno usato siti web o social media per esprimere le proprie opinioni su temi politici o sociali, segnalando una profonda trasformazione delle modalità di partecipazione.

Per coinvolgere efficacemente le nuove generazioni, è fondamentale riconoscere e valorizzare le nuove forme di partecipazione che esse adottano, promuovendo un ambiente politico più inclusivo e rispondente alle loro esigenze.

La crisi della partecipazione politica non è un caso, ma una sfida che richiede risposte concrete, come investire in educazione civica nelle scuole, per fornire ai giovani le competenze critiche necessarie a orientarsi nel dibattito pubblico.

Per invertire la rotta dell'astensione, è necessario un approccio integrato che combini:

- **Educazione civica diffusa:** promuovere la conoscenza delle istituzioni e dei processi elettorali sin dalle scuole.
- **Campagne di sensibilizzazione mirate ai giovani,** con linguaggi e strumenti digitali più vicini alle loro abitudini.
- **Facilitazione logistica del voto,** come appunto il voto fuorisede o per corrispondenza, per ridurre le barriere pratiche.
- **Maggiore trasparenza e partecipazione** nella definizione delle politiche regionali e locali.

---

<sup>55</sup> Le informazioni fornite si basano su recenti report dell'Istat, in particolare sul rapporto "[La partecipazione politica in Italia – Anno 2024](#)", pubblicato a settembre 2025 (data di emissione dei comunicati stampa relativi ai dati 2024)

### 7.1 Partecipazione al voto referendario

L'affluenza al voto per il referendum costituzionale sulla riforma della giustizia ha sfiorato il 59%.

Il dato definitivo, pubblicato sul sito Eligendo del Viminale, una volta ultimato lo scrutinio di tutte le 61.533 sezioni, evidenzia un'affluenza particolarmente elevata, soprattutto se paragonata alle precedenti consultazioni di carattere confermativo.

Infatti, l'affluenza elevata registrata al referendum costituzionale sulla giustizia del 22-23 marzo 2026, che ha superato le previsioni della vigilia attestandosi intorno al 59%, rappresenta un'eccezione rispetto ai recenti referendum confermativi (spesso caratterizzati da scarsa partecipazione, come il 30% del 2025) e si spiega attraverso diversi fattori chiave:

- **Rilevanza costituzionale e impatto quotidiano:** Il tema della giustizia, toccando direttamente la separazione delle carriere e la responsabilità dei magistrati, è stato percepito come alto valore simbolico e pratico, spingendo più elettori a esprimersi sul "No" o sul "Sì".
- **Polarizzazione politica e "voto sul governo":** La consultazione è stata trasformata da molti osservatori e forze politiche in un test di gradimento sull'operato del governo Meloni, incentivando la mobilitazione sia della base governativa (Sì) che dell'opposizione (No).
- **Efficacia della campagna di mobilitazione:** L'alto numero di votanti (visto come un segnale di partecipazione attiva o "voto di protesta") ha superato le previsioni dei sondaggisti, che spesso tendono a sottostimare la partecipazione in questi casi.
- **L'inedita partecipazione delle nuove generazioni<sup>56</sup>.** Nonostante le difficoltà per i fuorisede, i giovani sono stati protagonisti del dibattito sui social, percependo la riforma non solo come un tema tecnico di magistratura, ma come una questione di diritti e futuro democratico.
- **Voto su due giorni:** La possibilità di votare in due giornate (domenica e lunedì) ha facilitato la partecipazione di una fascia più ampia di elettorato rispetto al voto in un solo giorno.
- **Chiarezza del quesito:** La semplicità del quesito (sì/no sulla riforma) ha abbassato le barriere alla partecipazione, rendendo più immediato l'atto del voto.

Complessivamente il corpo elettorale è composto da circa 50 milioni di persone, di cui 5 milioni sono studenti e lavoratori che vivono stabilmente lontano dal Comune di residenza. Proprio su questa fetta di elettorato è nata una polemica tra le forze di maggioranza e opposizione in quanto il governo, nonostante quanto sperimentato già per le tornate del 2024 e 2025, ha deciso di non includere i fuori sede nel decreto che ha definito l'election day ([DECRETO-LEGGE 27 dicembre 2025, n. 196 Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2026](#)).

La decisione di Camera e Senato di respingere gli emendamenti che avrebbero garantito il voto a distanza per il Referendum sulla Giustizia si fonda su tre nodi critici:

#### Lo stop alla sperimentazione

Dopo aver permesso il voto agli studenti alle Europee 2024 e aver esteso la platea ai lavoratori nei referendum del 2025, il Governo ha deciso di non replicare il modello per la riforma costituzionale della magistratura. La motivazione ufficiale, ha riguardato la "complessità tecnica" e la "mancanza di tempi

---

<sup>56</sup> L'analisi sul referendum 2026: il fattore giovani e l'astensionismo punitivo al Sud. Dove si è alzato il muro del No, in *Quotidiano Nazionale* del 24 marzo 2026 di Luca Bolognini

tecnici" per adeguare i seggi, nonostante il sistema fosse già stato collaudato con successo pochi mesi prima.

### **Conseguenze sulla partecipazione**

L'esclusione ha avuto un impatto immediato sul clima elettorale di marzo 2026:

- **Il ritorno alla "tassa sul voto":** Centinaia di migliaia di studenti sono stati nuovamente costretti a scegliere tra l'onere economico di un viaggio verso casa o la rinuncia al diritto di voto.
- **L'alimentazione del No:** Come riportato nelle cronache di marzo 2026, questa scelta ha paradossalmente galvanizzato i comitati del "No", trasformando la rabbia dei fuorisede in un potente motore di mobilitazione sui social, contribuendo a realizzare il "muro del No"<sup>57</sup>.

### **Il Paradosso del D.L. 196/2025: Tecnologia senza Diritto**

La decisione del Governo di non includere il voto per i fuori sede nel decreto dell'Election Day 2026 ha creato un paradosso giuridico e sociale:

- **L'infrastruttura ignorata:** mentre da un lato si promuoveva l'Election Pass e la digitalizzazione, dall'altro si è scelto di non attivare il protocollo per i fuori sede proprio nella tornata referendaria e amministrativa più sentita.
- **L'accusa dell'opposizione:** le minoranze hanno accusato il Governo di "astensionismo strategico". L'esclusione degli studenti e dei lavoratori trasfertisti è stata letta come un tentativo di deprimere l'affluenza in una fascia di popolazione (quella giovane e mobile) tendenzialmente più critica verso le riforme proposte dall'esecutivo.

### **Le motivazioni del Governo e la reazione sociale**

La maggioranza ha giustificato l'esclusione adducendo motivi di prudenza organizzativa e la necessità di attendere la relazione finale del Ministero dell'Interno (prevista entro 180 giorni dai referendum 2025) prima di rendere la misura strutturale.

### **L'impatto sulla "Cultura della Partecipazione"**

Questo "dietrofront" normativo ha incrinato la tesi della promozione culturale al voto:

- **Incoerenza istituzionale:** se lo Stato afferma di voler combattere l'astensionismo ma poi "disattiva" gli strumenti che lo facilitano, il messaggio che arriva ai cittadini è di profonda sfiducia.
- **L'effetto "Muro del No":** la polemica sul mancato voto fuori sede è stata uno dei motori che ha spinto i pochi giovani che sono riusciti a votare (magari tornando a casa con enormi sacrifici anche economici) a schierarsi contro le riforme governative, alzando appunto il "muro del No".

Per quanto riguarda il voto dei cittadini residenti all'estero, gli italiani iscritti all'Aire (l'anagrafe degli italiani residenti all'estero) hanno potuto regolarmente votare per corrispondenza.

---

<sup>57</sup> L'espressione "**Muro del No**", utilizzata da Luca Bolognini sul *Quotidiano Nazionale* del 24 marzo 2026, descrive la barriera invalicabile che il fronte contrario alla riforma della giustizia (separazione delle carriere e riforma del CSM) è riuscito a costruire

## Considerazioni conclusive

Il cammino avviato dal Libro Bianco sull'astensionismo ha dimostrato che la modernizzazione degli strumenti elettorali è una condizione necessaria ma non sufficiente per la salute democratica. L'evoluzione dal cartaceo all'Election Pass, l'introduzione dell'Election Day e le sperimentazioni sul voto fuori sede hanno rimosso alibi storici, trasformando il voto in un servizio pubblico finalmente allineato agli standard europei.

Tuttavia, gli eventi del 2026 suggeriscono tre riflessioni fondamentali:

### 1. Il limite della tecnica di fronte alla politica

Il caso del D.L. 196/2025, che ha negato il voto ai fuori sede proprio quando la tecnologia era pronta, rivela che l'accessibilità democratica rimane un terreno di scontro ideologico. Se il diritto di voto viene percepito come una variabile dipendente dal calcolo elettorale del momento, la fiducia del cittadino — specialmente dei giovani — ne esce irrimediabilmente intaccata.

### 2. Il ritorno dell'elettore consapevole

Il "**Muro del No**" segna il tramonto dell'elettore "passivo". Nonostante le barriere logistiche rialzate all'ultimo minuto, la partecipazione del 2026 ha dimostrato che la motivazione politica può superare l'ostacolo materiale. Le nuove generazioni hanno smesso di essere "assenze" statistiche per diventare "presenze" reattive, capaci di trasformare i social network in piazze di mobilitazione permanente.

### 3. La frattura territoriale come monito

Il forte distacco registrato nel Mezzogiorno ricorda che nessuna piattaforma digitale può colmare il vuoto lasciato da una politica che non parla ai bisogni dei territori. L'astensionismo punitivo del Sud è il segnale che la democrazia non si salva solo con un QR code, ma con programmi capaci di ricucire il Paese.

La cultura della partecipazione non è il risultato di un algoritmo efficiente o di risultati tecnici infallibili, ma l'esito di una consapevolezza in cui l'elettore sente che il suo gesto — digitale o cartaceo che sia — possiede ancora il potere di determinare la direzione del proprio futuro e del proprio Paese. Senza questo sentire da parte del cittadino, il rischio è di avere seggi tecnologicamente avanzati, ma deserti di partecipazione.

## BIBLIOGRAFIA

### FONTI:

1. Azzollini V., *I referendum abrogativi e gli appelli all'astensione che sviliscono la democrazia - 15 maggio 2025* (Domani)
2. Bartolini G. – *Sei milioni senza voto* (Espresso)
3. Biorcio, R. (2010). *Gli antecedenti politici della scelta di voto: l'identificazione di partito e l'autocollocazione destra-sinistra*. In P. Bellucci, & P. Segatti, *Votare in Italia: 1968-2008. Dall'appartenenza alla scelta* (p. 190). Bologna: Il Mulino.
4. Cazzola G.–*Astensionismo volontario, astensionismo involontario*.
5. Clementi F., *La democrazia rappresentativa si difende pure con il voto a distanza*, in Quaderni costituzionali, 2020, 381
6. Costanzo P., *La democrazia elettronica. (Note minime sulla c.d. e-democracy)*, in Dir. dell'informazione e dell'informatica, 2003, 3, 465 ss.
7. D'Alimonte R., *Schede bianche, il perché del calo* Il Sole 24 Ore – 2 dicembre 2006
8. De Rita G., *Politici prigionieri dei social. Non mobilitano* – (intervista a cura di Stefano Cappellini, Repubblica)
9. Dipartimento per le riforme istituzionali. 2022. "*Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*". Libro bianco
10. Fumagalli C. e Ottonelli V., *Votare o no La pratica democratica del voto, tra diritto individuale e scelta collettiva*, Fondazione G. Feltrinelli, Prima edizione in "Scenari", novembre 2022 Milano
11. Geraci L. e Taddei M., [Come aumentare la partecipazione politica dei giovani](#) pubblicato su La Voce. Info il 17/06/2022
12. *Il voto a 16 anni: Una ricerca sulla partecipazione politica dei giovani e sull'abbassamento dell'età minima di voto* - Ricerca realizzata dal Centro Interdipartimentale di Ricerca sul Cambiamento Politico (CIRCaP) dell'Università di Siena.
13. Infodata, *Uno su quattro non ha votato. Quanti saranno domenica?* (Il Sole 24 ore)
14. Lo Conte M., *I partiti sbarcano sui social per conquistare i giovani 18-25 anni (8% dell'elettorato)* – Sole 24 ore
15. Luna R., *Giovani, il voto perduto* (Repubblica)

16. Mastropaolo A., *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?* In [Costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), maggio 2005
17. Morrone A., *Il giudizio di ammissibilità sui referendum del 2025. Tendenze e prospettive di teoria costituzionale*, in Osservatorio sulle fonti, n. 1/2025. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>
18. Neri A., *L'astensionismo elettorale alle elezioni legislative in Italia: cause, entità del fenomeno e possibili soluzioni*, Luiss Dipartimento di Scienze Politiche - Corso di Governo, Amministrazione e Politica Anno accademico 2022/2023
19. Perrone A. – *Astensionismo e partecipazione: dilemma della Democrazia*, <https://lavocedinyork.com/news/politica/2021/10/14/astensionismo-e-partecipazione-dilemma-della-democrazia/>
20. Pertici A., *Riunirsi e votare in via telematica? Una soluzione che non convince*, in Quaderni costituzionali, 2020, 383.
21. Pizzorno A., *I soggetti del pluralismo: classi, partiti, sindacati*. Bologna: Il Mulino (1980)
22. Regaldo F., *Analisi ed evoluzione del fenomeno dell'astensionismo in Italia*, Luiss Dipartimento di Scienze Politiche Partecipazione politica e governance, Anno Accademico 2022-2023
23. Risso E. – *Settant'anni di non voto – Da fattore fisiologico, l'astensionismo in Italia è diventato una patologia*, 24 settembre 2022 (Domani)
24. Rolando S., *Astensionismo: diritto, scappatoia, menomazione?* - Percorsi
25. Rubechi M., *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Giappichelli, Torino
26. Rubechi M., [L'art. 48 della Costituzione](#) in La Magistratura, rivista a cura dell'Associazione Nazionale Magistrati, 3 settembre 2022
27. Sanchini F., *Il voto fuori dal Comune di residenza fra requisiti costituzionali, esigenze di effettività e tentativi (incompiuti) di regolamentazione*, in federalismi.it, 24/2023, 201
28. Serughetti G. – *Ragioni non voto e rischio del vuoto* (Domani)
29. Spadacini L., Podetta M., *Quando le nuove tecnologie possono essere utilizzate a servizio dei principi costituzionali: la proposta di digitalizzazione della tessera elettorale*, in M. Ladu, Openbs Iris N. Maccabiani (a cura di).
30. Torrioni P. M., 2000. "Astensionismo Ragionato e Personalizzazione Della Politica: Come è Cambiato Il Voto Negli Anni Novanta." Quaderni di Sociologia (23): 167–73.
31. [www.openpolis.it/](http://www.openpolis.it/) – [Perché cresce il partito del non voto](#), 11 ottobre 2022