

PER LA PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI

Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI
DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA

PER LA PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI

Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto

Relazione della Commissione di esperti con compiti di studio e consulenza, di analisi ed elaborazione di proposte, anche di carattere normativo, e iniziative idonee a favorire la partecipazione dei cittadini al voto, istituita con decreto del Ministro per i rapporti con il Parlamento, con delega alle riforme istituzionali, on. dott. Federico D'Incà.

14 aprile 2022



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI
DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA

La Commissione

La Commissione, nominata con decreto del Ministro per i rapporti con il Parlamento con delega alle riforme istituzionali del 22 dicembre 2021, è composta da: prof. **Franco Bassanini**, già ordinario di diritto costituzionale, Presidente della Fondazione ASTRID, con funzioni di Coordinatore; prof.ssa **Adriana Apostoli**, ordinario di diritto costituzionale, Università degli Studi di Brescia; prof. **Gian Carlo Blangiardo**, Presidente dell'Istat; cons. **Cristina De Cesare**, Servizio Studi della Camera dei deputati; cons. **Paolo Donzelli**, Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri; prof. **Paolo Feltrin**, già associato di scienza della politica e metodologia della ricerca; dott.ssa **Alessandra Ferrara**, ricercatrice Istat; dott. **Antonio Floridia**, già Presidente della Società italiana di studi elettorali; prof.ssa **Elisabetta Lamarque**, associato di diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano-Bicocca; prof. **Leonardo Morlino**, emerito di scienza politica, Università LUISS Guido Carli; pref. **Fabrizio Orano**, Direttore Centrale per i Servizi elettorali - Ministero dell'interno; prof. **Lorenzo Spadacini**, associato di diritto pubblico, Università degli Studi di Brescia; cons. **Marco Caputo**, Capo di Gabinetto del Ministro per i rapporti con il Parlamento; dott.ssa **Lorella Di Giambattista**, Capo del Settore legislativo del Ministro per i rapporti con il Parlamento; cons. **Silvia Paparo**, Capo del Dipartimento per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Indice

Prefazione	7
Introduzione	11
Parte prima - I principi costituzionali, le cause dell'astensionismo, le esperienze straniere	31
1. La cornice costituzionale	33
1.1. I principi costituzionali sul voto	33
1.2. I requisiti costituzionali del voto: libertà, personalità e segretezza	36
2. L'astensionismo e le sue cause: una ricostruzione empirica del fenomeno	41
2.1. L'astensionismo apparente	44
2.2. L'astensionismo reale	59
2.2.1. L'astensionismo involontario	59
2.2.1.1. Grandi anziani	59
2.2.1.2. Anziani con infermità	61
2.2.1.3. Ospiti dei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari	64
2.2.1.4. Lontananza dal luogo di residenza per lavoro o studio	70
2.2.1.5. Lontananza dal luogo di residenza per turismo, sport o divertimento	74
2.2.1.6. Frequenza delle occasioni elettorali	80
2.2.2. L'astensionismo volontario tra protesta e indifferenza	84
2.3. Profili sociali degli astensionisti	88
3. Che cosa si fa nel mondo per promuovere la partecipazione elettorale	95
3.1. Premessa	95
3.2. Come si vota negli altri Paesi: una tabella di sintesi	97
3.3. Il voto per delega	99
3.4. Il voto elettronico	102
3.5. Il voto per corrispondenza	115
3.6. Il voto anticipato presidiato nel luogo di residenza o in altro luogo	136
3.7. Il voto in un seggio diverso da quello di residenza il giorno delle elezioni	147
3.8. Il voto delle persone disabili, malate e anziane	155
3.9. Liste elettorali, attestazione dello <i>status</i> di elettore e digitalizzazione	174
3.10. Campagne informative per promuovere la partecipazione al voto	189
3.11. Gli edifici adibiti a seggio elettorale	201
3.12. Quando si vota	211

Parte seconda - Proposte per promuovere la partecipazione e ridurre l'astensionismo	215
Premessa	217
1. Semplificare il voto agli elettori con <i>l'election pass</i> e <i>l'election day</i>	219
1.1. <i>L'election pass</i>	219
1.1.1. La digitalizzazione delle liste elettorali nell'ANPR	219
1.1.2. Le proposte di semplificazione delle procedure elettorali	222
1.2. <i>L'election day</i>	224
1.2.1. Perché è importante?	224
1.2.2. <i>Election day</i> e principio democratico: la necessità di due date all'anno	225
1.2.3. La confluenza nell' <i>election day</i> di tutte le scadenze elettorali	226
1.2.4. I vincoli costituzionali e sovranazionali	227
1.2.5. La concentrazione delle scadenze elettorali come principio generale dell'ordinamento	229
1.2.6. La determinazione delle date dell' <i>election day</i> e il ruolo delle Regioni	233
1.2.7. Gli effetti del meccanismo di concentrazione delle scadenze elettorali	235
1.2.8. Il voto nelle giornate di domenica e lunedì	236
2. Le nuove modalità di voto per favorire la partecipazione	241
2.1. Il voto elettronico da remoto: il rinvio ai lavori dell'apposita Commissione	241
2.2. Il voto per delega: l'incompatibilità con i principi della Costituzione	244
2.3. Il voto per corrispondenza: il difficile bilanciamento costituzionale	244
2.4. Il voto anticipato presidiato: ridurre l'astensionismo involontario rispettando la Costituzione	249
2.4.1. Quando si vota	251
2.4.2. Dove si vota	252
2.4.3. Modalità di voto	252
2.4.4. Spoglio nel seggio "naturale"	254
2.5. Il voto in un seggio diverso nel giorno delle elezioni	255
2.6. Agevolare il voto delle persone anziane e disabili	256
3. Promuovere la cultura della partecipazione al voto	259
3.1. Informazione e comunicazione	259
3.2. Misure rivolte ai giovani	263
3.3. Indicazioni sulle sedi dei seggi	267
4. L'astensionismo apparente. Proposte per una corretta valutazione	269
5. Conclusioni	273
Prospetti conclusivi	275

Prefazione

La partecipazione alla vita politica è il presupposto fondativo di ogni democrazia. Le nostre istituzioni sono legittimate solo se sono sostenute dal consenso della cittadinanza espresso nel voto per le assemblee rappresentative, per l'elezione diretta degli esecutivi, laddove sia prevista, e nei pronunciamenti popolari diretti nei *referendum* contemplati dalla Costituzione e dalle altre leggi.

Tutte le persone che hanno a cuore la democrazia, dunque, non possono non leggere con preoccupazione i dati relativi al declino della partecipazione elettorale, che, da tempo, riguarda purtroppo anche il nostro Paese. Alle prime elezioni repubblicane per la Camera dei deputati partecipò al voto oltre il 92% della popolazione. Alle elezioni del 2018 nemmeno il 73%. Alle elezioni europee del 2019 ha partecipato al voto meno del 55% degli elettori. Per non dire, da ultimo, del dato delle recenti elezioni suppletive per la Camera dei deputati in un collegio di Roma, dove l'astensionismo ha superato addirittura l'88% degli aventi diritto.

A fronte di questa vera e propria malattia della democrazia, desta stupore l'attenzione che viene dedicata al tema dalle forze politiche e dai media, che ne discutono quasi solo nell'imminenza delle consultazioni elettorali. Di astensionismo si parla in genere solo nei pochi giorni prima di un voto e in quelli immediatamente successivi. Ma tra un'elezione e l'altra, quando le istituzioni avrebbero tempo di adottare misure concrete, la questione, come un fiume carsico, si inabissa nuovamente ed esce dalle agende politiche.

Per tali ragioni, come Ministro per i rapporti con il Parlamento e in relazione, in particolare, alla delega alle riforme istituzionali mi sono più volte interrogato su cosa potessero fare le istituzioni per rendere quantomeno più agevole per tutti i cittadini la partecipazione elettorale. Per questa ragione, ho deciso di istituire una Commissione di esperti con il compito di analizzare il fenomeno dell'astensionismo e di sottoporre alla valutazione del Parlamento e del Governo proposte concrete per ridurre l'astensionismo. La Commissione è stata composta, tenendo conto delle molteplici sfaccettature del fenomeno, includendo le diverse competenze necessarie, con l'obiettivo di un lavoro il più possibile completo, sia pure in tempi molto rapidi, tali da potere garantire l'apertura di

un dibattito in tempo utile per le scadenze elettorali del 2023. Ho quindi chiesto che ci fosse la presenza di costituzionalisti, per verificare la compatibilità costituzionale delle misure proposte, di statistici e politologi, per analizzare esattamente le problematiche e l'impatto delle possibili soluzioni, nonché di esponenti delle istituzioni e delle amministrazioni più interessate. Ho affidato poi il suo coordinamento a Franco Bassanini, in relazione alle sue indiscusse competenze e anche alla sua speciale attitudine ed esperienza in tema di semplificazione burocratica e di apertura alle nuove tecnologie.

I lavori della Commissione si sono svolti con un'efficienza straordinaria, unita - ci tengo a sottolinearlo - ad una passione rara, che è andata crescendo mano a mano che le proposte prendevano forma. Tale dinamica dimostra come la questione stia a cuore a tutti, a prescindere dalle sensibilità politiche e da quelle tecniche e professionali, perché rafforzare la nostra democrazia è un'impresa che è ancora capace di mobilitare generosità e competenze. È per questo che mi sento di ringraziare calorosamente tutti i componenti della Commissione, le amministrazioni che vi hanno collaborato, dal Servizio Studi della Camera dei deputati al Ministero dell'interno, all'Istat, al Dipartimento per la transizione digitale, nonché al Dipartimento per le riforme istituzionali e al personale che ha fornito il necessario supporto alla Commissione con professionalità e disponibilità. Un ringraziamento particolare va, infine, al coordinatore della Commissione, che ha diretto i lavori con grande competenza e autorevolezza, nonché con la consapevolezza che la conservazione dei valori di fondo della nostra democrazia vada coniugata con le innovazioni che le nuove tecnologie ci mettono a disposizione.

Non spetta a me giudicare l'esito dei lavori della Commissione, che rimetto alla valutazione non solo delle istituzioni a partire dalle due Camere, ma anche e soprattutto ai cittadini, nella speranza che tutti vi trovino elementi utili per operare affinché le proposte che vi sono contenute possano trovare applicazione e sostegno politico.

Per parte mia, posso solo esprimere la mia soddisfazione per il lavoro che è stato svolto. Ne emerge non solo la possibilità di intervenire concretamente, ma anche la doverosità di adottare alcune misure. In proposito, non posso non sottolineare alcuni risultati riportati nel Libro bianco.

Anzitutto, emerge come siano diverse le cause dell'astensionismo, partendo sicuramente da sentimenti di protesta e indifferenza dei cittadini nei confronti della politica. Su tale specifico aspetto è compito delle forze politiche riflettere su come potere riconquistare questi elettori, suscitando maggiore attenzione e passione, attraverso la qualità delle rispettive proposte. Emerge tuttavia anche che possono essere stimati in svariati milioni i cittadini che non partecipano al voto per qualche ostacolo indipendente dalla propria volontà: dalle persone con problemi di mobilità a quelle che si trovano lontane dai seggi il giorno delle elezioni. Si tratta di situazioni destinate ad aumentare nel corso del tempo in relazione all'aumento dell'aspettativa di vita e al moltiplicarsi degli spostamenti per ragioni di studio o di lavoro. Con riferimento a queste cause, dal Libro bianco emerge come non sia solo possibile, ma anche doveroso un intervento delle pubbliche istituzioni, perché rimuovere gli ostacoli alla partecipazione politica è un compito fondamentale della Repubblica, scolpito nell'art. 3 della Costituzione.

In secondo luogo, l'indagine internazionale contenuta nel Libro fa emergere la constatazione che in quasi tutte le altre democrazie mature sono stati fatti molti passi avanti nell'introdurre forme anche innovative per agevolare la partecipazione elettorale. All'esito della lettura del Libro bianco predisposto dalla Commissione, mi sento quindi di poter formulare l'auspicio che anche il nostro Paese possa allinearsi alle migliori pratiche internazionali e che si possa avviare un fruttuoso dibattito nelle sedi politiche e nella cittadinanza sulle proposte formulate nelle pagine che seguono.

Federico D'Incà

Introduzione

Il buon funzionamento di una democrazia, la fiducia dei cittadini nelle istituzioni democratiche, l'effettiva rappresentatività delle istituzioni stesse dipendono, in primo luogo, dalla partecipazione dei cittadini alle elezioni (e ai *referendum*).

Un sistema è democratico, infatti, se le decisioni pubbliche (leggi, decreti, altri provvedimenti) sono deliberate direttamente dai cittadini (nei *referendum*) o da persone che essi hanno scelto, con il loro libero voto, per rappresentarli (nelle elezioni, politiche e amministrative).

Quest'ultima modalità (elezioni) è ovviamente quasi sempre prevalente, dal momento che il numero e la complessità delle decisioni da prendere e delle scelte da fare non consente di considerare il *referendum* come lo strumento ordinario per la adozione della gran parte delle decisioni pubbliche. Ma in ogni caso, nell'una o nell'altra di queste due forme - democrazia rappresentativa e democrazia diretta - in principio sta sempre la libera scelta dei cittadini, attraverso la partecipazione ad elezioni e *referendum*. È la partecipazione democratica che legittima le istituzioni, che ne assicura la derivazione dalla sovranità popolare.

Dunque, la partecipazione è non soltanto un valore democratico da sostenere e affermare, ma anche lo strumento concreto del funzionamento reale della democrazia, le cui istituzioni sono sostenute e rispettate da cittadini che credono e possono riconoscersi in esse. E ci credono tanto più quanto più hanno contribuito a forgiarle, direttamente o indirettamente.

In ogni democrazia, conseguentemente, le istituzioni cercano, di norma, di fare tutto il possibile per sostenere, agevolare e favorire la partecipazione dei cittadini alle elezioni e ai *referendum*: in altri termini, cercano di fare tutto il possibile per rimuovere ogni ostacolo che possa spingere all'astensione tutti coloro che vogliono esercitare, con il voto, il loro diritto politico a partecipare alle scelte democratiche del Paese.

In Italia la partecipazione al voto, un tempo altissima, è venuta progressivamente declinando ed è cresciuto il fenomeno dell'astensionismo, sintomo e

causa insieme di una progressiva crisi di rappresentatività delle istituzioni.

Da qui muove questo Libro bianco. Esso contiene, innanzitutto, un'analisi empirica del fenomeno e delle sue motivazioni, che solo in parte discendono - come si vedrà - da una deliberata e consapevole scelta degli elettori. L'area dell'astensionismo involontario è risultata, infatti, essere molto ampia; anche perché, come il Libro bianco cerca di dimostrare, l'Italia ha finora fatto assai meno degli altri principali Paesi democratici per eliminare ostacoli alla (e favorire la) libera partecipazione dei cittadini alle elezioni e ai *referendum*, e dunque per rimuovere le cause dell'astensionismo involontario.

Questo Libro bianco delinea conseguentemente, nella sua seconda parte, una serie di proposte e strumenti utili per agevolare la partecipazione elettorale e per ridurre l'area dell'astensionismo, e in ispecie dell'astensionismo involontario. Sono proposte tratte per la maggior parte dall'esperienza degli altri Stati democratici e, dunque, già sperimentate sul campo.

Ovviamente non spetta agli estensori di questo Libro bianco, ma ai decisori politici valutare queste proposte ed eventualmente approvarle: spetta in primo luogo al Parlamento, quanto alle proposte che comportano modifiche legislative, e al Governo, sotto il controllo del Parlamento, laddove esse comportino misure organizzative e attività meramente amministrative.

Nel loro insieme, queste proposte rappresentano un contributo alla piena attuazione di tre principi fondamentali della Costituzione, contenuti - non a caso - proprio nei primi tre articoli della nostra Carta fondamentale.

Si tratta, innanzitutto, del principio democratico (art. 1: "*L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione*").

Si tratta, poi, del riconoscimento dei diritti dell'uomo, tra i quali i diritti politici (art. 2: "*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità*"), che impone corrispondenti doveri (sempre art. 2: "*La Repubblica... richiede l'adempimento dei*

doveri inderogabili di solidarietà politica”).

Si tratta, infine, del fondamentale compito delle istituzioni di favorire l'esercizio effettivo dei diritti e l'adempimento dei doveri, compresi i diritti e i doveri politici, rimuovendo gli ostacoli al loro esercizio (art. 3: *“È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che...impediscono l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica... del Paese”*).

Il confronto con quanto prevedono, al riguardo, gli altri principali Paesi democratici dimostra, come già si è accennato, che in Italia si è fatto finora poco per rimuovere gli ostacoli alla partecipazione dei cittadini alle elezioni e ai *referendum* e per ridurre conseguentemente l'area dell'astensionismo: quindi per dare attuazione ai tre principi costituzionali appena ricordati.

Colmare questa lacuna è dunque un obbligo costituzionale. Da qui discende l'opportunità di provvedere con urgenza, pur in un momento nel quale drammatiche emergenze assorbono l'attenzione delle istituzioni e dei loro rappresentanti. Le forme e i modi di questa iniziativa di attuazione della Costituzione saranno determinati, ovviamente, dal Parlamento e dal Governo. Il Libro bianco vuole offrire elementi conoscitivi e propositivi utili per questa valutazione.

La ricerca di cui questo Libro bianco sintetizza i risultati è stata innanzitutto dedicata alla ricostruzione empirica delle dimensioni del fenomeno dell'astensionismo e delle sue motivazioni.

La partecipazione al voto è in calo da molto tempo - specialmente a partire dai primi anni Ottanta del secolo scorso - in tutti i tipi di competizione elettorale, in misura maggiore o minore a seconda della salienza delle scadenze e del tipo di elezioni.

Il Libro bianco distingue innanzitutto tra astensionismo apparente e astensionismo reale. Il primo è in larga misura legato all'incidenza degli elettori iscritti all'AIRE (Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero) sul calcolo delle percentuali di affluenza al voto. Gli elettori residenti all'estero iscritti all'AIRE, infatti, nelle elezioni politiche sono considerati elettori nella Circo-

Esteri e possono votare per corrispondenza, mentre nelle elezioni regionali e amministrative sono considerati elettori nel rispettivo Comune di iscrizione elettorale e non possono votare per corrispondenza. La divergenza tra astensionismo reale e apparente ha inizio, infatti, dopo il dicembre 2001, quando è stata approvata la legge che regola il voto degli Italiani all'estero, ed è andata crescendo in relazione al progressivo aumento degli elettori iscritti all'AIRE (che sono passati da circa 2,3 milioni del 2001 a circa 5,5 milioni nel 2020).

Per quanto riguarda la dimensione del fenomeno dell'astensionismo apparente, nelle più recenti elezioni comunali nei capoluoghi di Regione, la partecipazione reale al voto risulta essere quasi il 5% più alta di quella apparente, unicamente in ragione del conteggio degli iscritti all'AIRE nel corpo elettorale di quei Comuni. La divergenza tra astensionismo reale e apparente è ancor più rilevante in molti Comuni medi (sopra i 15.000 abitanti), dove l'astensionismo apparente supera il 10% e, soprattutto, in migliaia di Comuni piccoli (sotto i 15.000 abitanti); in questi ultimi, peraltro, l'astensionismo apparente può avere effetti molto importanti, considerato che la legge prevede il *quorum* del 50% per la validità delle elezioni, nel caso (non infrequente nei piccoli Comuni) in cui sia stata presentata una sola lista. Nelle elezioni regionali del 2020, infine, la differenza tra astensionismo apparente e astensionismo reale è risultata pari al 5,5%, dunque di poco superiore a quella registrata nelle elezioni dei Comuni di grande dimensione.

Meno rilevante, nel determinare la divergenza fra astensionismo reale e apparente, è risultato essere un altro fattore, connesso al grado di accuratezza dei registri anagrafici, sulla cui base, come noto, i Comuni effettuano con cadenza semestrale l'aggiornamento delle liste elettorali. In particolare, sulla base dei dati del censimento permanente 2020, è stato stimato che le persone che non manifestano "segnali di vita" diretti o indiretti negli archivi amministrativi (e quindi sono considerate parte della sovracopertura delle anagrafi comunali) sono pari a circa l'1,3% della popolazione maggiorenne di cittadinanza italiana residente nei Comuni: si tratta, in ogni caso, di un'ulteriore quota di astensionisti apparenti, da sommare agli elettori residenti all'estero (*rectius*: agli elettori residenti all'estero che non siano ritornati in Italia per partecipare al voto nelle elezioni comunali e regionali).

Nell'ambito dell'astensionismo reale, con riferimento alle motivazioni espri-

cite o implicite alla base della decisione di non recarsi alle urne, si distinguono:

- l'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 anche degli elettori impossibilitati a votare a causa di soggiorni temporanei fuori dal Comune di residenza per motivi di studio, lavoro, vacanza, o altro;
- l'astensionismo per disinteresse verso la politica;
- l'astensionismo di protesta.

Il Libro bianco dedica un'approfondita analisi all'astensionismo involontario, grazie alla collaborazione con l'Istat. Sotto questo profilo, rilevano anzitutto le caratteristiche demografiche dell'elettorato. Come noto, infatti, la popolazione italiana mostra un progressivo e consistente processo di invecchiamento. La classe degli anziani di 75 anni e più, nell'arco di settant'anni è passata da 1,2 milioni ad oltre 7 milioni, con un'incidenza quadruplicata sul totale dei residenti (dal 2,6% nel 1952 all'11,9% a inizio 2020). Una parte di questa popolazione anziana soffre di patologie che possono rappresentare un ostacolo alla partecipazione al voto (in particolare, gli anziani che hanno gravi difficoltà motorie sono pari a 2,8 milioni).

L'astensionismo involontario riguarda inoltre, in misura rilevante, gli elettori che svolgono la propria attività lavorativa o frequentano corsi di studio scolastici o universitari in luoghi diversi dalla Provincia o Città metropolitana di residenza, che sono stati stimati in circa 4,9 milioni (pari al 10,5% del corpo elettorale). Di questi, solo per fare un esempio, gli elettori che per rientrare al luogo di residenza impiegherebbero oltre 4 ore (tra andata e ritorno) attraverso la rete stradale sono 1,9 milioni, pari al 4% degli aventi diritto.

Infine, l'assenza dal luogo di residenza per motivi di turismo ed escursionismo riguarda invece una percentuale di elettori stimata in circa l'1%.

L'astensionismo può, inoltre, essere influenzato dalla frequenza delle occasioni elettorali, un fenomeno in crescita negli ultimi anni. L'incidenza della frequenza delle consultazioni elettorali sulla partecipazione al voto, ancorché probabile, non è tuttavia quantificabile con esattezza.

Il Libro bianco analizza infine il fenomeno dell'astensionismo volontario, stimando la componente di "alienazione" e protesta in circa il 15-20% degli elettori, mentre quella di indifferenza in circa il 10-15%. Si tratta, come è evidente, di una componente dell'astensionismo difficilmente riducibile mediante misure e strumenti di promozione della partecipazione elettorale di carattere istituzionale, come quelle oggetto di proposta in questa sede.

Una seconda parte della ricerca, di cui questo Libro bianco sintetizza i risultati, è stata dedicata alle esperienze di un ampio campione di Stati democratici che hanno adottato strumenti e misure per rimuovere gli ostacoli alla partecipazione al voto, intervenendo sui fattori che sono alla base dell'astensionismo involontario.

La ricerca comparata ha preso in considerazione diciannove Paesi ritenuti confrontabili con l'Italia perché caratterizzati da ordinamenti e sistemi politici liberaldemocratici, come quello adottato dalla Costituzione italiana. Si tratta di Australia, Austria, Belgio, Canada, Estonia, Danimarca, Francia, Germania, Irlanda, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Slovacchia, Spagna, Stati Uniti, Svezia e Svizzera.

La ricerca ha analizzato i seguenti profili:

- le modalità di voto ulteriori rispetto a quella in presenza presso il seggio nel giorno delle elezioni;
- le liste elettorali, l'attestazione dello *status* di elettore e la digitalizzazione;
- le misure di informazione e promozione;
- gli edifici adibiti a seggio elettorale;
- i giorni e gli orari delle votazioni.

I risultati della ricerca sono sintetizzati nel *Quadro sinottico delle modalità di voto nei Paesi oggetto di ricognizione (elezioni nazionali)*. Come si vede, è risultato che tutti i Paesi considerati prevedono modalità di votazione che consentono a coloro che sono lontani dal luogo di residenza o, hanno comunque difficoltà a recarsi al seggio loro assegnato, di esercitare il diritto di voto nel giorno previsto per la votazione. Si tratta di modalità di voto alternative utilizzabili in alcuni Paesi in via generale, mentre in altri lo sono soltanto al ricorrere di condizioni

specificamente individuate quali ad esempio la difficoltà di recarsi al seggio assegnato per ragioni di salute, di disabilità, di studio, di lavoro.

La modalità alternativa più diffusa è il voto per corrispondenza, previsto in quindici Paesi (in dieci casi sia per i residenti sul territorio nazionale che per i residenti all'estero, nei restanti cinque solo per i residenti all'estero). Diversi Paesi hanno previsto al riguardo misure integrative tendenti a mitigare i rischi che il voto per corrispondenza può rappresentare ai fini del rispetto dei principi di libertà, personalità e segretezza del voto (principi sanciti, oltre che dalla Costituzione italiana, da diverse altre Costituzioni democratiche, anche se non espressamente da tutte quelle dei Paesi considerati).

Cinque Paesi prevedono il voto per delega ossia la facoltà, per l'elettore impossibilitato a recarsi al proprio seggio nel giorno delle elezioni, di delegare un altro elettore ad esprimere il voto per suo conto e in suo nome.

Il voto elettronico, inteso come voto a distanza espresso attraverso *internet*, è previsto, allo stato, unicamente in Estonia e, limitatamente a livello municipale, in Canada.

Nove Paesi prevedono la possibilità del voto anticipato presidiato, ossia la possibilità di votare in giorni diversi da quelli previsti per la votazione, in seggi allestiti nella località di residenza ovvero anche in località diverse da quelle di residenza. Nella maggior parte dei casi, all'elettore è data la possibilità di votare non solo nel luogo di residenza, ma anche in un luogo diverso compreso nel territorio nazionale.

Otto Paesi consentono agli elettori di votare in un luogo diverso da quello di residenza il giorno stesso delle elezioni. In molti casi, questa facoltà è associata al possesso di specifici documenti rilasciati su richiesta dalle autorità elettorali (tessere/certificati elettorali variamente denominate).

Alcune delle modalità sopra elencate, come il voto per delega e il voto per corrispondenza, sono intese a favorire innanzitutto l'esercizio del diritto di voto per le persone disabili, anziane o malate. A ciò si aggiungono le ulteriori specifiche misure adottate dai Paesi e rivolte agli elettori disabili, che comprendono, ad esempio, la predisposizione di seggi privi di barriere architettoniche, urne mobili, assistenza al voto, ecc..

Con riferimento agli aspetti connessi alla gestione delle liste elettorali, dalla ricognizione emerge una distinzione di fondo tra i Paesi in cui è prevista una registrazione per il voto a carico dell'elettore, e quelli nei quali la predisposizione dei registri elettorali e il loro aggiornamento sono effettuati d'ufficio dalle autorità competenti. Si evidenziano, inoltre, alcune esperienze di digitalizzazione di particolare interesse: la lista elettorale elettronica prevista in Estonia, la cui introduzione ha dato la possibilità agli elettori di votare in un seggio a loro scelta all'interno del distretto elettorale; la tessera elettorale digitale, prevista dal 2021 in Norvegia, che può essere utilizzata sullo *smartphone* e scansionata al seggio elettorale per la registrazione dell'elettore che si reca a votare.

La ricognizione in chiave comparata ha, inoltre, messo in evidenza il ruolo di primo piano affidato, in molti Paesi, alla diffusione di campagne informative sullo svolgimento delle elezioni e sulle relative modalità, accompagnate da iniziative di sensibilizzazione sull'importanza del voto, rivolte in primo luogo alle categorie per le quali risulta minore la propensione alla partecipazione elettorale. In tale quadro, una particolare attenzione è rivolta ai giovani, anche alla luce delle iniziative presenti in alcuni Paesi che hanno portato ad un abbassamento dell'età di voto e dell'esigenza di un maggiore coinvolgimento delle nuove generazioni nella vita democratica e istituzionale.

Quanto alla collocazione dei seggi elettorali, dalla ricerca emerge che i seggi elettorali sono collocati, di norma, in edifici pubblici, in particolare nelle scuole, centri culturali e nelle sedi comunali, ma anche presso edifici di culto, biblioteche, Uffici postali, palazzetti dello sport, con l'evidente intento, in molti casi, di evitare o ridurre l'interferenza con le normali attività scolastiche. In taluni Paesi, le votazioni possono avere luogo anche in centri commerciali e luoghi di ristorazione (questi ultimi per i Comuni di minori dimensioni) con la finalità - particolarmente avvertita negli ultimi anni - di individuare soluzioni che consentano la massima flessibilità nel raggiungimento della sede di votazione da parte degli elettori, così da favorirne la partecipazione.

L'analisi dell'ampio ventaglio di misure e di strumenti che gli altri Paesi democratici hanno adottato per promuovere la partecipazione democratica e contrastare l'astensionismo ha rappresentato il punto di partenza per la ela-

borazione delle proposte che il Libro bianco propone, nella sua seconda parte, alla valutazione delle autorità istituzionali italiane (Parlamento e Governo). Avvalendosi, naturalmente, della possibilità di verificare, sul campo, i risultati ottenuti dai Paesi che quelle misure e quegli strumenti hanno in funzione già da anni.

Nel valutare la possibilità di “copiare” esperienze straniere, occorre ovviamente tener conto delle peculiarità del contesto italiano, in termini culturali, socioeconomici, politici. E occorre innanzitutto tener conto dei principi e delle regole stabilite in materia dalla Costituzione italiana.

Alla ricostruzione del quadro costituzionale è dedicato il primo capitolo del Libro bianco. Da un'interpretazione sistematica delle disposizioni costituzionali e dall'analisi dei lavori preparatori emerge la conferma del ruolo fondamentale della partecipazione democratica dei cittadini, elemento imprescindibile della qualificazione della nostra forma di governo come democratica, a mente dell'art. 1 della Costituzione. Il voto dei cittadini è, nel nostro ordinamento, tanto “diritto inviolabile” quanto “dovere inderogabile di solidarietà politica” ai sensi dell'art. 2 e dell'art. 48 della Costituzione. Al di là della sua classificazione come mero diritto o anche come dovere, e indipendentemente dalla sua natura elettiva o deliberativa, esso è una delle forme più importanti di “partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”. In questa prospettiva, va ribadito che l'art. 3, secondo comma, Cost. - imponendo all'insieme dei pubblici poteri di rimuovere ogni ostacolo “di ordine economico e sociale” che impedisca la “partecipazione all'organizzazione politica del Paese” - richiede che la “libertà e l'eguaglianza dei cittadini” siano garantite anche nel momento, cruciale, dell'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.

Lo esplicita l'art. 48 Cost. prescrivendo che “il voto è personale ed eguale, libero e segreto”: requisiti particolarmente stringenti e severi sia in assoluto, sia in confronto a ciò che stabilisce a livello costituzionale la maggior parte degli altri ordinamenti; essi 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.

Nel prevedere il requisito della libertà del voto, la Costituzione intende as-

sicurare 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 la prima e necessaria forma di tutela della effettività della libertà dell'elettore ed è ad essa funzionale; essa garantisce la libertà dell'elettore da ogni condizionamento anche contro la sua stessa volontà.

Il requisito della personalità del voto implica che l'elettore non possa essere sostituito da altri nell'atto del votare; è dunque sicuramente vietato in Italia il voto per delega o per procura.

Vi è, infine, un vincolo costituzionale che riguarda direttamente il conteggio dei voti espressi, ma che ha indirettamente effetti anche sulle modalità di espressione del voto. Ed è quello che impone di garantire, nella disciplina dell'intero procedimento elettorale (e del procedimento referendario) l'affidabilità e non manipolabilità dei risultati delle votazioni. È un vincolo implicito nel principio democratico (art. 1 Cost.) e in quello della uguaglianza del voto (art. 48 Cost.). Vale ad escludere la costituzionalità di procedimenti di conteggio dei voti che si prestino a interferenze o manipolazioni.

La seconda parte del Libro bianco contiene una serie di proposte di misure e interventi che la Commissione ritiene utili per favorire la partecipazione al voto e contrastare l'astensionismo, soprattutto involontario. I punti di partenza sono, come già si è accennato, quelli approfonditi nella prima parte: l'analisi del fenomeno e delle sue motivazioni ha consentito di identificare gli ostacoli da rimuovere per favorire la più ampia partecipazione al voto; la ricognizione delle 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).

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 si è notato, 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.

La seconda parte del Libro bianco definisce, nel primo capitolo, alcune condizioni abilitanti necessarie per potere più agevolmente introdurre, nel rispetto dei principi costituzionali, nuove modalità di voto atte a disinnescare le cause dell'astensionismo involontario. Si tratta della **digitalizzazione della tessera e delle liste elettorali** (*election pass*) e della **concentrazione delle scadenze elettorali in due soli appuntamenti 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), 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, e anche il rischio di astensionismo "per disinformazione" non infrequente soprattutto nel caso di elezioni suppletive in uno o pochi collegi.

Si propone 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 è l'integrazione delle liste elettorali nell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), prevista da una disposizione del decreto-legge "Semplificazioni-bis" (decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108). L'*election pass* potrà essere scaricato sul proprio *smartphone* (o stampato in forma cartacea) e sarà verificato

in tempo reale al seggio attraverso una apposita *app*: i cittadini non dovranno più preoccuparsi dello smarrimento della loro tessera elettorale né di rinnovarla una volta esaurita. Inoltre, l'*election pass* potrebbe rendere facilmente praticabili nuove modalità di espressione del voto, in particolare il voto anticipato presidiato presso strutture autorizzate o il voto presso un altro seggio elettorale nel giorno delle elezioni (all'interno della medesima circoscrizione/collegio).

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. Al contempo, costituisce un elemento necessario per rafforzare l'efficacia delle proposte di questo Libro bianco. Il sistema che si propone prevede, infatti, **due “appuntamenti” 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 prevede di includere nell'*election day*, oltre alla domenica, la giornata del lunedì fino alle ore 15:00.

Il secondo capitolo della seconda parte del Libro bianco è dedicato all'analisi delle **nuove modalità di voto** tratte dall'esperienza degli Stati democratici considerati nella ricerca: si procede dalle modalità che presentano maggiori problemi di compatibilità con i principi costituzionali fino a quelle che invece non ne presentano o ne presentano di facilmente risolvibili. Nel caso delle prime sarà ovviamente il legislatore (con il controllo di legittimità della Corte costituzionale) che valuterà se e come si possa trovare soluzioni che consentano di risolvere i problemi di costituzionalità: in altri termini (per usare il linguaggio della giurisprudenza della Corte costituzionale) se e con quali garanzie e strumenti si possa aprire la strada a un bilanciamento positivo tra incentivazione e promozione della partecipazione al voto e principi e garanzie costituzionali di per-

sonalità, segretezza, libertà del voto, nonché affidabilità del relativo conteggio.

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.

Riguardo al **voto elettronico da remoto**, la Commissione ha preso in esame le diverse esperienze esistenti a livello internazionale, evidenziando sia le potenzialità, sia le problematiche ancora esistenti relative, innanzitutto, all'affidabilità e alla sicurezza dei sistemi. Particolare attenzione è stata dedicata alle disposizioni della legge di bilancio 2020 (legge 27 dicembre 2019, n. 160) e del successivo decreto-legge n. 77 del 2021 (c.d. "Semplificazioni-bis"), che prevedono la sperimentazione di modelli che garantiscano il concreto esercizio del diritto di voto degli Italiani all'estero e degli elettori che, per motivi di lavoro, studio o cure mediche, si trovino in un Comune di una Regione diversa da quella del Comune nelle cui liste elettorali risultino iscritti. Per l'attuazione di queste disposizioni, che prevedono anche una fase di simulazione, è al lavoro un apposito gruppo interministeriale. Il Ministero dell'interno ha già proceduto all'elaborazione dello studio di fattibilità e alla definizione dei requisiti tecnici del sistema di voto elettronico, ma sono ancora in corso ulteriori, complessi approfondimenti tecnici sui potenziali rischi e le possibili mitigazioni, anche alla luce dell'attuale situazione di politica internazionale (che non consente di escludere tentativi di hackeraggio). Nel prendere atto di tale significativo impegno, la Commissione ha ritenuto di poter utilmente rinviare alle attività in corso presso il Ministero dell'interno, ove opera il citato gruppo di lavoro e dove gli aspetti tecnologici e di cybersicurezza sono adeguatamente valutati, con il concorso delle amministrazioni competenti.

Una complessa questione di bilanciamento tra i principi costituzionali si pone con riguardo al **voto per corrispondenza**. Si tratta di una modalità di voto molto diffusa nei Paesi oggetto di studio e 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, in relazione ai requisiti di personalità, libertà e segretezza del voto, stabiliti dall'articolo 48 della Costituzione. 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).

Infine, 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**, 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 Cost.

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 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.

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.

Per agevolare la partecipazione al voto di **persone anziane o diversamente abili** (gli *over 65* con difficoltà nella mobilità sono 4,2 milioni, di cui 2,8 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: la pubblicazione dell'elenco dei seggi privi di barriere architettoniche; il rafforzamento e la valorizzazione del servizio di trasporto pubblico gratuito per consentire il raggiungimento del seggio elettorale; il potenziamento e la semplificazione del voto a domicilio, oggi limitato ai malati intrasportabili, per coloro che non sono in grado di recarsi al seggio, sulla base di una certificazione del medico di base.

Infine, il terzo capitolo della seconda parte del Libro bianco è dedicato a una serie di interventi e iniziative utili a promuovere la partecipazione.

Si tratta anzitutto delle misure di **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.

L'analisi comparata delle esperienze internazionali evidenzia la rilevanza, nell'ambito delle campagne finalizzate a promuovere la partecipazione al voto, delle iniziative rivolte alle **giovani generazioni** 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, volte a fornire "gli strumenti, le informazioni e la fiducia" di cui i giovani elettori hanno bisogno per presentarsi con convinzione agli appuntamenti elettorali, integrando anche, con iniziative specifiche e mirate, i contenuti delineati dalle Linee guida del Ministero dell'istruzione per l'insegnamento dell'educazione civica.

Si propone, inoltre, 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), 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 e idonee, sulla falsariga dell'esperienza fatta con gli *hub* vaccinali per il Covid-19).

Infine, il Libro bianco propone alcune misure che riguardano il fenomeno dell'astensionismo apparente, che come già evidenziato dipende in larga misura dall'incidenza degli elettori iscritti all'AIRE (Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero) sul calcolo delle percentuali di affluenza al voto nelle elezioni regionali e amministrative. È una questione che non va sottovalutata, perché la presenza nelle liste elettorali degli Italiani all'estero (9% circa del corpo elettorale) anche nelle elezioni per le quali non possono votare per corrispondenza, offre un'immagine dell'astensionismo molto distorta, e può anche alterare i *quorum* per la validità di elezioni comunali (piccoli comuni dove è presentata una sola lista). Superfluo sottolineare che un'immagine distorta, sopravvalutando l'astensionismo, genera maggiore sfiducia nella rappresentatività delle istituzioni e può anche generare qualche effetto di trascinamento di nuovi astensionisti ("se il 50 per cento non vota, perché devo votare io?").

Tra le diverse misure proposte: 1) comunicare i dati sull'affluenza alle urne evidenziando l'incidenza degli elettori residenti all'estero nelle elezioni regionali e comunali, distinguendo innanzitutto in modo chiaro la partecipazione al voto dei cittadini residenti in Italia da quella dei residenti all'estero (e le relative distinte percentuali di astensione); 2) approfondire la possibilità di migliorare la qualità delle liste degli aventi diritto al voto con riferimento agli elettori iscritti all'AIRE e alle Anagrafi consolari, in modo da evitare presenze di elettori irreperibili all'estero; 3) considerare la possibilità di introdurre misure normative più rigorose per la concessione della cittadinanza italiana ai residenti all'estero; 4) migliorare l'aggiornamento delle liste elettorali, promuovendo la loro dematerializzazione; 5) rendere permanente la norma che abbassa al 40% il *quorum* di validità dell'elezione nei comuni di minori dimensioni ove si presenti una sola lista elettorale, e comunque non considerare nel calcolo della percentuale di affluenza ai fini della validità delle elezioni gli elettori residenti all'estero che non si sono recati a votare.

La Commissione è ben consapevole che le proposte contenute nel Libro bianco non sono esaustive né possono esserlo, a fronte dell'estrema varietà dei fe-

nomeni e delle grandi trasformazioni tecnologiche, demografiche, sociali ed economiche in atto nel Paese. In altri termini: queste proposte - se Governo e Parlamento le approveranno - potranno dare un contributo importante al raggiungimento dello scopo di ridurre l'astensionismo e favorire la partecipazione democratica (in attuazione della Costituzione); ma la Commissione è consapevole che altre proposte possono essere individuate e soprattutto che occorrerà verificare l'adeguatezza nel tempo di quelle man mano approvate e sperimentate, con un monitoraggio costante.

Si auspica, quindi, che questo Libro bianco contribuisca non solo all'adozione di una serie di misure e strumenti concreti per ottenere subito risultati nel senso indicato, ma spinga anche ad avviare un dibattito, che potrebbe prevedere anche forme di consultazione dei cittadini, come recentemente avvenuto in Francia. Come è vero in generale per la democrazia, così la partecipazione al voto (che ne è uno strumento) è un bene prezioso, che non si può considerare acquisito una volta per tutte. Per questa ragione la Commissione ritiene essenziale che l'attività di monitoraggio, valutazione delle criticità ed elaborazione di proposte prosegua e si rafforzi. Come organizzare questo monitoraggio è questione che la Commissione lascia doverosamente al Governo e al Parlamento, indicando nel testo solo alcune ipotesi sulla base delle esperienze straniere più importanti.

In conclusione. Come nel testo si cerca di dimostrare, è in gioco l'attuazione di alcuni fondamentali principi costituzionali e, in qualche modo, la stessa legittimità sostanziale delle nostre istituzioni che si fondano sulla partecipazione dei cittadini. Ovviamente, le forme e i modi di questa iniziativa di attuazione della Costituzione lo si ribadisce saranno determinati dal Parlamento e dal Governo, che ne hanno le competenze e i poteri. Questo Libro bianco si limita - ma non doveva né poteva fare altro - ad offrire gli elementi conoscitivi e propositivi utili per questa valutazione.

PARTE PRIMA

I principi costituzionali, le cause
dell'astensionismo, le esperienze straniere

1. La cornice costituzionale

1.1. I principi costituzionali sul voto

La Costituzione italiana accoglie quella che gli studiosi chiamano 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. 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 – 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.

I lavori dell'Assemblea Costituente relativi al futuro art. 48 Cost. evidenziano un unico punto di grave disaccordo tra i Costituenti.

L'inserimento in Costituzione del principio dell'obbligatorietà del voto, infatti, era voluto fortemente dalla Democrazia cristiana, con Mortati in prima linea (insieme a liberali, demo-liberali e monarchici), e altrettanto decisamente osteggiato dalle sinistre (insieme a repubblicani e azionisti).

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 le avrebbero in gran parte disertate.

Il tema dell'obbligatorietà del voto era stato aspramente dibattuto già in due Commissioni istituite presso il Ministero per la Costituente (nella Commissione Forti e in quella incaricata di elaborare la legge elettorale per l'Assemblea Costituente). In seguito, in sede di Prima sottocommissione della Commissione dei 75 dell'Assemblea Costituente, 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 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*".

Secondo gli studiosi, 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, da una lieve sanzione amministrativa (come è stato in effetti nei primi anni della Repubblica) fino eventualmente – secondo alcuni – a una sanzione di tipo penale, sia di non prevedere alcuna conseguenza giuridica per chi non abbia partecipato alle elezioni (come è attualmente).

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*”.

Ci sono poi due 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. [...] Ne consegue che quelle concessioni, accordate a tutti indistintamente gli elettori ed a tutti indistintamente gli emigrati per ragioni di lavoro, senza riguardo alle loro condizioni economiche, hanno per fondamento giuridico il riconoscimento dell’interesse pubblico, connesso alla sopra illustrata fondamentale funzione dell’esercizio del diritto di voto*” (sempre sentenza n. 39 del 1973).

La più recente indicazione della giurisprudenza costituzionale ha suscitato in dottrina 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*”. 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” (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. Pare quindi corretta la lettura di chi, in dottrina, ha sostenuto che in quest'ultima occasione la Corte abbia voluto prendere sul serio il significato costituzionale della doverosità del voto, propendendo così per la tesi del valore normativo, e non soltanto esortativo, della norma costituzionale.

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, 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 re-

quisiti e le modalità di esercizio del voto da parte dei cittadini residenti all'estero. Essa è stata talora intesa nel senso di autorizzare o imporre al legislatore di favorire il voto dei cittadini residenti all'estero anche a scapito dell'affievolimento dei requisiti di personalità, libertà e segretezza del voto da parte di questa particolare categoria di cittadini. Sul punto si ha anche un brevissimo *obiter dictum* di un'ordinanza di manifesta inammissibilità della Corte costituzionale, nella quale si conferma che l'"effettività" del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero prevista dal terzo comma dell'art. 48 Cost. possa entrare in "bilanciamento" con i requisiti di personalità, libertà e segretezza del voto stesso imposti in via generale dal secondo comma. In quell'occasione, tuttavia, la Corte precisa che questi ultimi requisiti sono "*imprescindibili*" e lascia intendere che la normativa primaria sul voto per corrispondenza dei cittadini residenti all'estero presenta "*oggettive criticità*" proprio quanto alla correttezza del bilanciamento legislativo tra principi costituzionali (ordinanza n. 63 del 2018).

Stabilendo che "*il voto è personale ed eguale, libero e segreto*", la Costituzione italiana prevede per il voto 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. Alla formulazione di quel testo così nitido l'Assemblea Costituente pervenne senza contrasti o incertezze.

Ai fini del presente Libro bianco rilevano soltanto le ricadute che i quattro requisiti costituzionali hanno sulle modalità di espressione del voto da parte dell'elettore.

Quanto alla libertà, 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.

In questa sede invece non rilevano, attenendo a una fase precedente all'espressione materiale del voto, le indicazioni rese dalla Corte costituzionale

sul rapporto tra libertà del voto e costruzione del quesito referendario (a partire dalla sentenza n. 16 del 1978) o sulla conoscibilità dei candidati che si andranno a sostenere (sentenze n. 4 del 2010, n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017); né viene in gioco la differente accezione della libertà del voto, che alcuni chiamano oggettiva per distinguerla dalla libertà soggettiva di scelta dell'elettore, in funzione della quale si può rendere necessaria una disciplina legislativa delle campagne elettorali che assicuri il massimo pluralismo dell'informazione (sentenza n. 155 del 2002).

La segretezza del voto è considerata da tutti gli studiosi 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 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 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. 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, 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.

In questo senso, alcuni studiosi 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 ogni caso, le modalità del voto per corrispondenza previste attualmente dalla legge sul voto degli Italiani all'estero¹ presenterebbero dubbi di compatibilità con i requisiti di cui all'articolo 48, secondo comma, della Costituzione. Al fine di meglio garantire almeno il requisito della personalità del voto, infatti, la legge sul voto degli Italiani all'estero avrebbe potuto ad esempio prevedere l'obbligo di recapitare la scheda personalmente all'elettore destinatario richiedendo la sua firma autografa all'atto della ricezione o, ancora, avrebbe potuto imporre l'apposizione della firma autografa dell'elettore sulla busta esterna preaffrancata contenente la busta sigillata che custodisce la scheda elettorale compilata.

Al contrario, secondo l'unanime dottrina, il cosiddetto voto assistito per chi non abbia la capacità fisica di esprimere da solo il proprio voto, benché implichi un affievolimento del requisito della personalità e della segretezza, non solo non è vietato dalla Costituzione, ma addirittura è imposto dal principio di eguaglianza sostanziale degli elettori e dalla stessa qualificazione costituzionale del voto come diritto.

¹ L'art. 12, commi 3-6, della legge 27 dicembre 2001, n. 459 (Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini Italiani residenti all'estero) prevede quanto segue: "3. Non oltre diciotto giorni prima della data stabilita per le votazioni in Italia, gli uffici consolari inviano, con il sistema postale più affidabile e, ove possibile, con posta raccomandata, o con altro mezzo di analoga affidabilità, agli elettori ammessi al voto per corrispondenza ai sensi della presente legge il plico contenente il certificato elettorale, la scheda elettorale e la relativa busta ed una busta affrancata recante l'indirizzo dell'Ufficio consolare competente; il plico contiene, altresì, un foglio con le indicazioni delle modalità per l'espressione del voto e le liste dei candidati nella ripartizione di appartenenza di cui all'articolo 6. 4. Nel caso in cui le schede elettorali siano più di una per ciascun elettore, esse sono spedite nello stesso plico e sono inviate dall'elettore in unica busta. Un plico non può contenere i documenti elettorali di più di un elettore. 5. Gli elettori di cui al presente articolo che, a quattordici giorni dalla data delle votazioni in Italia, non abbiano ricevuto al proprio domicilio il plico di cui al comma 3 possono farne richiesta al capo dell'Ufficio consolare; questi può rilasciare, previa annotazione su apposito registro, un altro certificato elettorale munito di apposito sigillo e una seconda scheda elettorale che deve comunque essere inviata secondo le modalità di cui ai commi 4 e 6 del presente articolo. 6. Una volta espresso il proprio voto sulla scheda elettorale, l'elettore introduce nell'apposita busta la scheda o le schede elettorali, sigilla la busta, la introduce nella busta affrancata unitamente al tagliando staccato dal certificato elettorale comprovante l'esercizio del diritto di voto e la spedisce non oltre il decimo giorno precedente la data stabilita per le votazioni in Italia. Le schede e le buste che le contengono non devono recare alcun segno di riconoscimento".

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

Non rilevano ai nostri fini, invece, le recenti interpretazioni estensive della personalità e dell'eguaglianza del voto offerti dalla giurisprudenza costituzionale, che sembra averli intesi come requisiti non solo in entrata ma anche in uscita, e cioè riguardanti gli esiti della scelta dell'elettore prefigurati dalla legge elettorale (ancora sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017).

Vi è, infine, un vincolo costituzionale che riguarda più che le modalità di espressione del voto la fase successiva del procedimento elettorale, quella del conteggio dei voti espressi, ma che ha indirettamente effetti anche sulle modalità di espressione del voto. Ed è quello che impone di garantire, nella disciplina dell'intero procedimento elettorale (e del procedimento referendario) la affidabilità e non manipolabilità dei risultati delle votazioni. È un vincolo implicito nel principio democratico (art. 1 Cost.) e in quello della uguaglianza del voto (art. 48 Cost.). Vale ad escludere la costituzionalità di procedimenti di conteggio dei voti che si prestino a interferenze o manipolazioni; ma anche di modalità di votazione che presentino gli stessi rischi.

2. L'astensionismo e le sue cause: una ricostruzione empirica del fenomeno

La partecipazione al voto è in calo da molto tempo specialmente a partire dai primi anni Ottanta del secolo scorso in tutti i tipi di competizione elettorale, in misura maggiore o minore a seconda della salienza delle scadenze e del tipo di elezioni. Un primo quadro europeo può essere utile per capire l'entità del fenomeno in generale. A questo seguirà una prima indicazione dei tipi di astensionismo, una seconda sui profili degli astensionisti, che indicheranno anche le ragioni del loro comportamento, e una terza sulle caratteristiche socio-economiche di base degli stessi.

Tabella 1: Numero di elezioni parlamentari e partecipazione media al voto in diversi Paesi europei (1944-2021)²

Paese	1944-1969		1970-1992		1993-2008		2009-2021		Variazioni			
	n. elez.	media(a)	n. elez.	media(b)	n. elez.	media(c)	n. elez.	media(d)	d-a	b-a	c-b	d-c
Austria	7	95,0	7	91,2	5	80,8	3	76,7	-18,3	-3,8	-10,4	-4,1
Belgio	8	92,2	8	93,3	4	91,2	3	88,5	-3,7	1,1	-2,1	-2,7
Danimarca	10	84,8	10	85,4	5	85,8	3	86,0	1,2	0,6	0,4	0,2
Finlandia	7	78,9	7	79,1	4	66,4	3	67,7	-11,2	0,2	-12,7	1,3
Franca	9	78,8	5	75,7	4	64,9	2	52,9	-25,9	-3,1	-10,8	-12,0
Germania	6	85,5	6	86,9	4	79,6	4	73,8	-11,7	1,4	-7,3	-5,8
G. Bretagna	7	78,7	7	75,0	3	64,1	4	66,8	-11,9	-3,7	-10,9	2,7
Grecia			5	80,7	5	76,0	6	62,8	-17,9	-	-4,7	-13,2
Irlanda	7	74,3	7	73,9	4	66,0	3	66,0	-8,3	-0,4	-7,9	0,0
Italia	6	92,4	6	90,4	5	82,9	2	74,0	-18,4	-2,0	-7,6	-8,8
Lussemburgo	6	91,1	4	88,8	3	88,8	3	88,8	-2,3	-2,3	0,0	0,0
Norvegia	7	80,6	5	82,8	4	76,4	4	77,1	-3,5	2,2	-6,4	0,7
Olanda	7	94,7	7	83,5	5	77,0	4	77,6	-17,1	-11,2	-6,5	0,6
Portogallo		-	8	81,5	4	63,9	4	55,6	-25,9	-	-17,6	-8,3
Spagna	-	-	5	73,6	5	75,0	5	69,9	-3,7	-	1,4	-5,1
Svezia	8	81,2	8	89,8	4	82,6	3	85,8	4,6	8,6	-7,2	3,2
Svizzera	6	67,8	6	49,9	4	44,9	3	47,4	-20,4	-17,9	-5,0	2,5
Deviazione st.		8,3		10,3		11,6		12,4				

² La tabella è tratta da F. Raniolo (*La Partecipazione Politica*, Bologna: Il Mulino, 2007, p.219), che ringraziamo anche per l'aggiornamento agli anni successivi.

Come evidenzia la tabella 1, per vedere meglio l'evoluzione della partecipazione elettorale è stato considerato il periodo più ampio ovvero quello che inizia con le prime elezioni in Svezia del 1944 e giunge fino ai nostri giorni. Sono stati, però, esclusi i Paesi diventati democratici all'indomani della caduta del muro di Berlino (1989), mentre sono stati mantenuti i Paesi del sud Europa che si sono democratizzati intorno alla metà degli anni Settanta, circa mezzo secolo fa. La ragione delle inclusioni sta nella rilevanza del tempo trascorso con assetti democratici sostanzialmente invariati. Un'ampia letteratura su cui qui non ci si può soffermare evidenzia, infatti, l'effetto stabilizzatore di elezioni ricorrenti a scadenza regolare e, in generale, l'influenza del tempo nei successivi comportamenti elettorali.

La tabella fornisce diverse informazioni. In questa sede ne segnaliamo solo qualcuna. Il dopoguerra è complessivamente caratterizzato da grande partecipazione in tutti i Paesi considerati e, quindi, si osserva una minore varianza tra un Paese e l'altro all'interno di ogni tornata elettorale. Inoltre, di massima, il fenomeno astensionista emerge con maggiore evidenza dai primi anni Novanta del secolo scorso, ma permane e si accentua, specie in alcuni Paesi, dopo la Grande Recessione (2008). Nello spiegare il fenomeno, in generale, si possono vedere per ciascun caso l'intreccio del fattore comune, risultante dal consolidamento democratico - la democrazia non è più in discussione - e dalle trasformazioni ideologiche e organizzative riguardanti i partiti di quegli anni insieme a diversi fattori specifici, caratteristici di ciascun Paese. Ad esempio, l'impatto del doppio turno in Francia ovvero la tradizionale alta astensione, che viene dal Salazarismo, in Portogallo, e così via. Infine, l'Italia va inserita in quei Paesi ad alta partecipazione, in cui la crescita dell'astensione sembra il risultato, prima, della sfiducia nei partiti e del conseguente terremoto politico all'inizio degli anni Novanta e, poi, a distanza di anni, della Grande Recessione con i suoi effetti economici e sociali che spinge a reazioni di protesta e astensione.

In particolare, nel nostro Paese la percentuale di votanti segue un ordine di graduatoria che vede al primo posto le elezioni per il Parlamento (Camera dei deputati), poi le elezioni regionali, le elezioni comunali e, infine, quelle europee. Nelle ultime elezioni comunali del 3-4 ottobre 2021, la partecipazione al voto per il rinnovo dei Consigli comunali è scesa ai minimi storici, andando per la prima volta sotto il 55%, vicina a quella delle elezioni europee del 2019 (52,8%

nei Comuni che hanno votato nel 2021)³.

In prima approssimazione, per capire più immediatamente il declino della partecipazione al voto si può, innanzi tutto, 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 italiani⁴ e nelle liste elettorali che da detti archivi vengono elaborate.

L'astensionismo *reale*, 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. 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. La seconda classe è quella dell'*astensionismo per disinteresse* verso la politica, che si può ricondurre a un'approssimazione del *deficit model*. Secondo questa prospettiva non andrebbero a votare gli elettori per i quali settori dei media, *social network* inclusi, possono avere avuto un effetto delegittimante, in posizione di marginalità culturale e sociale, poco o nulla interessati ai fatti pubblici. Infine, nella terza classe troviamo l'*astensionismo di protesta*, ovvero, con un'espressione un po' forte, quelli che possiamo considerare gli *alienati* che vanno da coloro che dissentono esplicitamente dalle politiche governative, a quelli che contestano la classe politica con posizioni chiaramente anti-*establishment*, a quelli che non hanno fiducia nel metodo (elettorale) democratico, a quelli con posizioni radicali, anche neo-autoritarie.

³ Cfr. Istituto Cattaneo (2021), *Amministrative 2021. Quanta partecipazione? I flussi di Napoli e Torino*, 5 ottobre, pag. 3 (<https://www.cattaneo.org/wp-content/uploads/2021/10/2021-10-05-Partecipazione-e-Flussi.pdf>).

⁴ Vedi Istat, *Comuni per Regione e ripartizione geografica - Anni 1991-2022*.

Non esistono a tutt'oggi studi completi in grado di presentare una solida quantificazione dell'influenza dei fattori che incidono sull'astensionismo apparente e sull'astensionismo reale. Inoltre, all'interno di quest'ultimo, non sono molte le evidenze empiriche che ci consentono di precisare i contorni dell'astensionismo involontario, per disinteresse e di protesta-alienazione. Alcune prime approssimazioni vengono proposte nei successivi due paragrafi, dedicati a ognuna delle due grandi classi appena indicate.

2.1. L'astensionismo apparente

Con l'espressione "astensionismo apparente" si intende soprattutto il rigonfiamento della percentuale di partecipazione al voto dovuto unicamente alle differenti normative esistenti nella disciplina dell'elettorato attivo, in relazione alle varie tipologie di consultazioni elettorali e referendarie, sia sul piano della definizione del corpo elettorale sia sul piano delle modalità di esercizio del diritto di voto. Pochi sono a conoscenza della problematica di quello che abbiamo chiamato "astensionismo apparente". Il problema si è posto anche di recente, quando la stragrande maggioranza dei commenti e delle analisi riconduce la bassa partecipazione al voto nelle tornate elettorali regionali e comunali degli anni duemila unicamente alla crescente disaffezione verso lo spazio pubblico. L'ultima conferma verrebbe, secondo questa interpretazione, dai risultati delle elezioni comunali dell'autunno 2021, quando si sarebbe toccato il punto più basso dell'intera nostra storia elettorale, con appena il 54,7% di votanti ⁵.

Una questione alla quale si presta poca attenzione riguarda gli effetti delle norme sugli elettori iscritti all'AIRE fenomeno che influenza tutti tipi di votazioni tranne le elezioni politiche, le uniche nelle quali viene nettamente distinta la partecipazione al voto dei residenti in Italia da quella dei residenti all'estero (sia nell'UE che extra-UE). L'AIRE è stata istituita nel 1990, a seguito dell'approvazione della legge 27 ottobre 1988, n. 470, tuttavia comincia a mostrare numeri significativi a partire dai primi anni Duemila, quando conosce una crescita a dir poco impetuosa, a seguito della legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1 che

⁵ Fonte: Ministero dell'Interno, <https://elezioni.interno.gov.it/comunali/votanti/20211003/votantiGI>.

riconosce il diritto di voto degli Italiani all'estero⁶ e, successivamente, dell'introduzione a fine 2001 del voto per corrispondenza per i cittadini residenti all'estero, con la costruzione di appositi collegi esteri per l'elezione di 12 deputati e 6 senatori, oggi ridotti rispettivamente a 8 e a 4 dopo il *referendum* costituzionale del 2020.

Per molteplici ragioni, le amministrazioni pubbliche sollecitano gli Italiani che si sono di recente trasferiti all'estero ad iscriversi all'AIRE, trattandosi di un diritto-dovere del cittadino (art. 6, legge n. 470 del 1988) ai fini, ad esempio, del rinnovo dei documenti di identità e della patente. Ma c'è dell'altro. Per molte altre ragioni – per così dire di 'opportunità' – molti discendenti dei primi immigrati otto-novecenteschi trovano conveniente fare domanda di iscrizione all'AIRE, spesso su impulso di mediatori e di agenzie *ad hoc*, il più delle volte per poter poi, grazie al doppio passaporto, viaggiare oppure cercare di rimanere all'interno dell'Unione europea, oppure ancora entrare con minori aggravii burocratici negli Stati Uniti⁷. Sta di fatto che gli iscritti all'AIRE passano da 2.353.000 circa del 2001 ai 3.996.000 circa del 2010 ai 5.486.000 circa del 2020. In parallelo crescono gli elettori residenti all'estero iscritti alle liste elettorali: dopo il primo voto nei *referendum* del 2003, si passa dai 2.707.382 iscritti AIRE nelle elezioni politiche del 2006 ai 4.230.854 in quelle del 2018. In occasione del *referendum* del 2020, gli Italiani residenti all'estero iscritti nelle liste elettorali erano pari all'8,9% del corpo elettorale complessivo, con punte che arrivano in molti piccoli Comuni sopra il 50%. All'ultima rilevazione utile, quella del 30 giugno 2021, gli iscritti all'AIRE erano ulteriormente aumentati, raggiungendo la cifra di 4.829.866, pari al 10,3% dell'elettorato totale, più del doppio rispetto a vent'anni fa, quando incideva solo per il 4,7% (tabella 2).

⁶ All'art. 48 della Costituzione, dopo il secondo comma è inserito il seguente: "*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*".

⁷ Si veda, ad esempio, <https://www.corriere.it/dataroom-milena-gabanelli/cittadinanza-ius-sanguinis-sudamericani-brasiliani-truffa/973252ec-fd73-11e8-84b7-ff9bf5ee4344-va.shtml>.

Tabella 2: Gli iscritti alle liste elettorali in Italia e all'AIRE in base alle seconde rilevazioni semestrali (2001-2021).

Secondo semestre (31/12)	Elettori Italia	Elettori AIRE	Totale elettori	Variazione elettori Italia*	Variazione elettori AIRE*	% Elettori AIRE su totale elettori
31/12/2001	47.353.619	2.238.545	49.592.164	100,0	100,0	4,7
31/12/2002	47.328.435	2.385.013	49.713.448	99,9	106,5	5,0
31/12/2003	47.683.886	2.548.986	50.232.872	100,7	113,9	5,3
31/12/2004	47.549.281	2.873.109	50.422.390	100,4	128,3	6,0
31/12/2005	47.591.079	2.966.144	50.557.223	100,5	132,5	6,2
31/12/2006	47.599.844	2.945.223	50.545.067	100,5	131,6	6,2
31/12/2007	47.622.370	3.044.966	50.667.336	100,6	136,0	6,4
31/12/2008	47.609.389	3.192.925	50.802.314	100,5	142,6	6,7
31/12/2009	47.622.592	3.307.845	50.930.437	100,6	147,8	6,9
31/12/2010	47.618.569	3.405.888	51.024.457	100,6	152,1	7,2
31/12/2011	47.597.630	3.501.627	51.099.257	100,5	156,4	7,4
31/12/2012	47.469.171	3.615.944	51.085.115	100,2	161,5	7,6
31/12/2013	47.357.115	3.751.928	51.109.043	100,0	167,6	7,9
31/12/2014	47.245.740	3.888.966	51.134.706	99,8	173,7	8,2
31/12/2015	47.212.590	4.029.231	51.241.821	99,7	180,0	8,5
31/12/2016	47.026.980	4.210.246	51.237.226	99,3	188,1	9,0
31/12/2017	47.080.745	4.324.972	51.405.717	99,4	193,2	9,2
31/12/2018	47.038.405	4.459.627	51.498.032	99,3	199,2	9,5
31/12/2019	46.943.554	4.616.344	51.559.898	99,1	206,2	9,8
31/12/2020	46.757.577	4.779.531	51.537.108	98,7	213,5	10,2
31/06/2021	46.770.857	4.829.866	51.600.723	98,8	215,8	10,3

Nota: *I numeri indice hanno come base il 2001 e valori in %.

Fonte: Ministero dell'interno, Direzione centrale per i servizi elettorali.

Vanno, poi, tenute presenti le norme che regolano i diversi tipi di elezione. In particolare, come si vede in tabella 3, le possibilità per ogni tipo di elezione sono differenti. 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, e dal relativo regolamento di attuazione, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 2 aprile 2003, n. 104. Per queste tipologie di consultazioni è ammessa la possibilità di votare per corrispondenza nella circoscrizione Estero istituita dall'art. 48, terzo comma, Cost. Solo in alternativa 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. Ai sensi dell'art. 4-bis della legge n. 459 del 2001, 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.

Tabella 3: Principali modalità di voto dei residenti all'estero secondo il tipo di votazione.

Tipologia di elettori	Tipologia di voto	Politiche e referendum nazionali	Europee	Regionali	Comunali
Italiani all'estero iscritti all'Aire	Voto per la circoscrizione estero per corrispondenza	X			
	Voto per le circoscrizioni del territorio nazionale nelle sezioni istituite nel territorio dello stato membro dell'UE ove risiedono		X		
	Voto per le liste dello Stato membro dell'Ue ove risiedono		X		
	Voto nei seggi in Italia per le circoscrizioni del territorio nazionale	X	X	X	X
Italiani non iscritti all'Aire, temporaneamente all'estero	Voto per la circoscrizione estero per corrispondenza	X			
Cittadini europei residenti in Italia	Voto per le circoscrizioni italiane nei seggi in Italia attraverso liste elettorali aggiunte		X		X

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).

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 (art. 6 della legge 7 febbraio 1979, n. 40). 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). Tale possibilità non è, invece, contemplata né per le consultazioni referendarie né per le elezioni politiche nazionali e regionali.

Le conseguenze di queste differenti norme in materia di elettorato attivo si riverberano in maniera evidente sul calcolo dell'affluenza al voto, anche nell'ordine di diversi punti percentuali. Alla luce della ricognizione normativa che precede, risulta evidente, infatti, come la diversa disciplina del diritto di elettorato attivo incida sia sulla definizione del corpo elettorale sia sullo stesso calcolo della percentuale di partecipazione al voto. Sotto il primo profilo, la diversa disciplina relativa alla modalità di esercizio dell'elettorato attivo determina conseguenti disomogeneità nelle categorie di elettori chiamati a esprimersi in ordine alle differenti tipologie di consultazione (cittadini residenti in Italia, cittadini italiani residenti all'estero, cittadini italiani che si trovano all'estero per esigenze temporanee, cittadini di altro Stato membro dell'Unione europea). Gli effetti sulle elezioni comunali, regionali ed europee sono apprezzabili nelle tabelle 4, 5, 6, 7, 8.

Nei capoluoghi di Regione (tabella 4), la partecipazione reale al voto è quasi il 5% più alta rispetto a quella apparente, ovvero dovuta al solo fatto della presenza nel corpo elettorale degli iscritti all'AIRE. Le punte maggiori si raggiungono nel centro-nord: Milano 6,8%; Trieste 8,2%; Roma 7,0%. Le minori sono appannaggio dei due capoluoghi delle Regioni insulari. Il problema si amplifica in molte decine di Comuni medi (sopra i 15.000 abitanti), dove in molti casi l'astensionismo apparente supera il 10%, ma soprattutto in migliaia di Comuni piccoli, sotto i 15.000 abitanti, spesso mettendo a rischio la stessa validità delle elezioni, in particolare dove si presenta una sola lista, circostanza nella quale la legge prevede un *quorum* minimo del 50% pena la nullità del procedimento elettorale.

Come si può vedere in tabella 5, gli elettori residenti all'estero superano il 16% del corpo elettorale nei Comuni fino a 5.000 abitanti e costituiscono oltre il 30% del

complesso degli iscritti all'AIRE. L'incidenza degli iscritti AIRE si dimezza nei Comuni più grandi, oltre i 250.000 abitanti (8,4%), rimanendo tuttavia molto significativa ai fini del calcolo della partecipazione elettorale reale. Sulla questione nel 2021 è intervenuto per la prima volta il legislatore con l'art. 1, commi 1-*bis* e 1-*ter*, del decreto-legge 5 marzo 2021, n. 25 – convertito, con modificazioni, dalla legge 3 maggio 2021, n. 57 – il quale, in considerazione del permanere dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e limitatamente all'anno 2021, ha dettato norme derogatorie all'art. 71, comma 10, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL) in merito alla legittimità delle elezioni nei Comuni fino a 15.000 abitanti in cui sia stata ammessa e votata una sola lista.

Tabella 4: Partecipazione apparente e partecipazione reale nelle più recenti elezioni comunali nei capoluoghi di Regione.

Data elezioni	Regione	Capoluogo di regione	Elettori Italia	Elettori Estero	Elettori Totale	Votanti	Partecipazione apparente %*	Partecipazione reale %**	Diff.
20-set-20	Valle d'A.	Aosta	26.776	1.691	28.467	18.259	64,1	68,2	4,1
03-ott-21	Piemonte	Torino	641.784	47.900	689.684	331.566	48,1	51,7	3,6
11-giu-17	Liguria	Genova	459.684	31.483	491.167	237.679	48,4	51,7	3,3
03-ott-21	Lombardia	Milano	955.109	74.123	1.029.232	491.141	47,7	51,4	3,7
20-set-20	Trentino	Trento	89.215	9.925	99.140	60.451	61,0	67,8	6,8
20-set-20	Alto Adige	Bolzano	74.293	6.746	81.039	49.152	60,7	66,2	5,5
20-set-20	Veneto	Venezia	191.428	14.292	205.720	128.025	62,2	66,9	4,6
03-ott-21	Friuli V. G.	Trieste	156.606	27.883	184.489	85.380	46,3	54,5	8,2
03-ott-21	Emilia R.	Bologna	289.064	17.176	306.240	156.742	51,2	54,2	3,0
26-mag-19	Toscana	Firenze	273.423	15.443	288.866	196.601	68,1	71,9	3,8
26-mag-19	Umbria	Perugia	123.436	5.353	128.789	89.607	69,6	72,6	3,0
05-giu-18	Marche	Ancona	75.191	5.360	80.551	43.979	54,6	58,5	3,9
03-ott-21	Lazio	Roma	2.063.089	296.159	2.359.248	1.145.268	48,5	55,5	7,0
11-giu-17	Abruzzo	L'Aquila	56.152	3.811	59.963	40.641	67,8	72,4	4,6
26-mag-19	Molise	Campobasso	41.039	2.602	43.641	29.823	68,3	72,7	4,3
03-ott-21	Campania	Napoli	733.824	42.927	776.751	366.374	47,2	49,9	2,8
26-mag-19	Puglia	Bari	264.309	13.707	278.016	179.905	64,7	68,1	3,4
26-mag-19	Basilicata	Potenza	55.560	2.354	57.914	41.532	71,7	74,8	3,0
20-set-20	Calabria	Reggio C.	139.432	7.631	147.063	98.331	66,9	70,5	3,7
11-giu-17	Sicilia	Palermo	533.175	24.946	558.121	293.596	52,6	55,1	2,5
16-giu-19	Sardegna	Cagliari	127.405	6.564	133.969	69.282	51,7	54,4	2,7
		Totale	7.242.589	651.512	7.894.101	4.084.052	51,7	56,4	4,7

* Votanti/Elettori totali; **Votanti/Elettori Italia (Fonte: Eligendo e Ministero dell'Interno).

I dati dei capoluoghi delle regioni a statuto speciale sono tratti dai siti regionali.

Tabella 5: Numero di elettori AIRE secondo la dimensione dei Comuni italiani.

Classi demografiche	Elettori Italia	Composizione % Elettori Italia	Elettori Aire	Composizione % Elettori Aire	Totale elettori	% Elettori Aire su totale elettori
fino a 5.000 abitanti	7.831.112	16,7	1.493.388	30,9	9.324.500	16,0
5.000 -15.000 ab.	11.406.030	24,4	1.244.156	25,8	12.650.186	9,8
15.000 - 50.000 ab.	11.803.068	25,2	896.658	18,6	12.699.726	7,1
50.000 - 250.000 ab.	8.876.318	19,0	567.414	11,7	9.443.732	6,0
250.000 ab. e più	6.854.332	14,7	628.250	13,0	7.482.582	8,4
Totale	46.770.860	100,0	4.829.866	100,0	51.600.726	9,4

Fonte: Ministero dell'Interno. I dati degli elettori sono riferiti alla rilevazione semestrale del 30 giugno 2021.

Nello specifico, tali norme hanno abbassato dal 50% al 40% il *quorum* di votanti sugli elettori necessario ai fini della elezione di tutti i candidati compresi nell'unica lista ammessa, disponendo altresì di non considerare gli iscritti AIRE non votanti tra gli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune ai fini della quantificazione della suddetta percentuale. Come si può vedere nella tabella 6, nello scorso turno autunnale di consultazioni amministrative, in almeno 16 Comuni, le elezioni sarebbero state annullate in assenza della deroga normativa relativa allo scorporo degli iscritti AIRE che non hanno votato ai fini del calcolo del prescritto *quorum* del 40%.

Tabella 6: Partecipazione apparente e reale in alcuni piccoli Comuni italiani (2021).

Comune	Elettori Italia	Elettori Aire*	Elettori totali	Votanti	Partecipazione apparente %	Partecipazione reale %	Diff.
Camini (RC)	535	570	1.105	359	32,5	67,1	34,6
Torella dei Lombardi (AV)	1.676	1.332	3.008	1.175	39,1	70,1	31,0
Lago (CS)	2.153	1.846	3.999	1.556	38,9	72,3	33,4
Roccamandolfi (IS)	763	696	1.459	561	38,5	73,5	35,1
Castellazzo Bormida (AL)	3.403	1.004	4.407	1.679	38,1	49,3	11,2
Ceraso (SA)	1.940	1.590	3.530	1.335	37,8	68,8	31,0
Grumento Nova (PZ)	1.317	1.372	2.689	988	36,7	75,0	38,3
Teora (AV)	1.313	1.612	2.925	1.069	36,5	81,4	44,9
Nasino (SV)	147	109	256	93	36,3	63,3	26,9
Lentella (CH)	551	225	776	276	35,6	50,1	14,5
Melicuccà (RC)	685	618	1.303	452	34,7	66,0	31,3
Favale di Malvaro (GE)	352	327	679	234	34,5	66,5	32,0
Val di Zoldo (BL)	2.541	1.473	4.014	1.362	33,9	53,6	19,7
Portofino (GE)	331	434	765	253	33,1	76,4	43,4
San Chirico Raparo (PZ)	833	952	1.785	554	31,0	66,5	35,5

*Elettori Aire che non hanno votato nelle elezioni comunali 2021.

Fonte: Ministero dell'Interno ed Eligendo.

Per quanto riguarda le elezioni regionali (tabella 7), si sono prese in considerazione le 15 Regioni a Statuto ordinario nelle tornate elettorali del 2000 e del 2020⁸. Nel complesso delle 15 Regioni la partecipazione reale nelle elezioni del 2020 è stata del 67,9%, il 5,5% in più della partecipazione apparente (62,4%). La divaricazione, come si è detto in precedenza, incomincia dopo il dicembre 2001, quando è stata approvata la legge che regola il voto degli Italiani all'estero.

Operando un confronto in chiave diacronica, comparando le elezioni regionali e quelle politiche tra il 2000-2001 e il 2018-2020, emerge che la partecipazione reale sia diminuita in vent'anni di appena il 5,1%, contro il -10,7% di quella apparente, una cifra che è sensibilmente più ridotta rispetto a quanto accaduto nello stesso lasso di tempo nelle elezioni politiche (-8,3%). In alcune Regioni la partecipazione reale al voto tra il 2000 e il 2020 è addirittura aumentata: Lombardia +1,4%; Lazio +0,7%; Molise +0,6%. Inoltre, va evidenziato come in 8 Regioni su 15 la partecipazione al voto alle elezioni regionali sia migliorata rispetto alle politiche di vent'anni prima (Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, Molise, Campania, Puglia). Va, inoltre, osservato come, contrariamente a quanto si potrebbe immaginare, gli elettori iscritti all'AIRE sono raddoppiati o addirittura triplicati nelle Regioni del Nord (Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Emilia) e del centro (Toscana, Marche, Lazio), mentre la crescita nel ventennio preso in esame è molto più limitata nelle Regioni meridionali.

Tabella 7: Partecipazione apparente e reale nelle elezioni regionali e politiche (2000-2020).

Data elezioni e Regione	Elettori Italia	Elettori Aire	Elettori Totale	Votanti	Partecipazione apparente %*	Partecipazione reale %**	Diff.
Piemonte							
Regionali 2000	3.592.485	78.661	3.671.146	2.641.647	72,0	72,0	0,0
Politiche 2001			3.665.959	3.087.573		84,2	
Regionali 2019	3.372.283	243.908	3.616.191	2.290.361	63,3	67,9	4,6
Politiche 2018	3.379.801			2.540.927		75,2	
Var. regionali 2000-19					-8,6	-4,0	
Var. politiche 2001-18						-9,0	
Liguria							
Regionali 2000	1.392.838	43.935	1.436.773	1.012.539	70,5	70,5	0,0
Politiche 2001			1.426.511	1.170.767		82,1	
Regionali 2019	1.217.774	122.830	1.340.604	716.211	53,4	58,8	5,4
Politiche 2018	1.229.500			885.066		72,0	
Var. regionali 2000-19					-17,0	-11,7	
Var. politiche 2001-18						-10,1	

⁸ Come è noto, dopo l'introduzione dell'elezione diretta dei Presidenti di Regione (1995) e il relativo principio del *simul stabunt simul cadent*, le elezioni regionali non sempre hanno seguito la scadenza naturale quinquennale e i rinnovi dei Consigli regionali si sono via cadenzati a seconda delle vicende di ogni amministrazione regionale.

Tabella 7: (segue)

Data elezioni e Regione	Elettori Italia	Elettori Aire	Elettori Totale	Votanti	Partecipazione apparente %*	Partecipazione reale %**	Diff.
Lombardia							
Regionali 2000	7.442.800	153.273	7.596.073	5.742.208	75,6	75,6	0,0
Politiche 2001			7.695.819	6.577.149		85,5	
Regionali 2019	7.485.181	397.452	7.882.633	5.762.459	73,1	77,0	3,9
Politiche 2018	7.496.491			5.760.317		76,8	
Var. regionali 2000-19					-2,5	1,4	
Var. politiche 2001-18						-8,6	
Veneto							
Regionali 2000	3.697.750	151.703	3.849.453	2.910.001	75,6	75,6	0,0
Politiche 2001			3.851.802	3.268.175		84,8	
Regionali 2020	3.750.998	375.116	4.126.114	2.522.920	61,1	67,3	6,1
Politiche 2018	3.727.441			2.934.407		78,7	
Var. regionali 2000-19					-14,4	-8,3	
Var. politiche 2001-18						-6,1	
Emilia Romagna							
Regionali 2000	3.358.636	76.415	3.435.051	2.738.319	79,7	79,7	0,0
Politiche 2001			3.435.794	3.052.353		88,8	
Regionali 2020	3.334.616	173.563	3.508.179	2.373.974	67,7	71,2	3,5
Politiche 2018	3.326.885			2.604.664		78,3	
Var. regionali 2000-19					-12,0	-8,5	
Var. politiche 2001-18						-10,5	
Toscana							
Regionali 2000	2.968.439	65.229	3.033.668	2.263.992	74,6	74,6	0,0
Politiche 2001			3.029.068	2.619.916		86,5	
Regionali 2020	2.834.935	152.946	2.987.881	1.870.283	62,6	66,0	3,4
Politiche 2018	2.841.131			2.200.959		77,5	
Var. regionali 2000-19					-12,0	-8,7	
Var. politiche 2001-18						-9,0	
Umbria							
Regionali 2000	689.950	23.104	713.054	547.733	76,8	76,8	0,0
Politiche 2001			713.289	611.845		85,8	
Regionali 2019	670.908	32.688	703.596	455.184	64,7	67,8	3,2
Politiche 2018	672.313			525.978		78,2	
Var. regionali 2000-19					-12,1	-9,0	
Var. politiche 2001-18						-7,5	

Tabella 7: (segue)

Data elezioni e Regione	Elettori Italia	Elettori Aire	Elettori Totale	Votanti	Partecipazione apparente %*	Partecipazione reale %**	Diff.
Marche							
Regionali 2000	1.208.345	54.675	1.263.020	938.848	74,3	74,3	0,0
Politiche 2001			1.263.000	1.063.143		84,2	
Regionali 2020	1.181.074	129.769	1.310.843	783.173	59,7	66,3	6,6
Politiche 2018	1.184.079			915.119		77,3	
Var. regionali 2000-19					-14,6	-8,0	
Var. politiche 2001-18						-6,9	
Lazio							
Regionali 2000	4.355.413	132.522	4.487.935	3.212.420	71,6	71,6	0,0
Politiche 2001			4.502.661	3.672.794		81,6	
Regionali 2018	4.398.358	381.732	4.780.090	3.181.235	66,6	72,3	5,8
Politiche 2018	4.392.976			3.193.072		72,7	
Var. regionali 2000-19					-5,0	0,7	
Var. politiche 2001-18						-8,9	
Abruzzo							
Regionali 2000	1.051.833	131.806	1.183.639	835.348	70,6	70,6	0,0
Politiche 2001			1.166.804	907.204		77,8	
Regionali 2019	1.043.514	167.690	1.211.204	643.287	53,1	61,6	8,5
Politiche 2018	1.045.163			786.533		75,3	
Var. regionali 2000-19					-17,5	-8,9	
Var. politiche 2001-18						-2,5	
Molise							
Regionali 2000	265.872	59.819	325.691	219.319	67,3	67,3	0,0
Politiche 2001			318.152	221.974		69,8	
Regionali 2018	254.267	76.986	331.253	172.823	52,2	68,0	15,8
Politiche 2018	254.108			182.007		71,6	
Var. regionali 2000-19					-15,2	0,6	
Var. politiche 2001-18						1,9	
Campania							
Regionali 2000	4.520.720	254.613	4.775.333	3.317.112	69,5	69,5	0,0
Politiche 2001			4.767.819	3.669.313		77,0	
Regionali 2020	4.550.244	446.677	4.996.921	2.774.104	55,5	61,0	5,4
Politiche 2018	4.559.087			3.108.366		68,2	
Var. regionali 2000-19					-13,9	-8,5	
Var. politiche 2001-18						-8,8	

Tabella 7: (segue)

Data elezioni e Regione	Elettori Italia	Elettori Aire	Elettori Totale	Votanti	Partecipazione apparente %*	Partecipazione reale %**	Diff.
Puglia							
Regionali 2000	3.234.748	216.510	3.451.258	2.423.500	70,2	70,2	0,0
Politiche 2001			3.458.811	2.708.968		78,3	
Regionali 2020	3.250.604	314.409	3.565.013	2.011.520	56,4	61,9	5,5
Politiche 2018	3.268.164			2.257.628		69,1	
Var. regionali 2000-19					-13,8	-8,3	
Var. politiche 2001-18						-9,2	
Basilicata							
Regionali 2000	486.247	47.096	533.343	387.543	72,7	72,7	0,0
Politiche 2001			533.810	400.744		75,1	
Regionali 2019	461.093	112.877	573.970	307.188	53,5	66,6	13,1
Politiche 2018	462.768			329.087		71,1	
Var. regionali 2000-19					-19,1	-6,0	
Var. politiche 2001-18						-4,0	
Calabria							
Regionali 2000	1.616.429	203.654	1.820.083	1.176.428	64,6	64,6	0,0
Politiche 2001			1.770.443	1.254.935		70,9	
Regionali 2020	1.524.824	371.166	1.895.990	840.563	44,3	55,1	10,8
Politiche 2018	1.541.566			981.045		63,6	
Var. regionali 2000-19					-20,3	-9,5	
Var. politiche 2001-18						-7,2	
TOTALE ITALIA							
Regionali 2000	39.882.505	1.693.015	41.575.520	30.366.957	73,0	73,0	0,0
Politiche 2001			41.599.742	34.286.853		82,4	
Regionali 2020	39.330.673	3.499.809	42.830.482	26.705.285	62,4	67,9	5,5
Politiche 2018	39.381.473			29.205.175		74,2	
Var. politiche 2001-18						-8,3	
Var. regionali 2000-19					-10,7	-5,1	

Fonte: Ministero dell'interno ed Eligendo.

Come nel caso dei Comuni capoluogo di Regione esaminati poco sopra, non abbiamo ancora una spiegazione soddisfacente di quella che sembra configurarsi come una minore propensione degli emigranti meridionali ad iscriversi all'AIRE⁹.

⁹ Un controllo andrebbe fatto sulla coerenza di proporzionalità tra i dati sui grandi flussi migratori dell'Ottocento e del Novecento e le iscrizioni AIRE a base regionale.

Infine, se guardiamo alle elezioni europee, si può innanzi tutto osservare (tabella 8) come di fronte a un calo di circa 600.000 elettori italiani, gli elettori AIRE in Europa siano passati da 1.000.000 circa del 1999 a quasi 1.700.000 del 2019, mentre nello stesso lasso di tempo gli elettori AIRE extraeuropei sono aumentati più del doppio: nel 2019 erano quasi 2.900.000 e nelle statistiche ufficiali vengono computati a tutti gli effetti come elettori Italia.

Tabella 8: Composizione del corpo elettorale nelle elezioni europee (1999-2019).

Data di elezione	Elettori solo Italia	Elettori Italia+ extra Europa	Elettori AIRE Europa	Elettori AIRE extra Europa	Elettori AIRE totale	Elettori totale
13/06/1999	47.002.566	48.274.956	1.033.353	1.272.390	2.305.743	49.308.309
12/06/2004	46.970.239	48.705.645	1.098.442	1.735.406	2.833.848	49.804.087
07/06/2009	47.059.460	49.135.080	1.207.073	2.075.620	3.282.693	50.342.153
25/05/2014	46.817.453	49.256.169	1.406.291	2.438.716	3.845.007	50.662.460
26/05/2019	46.414.058	49.301.157	1.673.837	2.887.099	4.560.936	50.974.994

Fonte: Ministero dell'interno.

Come si può vedere in tabella 9, aumenta via via con il tempo la differenza tra l'astensionismo apparente e quello reale nelle elezioni europee, che quasi raddoppia dall'1,9% del 1999 al 3,5% del 2019.

Tabella 9: Numero di votanti AIRE, partecipazione apparente e partecipazione reale nelle elezioni europee (1999-2019).

Data di elezione	Elettori solo Italia	Elettori Italia+ extra Europa	Elettori Aire Europa	Votanti Aire Europa	Votanti solo Italia	Votanti % Aire Europa	Votanti % Italia apparente	Votanti % Italia reale	Differenza apparente / reale
13/06/1999	47.002.566	48.274.956	1.033.353	177.486	34.181.853	17,2	70,8	72,7	1,9
12/06/2004	46.970.239	48.705.645	1.098.442	119.276	35.598.379	10,9	73,1	75,8	2,7
07/06/2009	47.059.460	49.135.080	1.207.073	89.842	32.659.162	7,4	66,5	69,4	2,9
25/05/2014	46.817.453	49.256.169	1.406.291	83.324	28.908.004	5,9	58,7	61,7	3,1
26/05/2019	46.414.058	49.301.157	1.673.837	127.926	27.652.929	7,6	56,1	59,6	3,5

Fonte: Ministero dell'interno.

Un ultimo elemento che distorce la quantificazione del tasso di astensionismo riguarda il grado di accuratezza dei registri anagrafici, perché è a partire da questi registri che i Comuni aggiornano ogni semestre le liste elettorali del

territorio di propria competenza. In particolare, le anagrafi comunali possono essere “alterate” da mancate cancellazioni di cittadini che non risiedono più nel Comune o, viceversa, non includere cittadini che vi dimorano stabilmente. Secondo il Regolamento anagrafico (art. 46 del d.P.R. n. 223 del 1989), i Comuni effettuano la revisione delle loro anagrafi dopo ogni censimento generale della popolazione, allo scopo di accertare la corrispondenza quantitativa e qualitativa con le rilevazioni censuarie, seguendo modalità condivise di applicazione del flusso di dati tra Istat e Ministero dell’interno. A partire dal 2018 l’Istat, secondo quanto previsto nel decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, effettua il censimento permanente della popolazione con cadenza annuale e, a tale scopo, ha avviato una nuova modalità di conteggio della popolazione censuaria basata sull’utilizzo anche dei dati amministrativi.

Attualmente, secondo quanto stabilito dall’art. 1, comma 233, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, il flusso dei dati tra Comuni, Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente ANPR) e Istat è oggetto di limitazioni che non consentono il pieno allineamento tra le due basi dati. Il censimento permanente 2018, svoltosi attraverso indagini campionarie, stima in circa 345.000 unità la sovrapposizione delle anagrafi, ovvero le persone che non sarebbero più sul territorio italiano, o almeno non manifestano segnali amministrativi in tal senso, ma continuano ad essere iscritte in anagrafe. Questo gruppo di residenti “virtuali” incide sul totale degli elettori computato dal Ministero dell’interno per le elezioni 2018, basato sulle liste elettorali rilasciate dai Comuni, per circa lo 0,74%. Depurando il denominatore “elettori” di questo aggregato, il tasso di astensionismo, pari nel 2018 al 27,06%, ne risulterebbe ridotto dello 0,54%, una differenza che andrebbe aggiunta al più ampio computo dell’*astensionismo apparente* in tutti i tipi di elezione.

Poi, analizzando i dati individuali derivanti dal conteggio dei segnali di vita amministrativa del censimento permanente del 2020¹⁰ – quindi non più desunti da indagini campionarie – e supponendo l’invarianza della distribuzione territoriale di questa forma di disallineamento tra risultati censuari e anagrafi comunali, le persone che non presentano alcun “segnale di vita”

¹⁰ In questo anno i risultati censuari sono interamente stati derivati dall’integrazione degli archivi amministrativi e, pertanto, è possibile effettuare delle elaborazioni a partire da record individuali.

diretto o indiretto negli archivi amministrativi e che, pertanto, sono considerate parte della sovracopertura¹¹ delle anagrafi comunali¹² sono pari a circa l'1,3% della popolazione maggiorenne di cittadinanza italiana residente nei Comuni (tabella 9). L'incidenza cresce dallo 0,54% dei Comuni delle Regioni del Nord-est e dallo 0,71% del Nord-ovest al 2,02% dei Comuni del Mezzogiorno. La Regione dove i Comuni mostrano in media la maggiore accuratezza nell'escludere dalle proprie anagrafi i residenti "virtuali" è l'Emilia-Romagna (incidenza inferiore allo 0,66%) e valori tra i più bassi si rilevano in media anche per i Comuni di Veneto, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta. In Campania (2,64%), Sicilia (2,28%) e Calabria (2,24%), le anagrafi comunali risultano mediamente maggiormente affette dalla presenza di residenze non confermate dai segnali amministrativi.

Inoltre, pur mantenendo il gradiente geografico crescente da Nord a Sud e i differenziali territoriali sopra descritti, il fenomeno si amplia al crescere della dimensione demografica dei Comuni in tutte le ripartizioni: la difficoltà delle amministrazioni locali a presidiare puntualmente l'elenco dei cittadini dimostrandosi abitualmente passa dall'1,04% in media nei Comuni fino a 5.000 abitanti, all'1,74% nelle amministrazioni con oltre 250.000 residenti. Nelle Regioni del Mezzogiorno per la classe dei Comuni di maggiore ampiezza demografica la sovracopertura anagrafica supera il 3% (Napoli e Catania). Considerando l'insieme dei capoluoghi di Provincia e di Città metropolitana l'incidenza sull'elettorato è pari o superiore al 2% a Palermo, Messina, Cosenza, Siracusa e Carbonia. Questi valori determinano distorsioni rilevanti tanto nella quantificazione del corpo elettorale quanto nelle dimensioni dell'astensionismo apparente (tabella 10)¹³.

Considerando le caratteristiche degli individui che compongono la sovracopertura anagrafica, sempre riferendoci agli Italiani maggiorenni, prevalgono gli uomini (53,5%); si tratta in larghissima maggioranza di persone

¹¹ Quanto alla sotto copertura, ai fini della quantificazione del tasso di astensionismo, almeno a livello nazionale, il dato non è rilevante poiché l'universo è largamente composto da persone di cittadinanza non italiana (quindi esclusi dal corpo elettorale) e, per il limitato numero degli Italiani, si tratta di persone che risiedono comunque in Italia, pur non computate nella corretta anagrafe comunale.

¹² Per il dettaglio dei criteri in base ai quali le persone residenti in Italia e presenti nel Registro base degli individui (Rbi) dell'Istat, senza segnali diretti e indiretti, sono stati confermati come residenti oppure classificati come individui in sovracopertura si rimanda alla *Nota tecnica* del 9 dicembre 2021 (<https://www.istat.it/it/archivio/264511>).

¹³ Questa componente del fenomeno potrebbe essere ridotta o eliminata attraverso misure volte a potenziare l'efficienza delle anagrafi comunali.

in età lavorativa, tra i 18 e i 64 anni (circa il 92%)¹⁴. Tra questi, osserviamo il 12,7% nella classe 18-24 anni (a fronte di un 8%, in media, per il complesso della popolazione residente) e il 41,2% nella classe 25-44 anni (contro il 25,5%), mentre nelle classi di età 45-64 anni le quote di popolazione dei due aggregati sono simili, entrambe intorno al 37%. Sulla base delle caratteristiche socio-anagrafiche appena descritte, si può ipotizzare trattarsi da un lato di studenti e giovani lavoratori che vivono stabilmente all'estero senza iscriversi all'AIRE, dall'altro di cittadini italiani "trasparenti" (ricordiamo che in entrambi i casi non si cancellano dall'anagrafe del Comune di origine e sono caratterizzati da assenza prolungata di segnali di vita amministrativi in Italia). Per questi ultimi l'assenza di segnali amministrativi per la sfera delle interazioni sociali ed economiche (non risultano possedere casa, autovettura, intestatari di reddito o pensione, iscritti a corsi di studio o formazione, beneficiari di sussidi ecc.) lascia presumere profili di vita ai margini del corpo sociale e, verosimilmente, una distanza dalla partecipazione politica¹⁵.

Tirando le somme, l'astensionismo apparente, in particolare a causa del numero sempre più elevato di iscrizioni all'AIRE, sta diventando un fenomeno molto significativo e distorcente tanto nelle elezioni comunali quanto nelle elezioni regionali ed europee, nell'ordine rispettivamente di alcuni punti percentuali nei capoluoghi di Regione (da un minimo del 2,5% ad un massimo dell'8,2%), in alcuni casi di oltre 10 punti percentuali nei Comuni sopra i 15.000 abitanti, fino ad arrivare ai casi limite di decine di punti percentuali in molti Comuni sotto i 15.000 abitanti (tabella 5). A queste cifre vanno aggiunti, a seconda dei Comuni, ulteriori 1-3 punti percentuali dovuti alle incongruenze tra gli archivi anagrafici degli oltre 7.900 Comuni italiani e le liste elettorali che da detti archivi vengono ricavate.

¹⁴ Contro meno del 60% della popolazione residente di equivalenti caratteristiche.

¹⁵ Sarebbe opportuno in questo caso un sempre più puntuale incrocio dei dati amministrativi riferiti ai cittadini italiani residenti all'estero e le anagrafi comunali oltre, auspicabilmente, verificare presso i Comuni se effettivamente queste persone non si recano a votare.

Tabella 10: Popolazione italiana di età maggiorenne presente nel Registro base degli individui (Rbi Istat) e sovracopertura delle anagrafi comunali per Regione e ampiezza demografica dei Comuni (31 dicembre 2020) (v.a. e %).

REGIONE RPARTIZIONE GEOGRAFICA	Ampiezza demografica dei comuni															
	Fino a 5.000 ab.		5.001-10.000 ab.		10.001-20.000 ab.		20.001-50.000 ab.		50.001-100.000 ab.		100.001-250.000 ab.		Oltre 250.000 ab.		Totale	
	Popolazione censita v.a.	Sovra copertura anagrafi (a) %	Popolazione censita v.a.	Sovra copertura anagrafi (a) %	Popolazione censita v.a.	Sovra copertura anagrafi (a) %	Popolazione censita v.a.	Sovra copertura anagrafi (a) %	Popolazione censita v.a.	Sovra copertura anagrafi (a) %	Popolazione censita v.a.	Sovra copertura anagrafi (a) %	Popolazione censita v.a.	Sovra copertura anagrafi (a) %	Popolazione censita v.a.	Sovra copertura anagrafi (a) %
Piemonte	997.202	0,66	396.400	0,83	403.209	0,85	829.578	0,88	208.741	1,01	74.584	1,02	634.765	1,06	3.314.499	0,85
Valle d'Aosta/Valle d'Aoste	71.782	0,56	-	-	-	-	26.125	0,68	-	-	-	-	-	-	97.907	0,60
Lombardia	1.585.908	0,70	1.487.123	0,70	1.252.853	0,74	1.296.646	0,85	566.144	0,98	314.682	0,96	942.800	1,29	7.446.156	0,84
Liguria	333.604	0,77	139.835	0,93	72.163	0,88	89.845	1,08	-	-	164.004	0,99	-	-	799.451	0,89
Trentino-Alto Adige/Südtirol	566.308	0,63	751.887	0,65	983.634	0,66	730.399	0,73	62.774	0,97	233.199	0,87	377.653	0,83	3.705.854	0,70
Veneto	221.952	0,58	212.013	0,70	191.819	0,66	44.739	0,85	37.623	0,69	228.214	1,13	-	-	936.360	0,78
Friuli-Venezia Giulia	191.510	0,90	171.050	1,04	106.247	1,22	127.767	1,68	150.276	1,08	-	-	441.490	0,61	1.194.360	1,02
Emilia-Romagna	263.459	0,63	521.335	0,60	675.423	0,60	458.007	0,64	222.751	0,61	881.102	0,69	296.280	0,88	3.308.357	0,66
Toscana	216.332	0,71	373.630	0,68	536.261	0,75	596.287	0,80	573.825	0,87	251.471	0,83	267.083	0,97	2.804.889	0,80
Umbria	106.774	0,73	52.585	0,64	104.314	0,69	152.407	0,73	41.921	0,77	204.070	0,88	-	-	662.071	0,76
Marche	243.051	0,56	197.269	0,63	191.814	0,81	338.226	0,76	196.798	0,65	-	-	-	-	1.167.158	0,69
Lazio	349.122	1,38	260.434	1,48	396.829	1,63	722.422	1,66	434.815	1,52	97.318	1,30	2.040.046	1,60	4.300.986	1,57
Abruzzo	273.074	1,04	138.719	1,17	149.158	1,28	188.067	1,32	177.137	1,21	95.329	1,34	-	-	1.022.484	1,20
Molise	121.728	1,11	30.552	1,29	8.965	1,49	83.003	1,20	-	-	-	-	-	-	244.248	1,19
Campania	549.892	1,93	451.959	2,20	655.050	2,46	1.129.477	2,67	724.995	2,49	196.527	2,54	710.713	3,77	4.417.613	2,64
Puglia	169.918	1,24	367.215	1,43	715.055	1,34	797.039	1,31	618.821	1,43	274.059	1,48	259.288	1,51	3.201.395	1,38
Basilicata	171.775	1,24	74.505	1,24	99.257	1,06	-	-	102.515	0,73	-	-	-	-	448.052	1,08
Calabria	486.129	2,26	294.970	2,31	204.189	2,46	86.491	1,83	275.742	2,26	136.327	1,96	-	-	1.483.848	2,24
Sicilia	404.268	1,83	402.517	1,97	582.954	2,19	931.375	2,31	535.121	1,85	272.270	2,18	743.324	3,05	3.871.829	2,28
Sardegna	429.042	1,41	190.878	1,72	149.063	1,90	236.108	1,70	102.614	1,82	225.857	1,72	-	-	1.333.562	1,64
Italia	7.781.830	1,04	6.484.876	1,08	7.478.257	1,19	8.656.028	1,39	5.038.613	1,44	3.649.013	1,21	6.703.462	1,74	45.761.079	1,30

Fonte: elaborazioni su dati Istat, *Censimento permanente della popolazione 2020*; (a): calcolata come rapporto percentuale tra sovracopertura delle anagrafi e popolazione del corpo elettorale (Italiani maggiorenti).

2.2. L'astensionismo reale

2.2.1. L'astensionismo involontario

Passiamo ora agli astensionisti involontari, che potenzialmente riguardano molti milioni di elettori i quali, per i motivi più vari, sono impossibilitati a recarsi alle urne. Si tratta di un fenomeno in rapida crescita rispetto ai decenni trascorsi a causa dell'aumento delle diverse categorie di involontari, quali i grandi anziani, gli anziani con infermità, gli anziani con disabilità, gli adulti con patologia psichiatrica, i lavoratori fuori sede, gli studenti fuori sede, oltre a coloro che per diverse altre ragioni (vacanza, cerimonie civili e religiose, attività ludiche o sportive, ecc.) sono lontani dalle loro abitazioni nei giorni di votazione. A parte va ricordata la numerosità delle occasioni di voto e l'effetto potenziale sull'astensionismo.

2.2.1.1. Grandi anziani

Una prima causa di astensionismo involontario è riconducibile alle caratteristiche demografiche dell'elettorato, in particolare all'età, con specifico riferimen-

to alle situazioni di fragilità e ridotta autonomia che caratterizzano le fasce più anziane della popolazione, via via più numerose al crescere dell'età anagrafica.

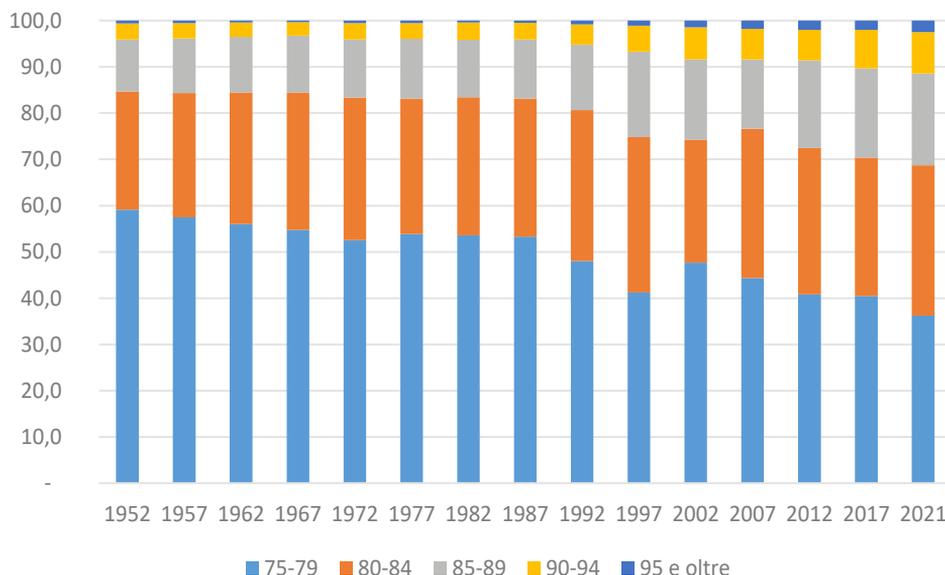
Figura 1: Popolazione residente di 75 anni e più, anni 1952-2021 (valori assoluti medi quinquennali in milioni).



Fonte: elaborazioni su dati Istat, Ricostruzione intercensuaria della popolazione residente; Censimento permanente della popolazione.

La popolazione italiana mostra un progressivo e consistente processo di invecchiamento. La classe degli anziani di 75 anni e più, nell'arco di 70 anni è passata da 1,2 milioni agli oltre 7 milioni del 2021 (figura 1), con un'incidenza quadruplicata sul totale dei residenti (era del 2,6% nel 1952 mentre al 1° gennaio 2020 è pari all'11,9%). A fronte di una variazione media annua della popolazione complessiva dello 0,4%, la classe degli ultrasettantacinquenni è cresciuta in media del 6,6% nel periodo considerato. In particolare, è progressivamente cresciuto il peso relativo delle classi più anziane (figura 2). Agli inizi degli anni '50 la classe dei 75-79enni rappresentava poco meno del 60% del totale degli anziani (753.000 persone), circa un quarto era costituito dalla popolazione degli 80-84enni (318.000), poco più di un decimo (140.000) dagli 85-89enni, il 3,4% da 90-94enni (43.000) e meno dell'1% da grandi anziani di 95 e più anni (circa 8.000). Al 1° gennaio 2021, gli oltre 5 milioni di persone con più di 75 anni mostrano una composizione molto diversa: i 75-79enni (saliti a oltre 2,5 milioni) incidono per il 36,3%, poco di più degli 80-84 (circa 2,3 milioni) che rappresentano un terzo del gruppo considerato; tra le ulteriori classi quinquennali gli 85-89enni (1,4 milioni) incidono per poco meno di un quinto, i 630.000 90-94enni per un decimo e i grandi anziani di 95 anni e più (oltre 75.000 persone) per il 2,5% sulla complessiva popolazione degli *over 75*.

Figura 2: Popolazione residente di 75 anni e più per classi di età quinquennali (1952- 2021) (%).



Fonte: elaborazioni su dati Istat, *Ricostruzione intercensuaria della popolazione residente; Censimento permanente della popolazione.*

Considerando anche il gruppo dei “giovani anziani” (65-74 anni) al 1° gennaio 2019 si contano complessivamente oltre 13,7 milioni di abitanti (escludendo i cittadini stranieri) che rappresentano circa¹⁶ il 29% del corpo elettorale per l’elezione 2018 della Camera dei deputati (18 anni e più) e il 32% degli elettori del Senato della Repubblica (25 anni e più¹⁷).

2.2.1.2. Anziani con infermità

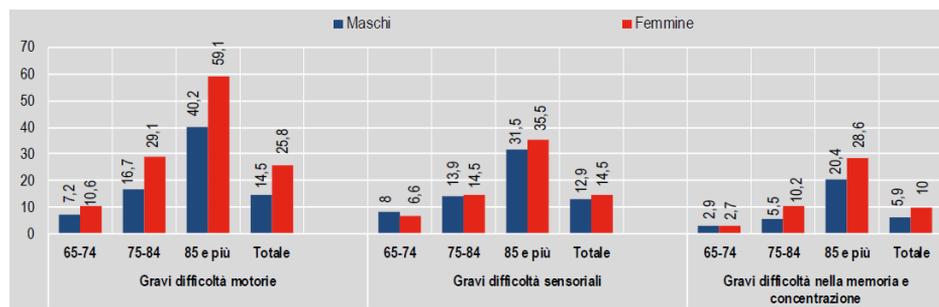
Diverse fonti statistiche contribuiscono alla descrizione delle condizioni di salute di questa fascia di popolazione e delle difficoltà, in particolare quelle connesse alle funzionalità motorie, che possono risultare di impedimento all’esercizio del

¹⁶ La misura è indicativa in quanto la determinazione dei denominatori da considerare per la quantificazione del corpo elettorale (persone iscritte nelle liste elettorali dei Comuni italiani) non coincide perfettamente con le risultanze anagrafiche, come spiegato nel precedente paragrafo.

¹⁷ Il requisito dei 25 anni minimi di età dell’elettorato attivo per il Senato della Repubblica, in vigore dal 1948 al 2018, è stato di recente abbassato a 18 anni con legge costituzionale 18 ottobre 2021, n. 1, che troverà applicazione per la prima volta dalle prossime elezioni politiche.

voto. L'Indagine europea sulla salute¹⁸ quantifica in oltre 7 milioni le persone di 65 anni e più che vivono in famiglia (anche soli ma non in Istituti) e presentano un quadro di multimorbilità di almeno tre patologie croniche (nel 2019 oltre la metà degli anziani in Italia). Tra questi si contano 1,3 milioni di *over 85* (circa due terzi); lo svantaggio delle Regioni del Mezzogiorno, con riferimento a questo quadro, si rileva per la popolazione anziana in tutte le fasce di età.

Figura 3: Persone di 65 anni e più con gravi difficoltà motorie, sensoriali e nella memoria, per sesso e classe di età (2019) (%).



Fonte: Elaborazioni su dati Istat, indagine Ehis, Report *Le condizioni di salute della popolazione anziana in Italia*.

Come si può vedere in figura 3, sono 3,8 milioni gli anziani che hanno almeno una grave difficoltà funzionale tra: gravi difficoltà sensoriali (1,9 milioni); gravi difficoltà motorie (2,8 milioni, in media 1 anziano su 5, un quarto dei 75-84enni e metà delle persone di 85 anni e più); gravi difficoltà nella memoria o concentrazione legate a patologie cognitive (1,1 milioni). Tra gli *over 65* sono 1,4 milioni le persone con gravi difficoltà in almeno una delle attività di cura della persona¹⁹, tutte indirettamente limitanti anche le possibilità di spostamento autonomo. Questo specifico problema è esplicitamente rilevato per 5,1 milioni di anziani (il 37,8% delle persone di 65 anni e oltre). La quota sale al 46,5% per le donne (oltre 3,5 milioni di persone), con incidenza particolarmente rilevante nella fascia 75-84 anni (58,2%) e tra le ultra-ottantacinquenni (tre su quattro, su un universo di oltre 1,1 milioni di grandi anziane).

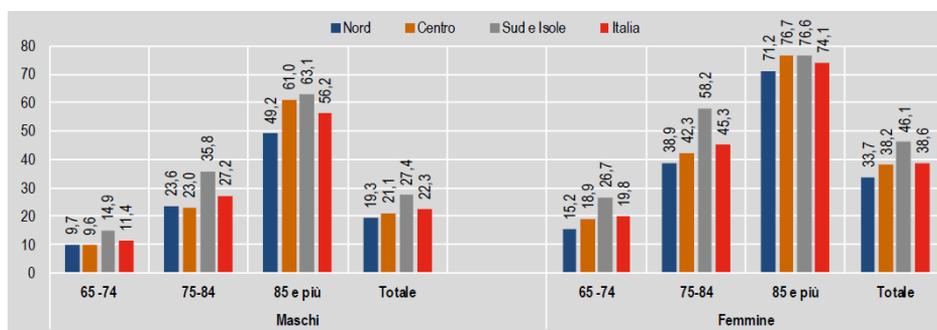
¹⁸ L'indagine *Ehis wave3 (European Health Interview Survey)* è stata realizzata in Italia nel 2019, secondo quanto previsto dal Regolamento europeo n.255/2018. Un report dettagliato sulle condizioni di salute della popolazione anziana derivato da questa fonte è stato pubblicato dall'Istat nel luglio 2021 e se ne può effettuare il download, unitamente a un set di tavole di dati, al link <https://www.istat.it/it/archivio/259588>. Il campione realizzato è di circa 22.800 famiglie residenti in 835 Comuni di diversa ampiezza demografica, distribuiti su tutto il territorio nazionale. La popolazione di interesse dell'indagine è costituita dalle famiglie residenti in Italia e dai membri che le compongono; sono pertanto esclusi i membri permanenti delle convivenze.

¹⁹ Attività basilari per l'autonomia personale quali mangiare da solo; sdraiarsi e alzarsi dal letto o sedersi e alzarsi da una sedia da solo; vestirsi e spogliarsi da solo; usare i servizi igienici da solo; fare il bagno o la doccia da solo.

In particolare, difficoltà nella mobilità per motivi di salute o limitazioni funzionali interessano 4,2 milioni di anziani che riferiscono di avere qualche o molta difficoltà o di non essere in grado di uscire di casa, utilizzare mezzi di trasporto privati o pubblici e accedere agli edifici. Considerando il livello di gravità delle limitazioni, 2,8 milioni di anziani (circa 1 su 5) riferiscono di avere severe difficoltà (molta difficoltà/non in grado) in almeno uno degli aspetti della mobilità considerati²⁰. Anche in questo caso i differenziali geografici sono sempre a sfavore delle Regioni del Mezzogiorno, sia per la popolazione maschile sia per quella femminile, al netto della già richiamata classe delle ultra-ottantacinquenni per la quale l'incidenza di queste limitazioni è simile in tutte le ripartizioni (figura 4). Livelli più elevati di anziani con difficoltà nella mobilità si registrano ovviamente tra gli anziani con limitazioni delle funzioni motorie, sensoriali e cognitive (73,9%) e la quota supera il 90% tra quanti hanno gravi limitazioni nelle attività di cura personale della vita quotidiana.

Limitandoci al gruppo di anziani sopra descritto, che in forma esplicita lamenta difficoltà a muoversi autonomamente²¹, ci stiamo indicativamente riferendo a un insieme di persone che rappresenta circa il 9% del corpo elettorale; considerando le persone soggette alle limitazioni più severe o impossibilitate a muoversi la quota è circa del 3,9%.

Figura 4: Persone di 65 anni e più con difficoltà nella mobilità per motivi di salute o limitazioni funzionali, ripartizione geografica, sesso e classe di età (2019) (%).



Fonte: Elaborazioni su dati Istat, indagine Ehis, Report. *Le condizioni di salute della popolazione anziana in Italia*.

²⁰ Difficoltà nel camminare, salire o scendere le scale senza l'aiuto di una persona o il ricorso ad ausili.

²¹ Difficoltà nella mobilità per diversi motivi.

2.2.1.3. Ospiti dei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari

La possibilità di esercitare il diritto al voto attraverso una attiva partecipazione elettorale risulta limitata anche per le persone anziane non autosufficienti e per gli adulti con disabilità o patologia psichiatrica ospiti dei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari. Si tratta, infatti, di persone con gravi limitazioni nella mobilità e nelle capacità cognitive che possono incontrare grandi difficoltà a raggiungere autonomamente un seggio elettorale. L'indagine annuale²² che consente di rilevare queste informazioni è indirizzata a tutte le strutture pubbliche o private, circa 13.000 nel 2018, che erogano servizi residenziali (ospitalità assistita con pernottamento) di tipo socio-assistenziale e/o socio-sanitario.

Nel 2018 in questi presidi sono ospitati circa 234.000 anziani non autosufficienti (17 su mille della popolazione nazionale *over* 65), in prevalenza donne (oltre il 70%). Il numero di ospiti con queste caratteristiche è cresciuto del 11% nell'arco di un quinquennio, con valori sempre incrementali nell'intervallo 2013-2018. L'analisi territoriale mostra come il fenomeno abbia la maggiore incidenza nelle Regioni del Nord (dove questa tipologia di presidio è maggiormente diffusa): circa 121.000 ospiti anziani non autosufficienti nel Nord-ovest (4 su 10 di quelli ospitati nei presidi socio-assistenziali e socio-sanitari) e circa 88.000 nel Nord-est (poco meno di 3 su 10 dell'universo considerato). Altre categorie di persone possono essere considerate nel bacino dei potenziali astensionisti involontari: nei presidi risiedono infatti anche oltre 61.000 anziani autosufficienti, l'85% dei quali delle classi di età più elevate (dai 75 anni in su), e poco meno di 49.000 ospiti adulti con disabilità o patologia psichiatrica. Considerando tutti i gruppi fin qui descritti in questo paragrafo, si tratta complessivamente di 344.216 persone nel 2018, pari allo 0,7% dell'elettorato complessivo.

Le limitazioni collegate alle condizioni di salute per le persone anziane e affette da disabilità, incidono inevitabilmente sul fenomeno dell'astensione involontaria. Analizzando i tassi di astensionismo calcolati per

²² Rilevazione *Presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari* <https://www.istat.it/it/archivio/7786>. Sono esclusi dalla rilevazione i servizi residenziali di tipo ospedaliero e le strutture che erogano servizi semiresidenziali, diurni o ambulatoriali.

il campione riferito alle elezioni politiche svoltesi tra il 1994 e il 2006²³ emerge come, in termini di peso relativo, il gruppo di anziani (65 e più) con le limitazioni considerate coincida largamente con l'universo degli astensionisti della stessa fascia demografica restituito dal campione (Tabelle 11 e 12; figura 5).

Tabella 11: Votanti secondo l'età alle elezioni politiche del 2006.

		Voto 2006			Total
		non vota	vota	%	N
Età elezione 2006	Fino a 24 anni	16,1	83,9	100,0	(4197)
	25 - 29	18,0	82,0	100,0	(3417)
	30 - 34	15,3	84,7	100,0	(4463)
	35 - 39	15,1	84,9	100,0	(4518)
	40 - 44	12,6	87,4	100,0	(4634)
	45 - 49	11,3	88,7	100,0	(4154)
	50 - 54	11,3	88,7	100,0	(3656)
	55 - 59	10,7	89,3	100,0	(3897)
	60 - 64	10,9	89,1	100,0	(3338)
	65 - 69	11,6	88,4	100,0	(3395)
	70 - 74	17,7	82,3	100,0	(2983)
	75 - 79	25,0	75,0	100,0	(2531)
	80 - 84	36,2	63,8	100,0	(1812)
	85 - 89	53,5	46,5	100,0	(734)
	90 e oltre	77,4	22,6	100,0	(505)
Total		16,4	83,6	100,0	(48234)

Fonte: Istituto Cattaneo, Dataset dall'Osservatorio sull'astensionismo elettorale.

²³ Il dataset è stato raccolto dall'Istituto Cattaneo, *Osservatorio sull'astensionismo elettorale*. Si ringraziano l'Istituto Cattaneo, il suo direttore, Salvatore Vassallo, e Dario Tuorto per la disponibilità offerta. Le elaborazioni si riferiscono ad un campione di sezioni elettorali acquisito per le elezioni politiche 1994, 1996, 2001 e 2006.

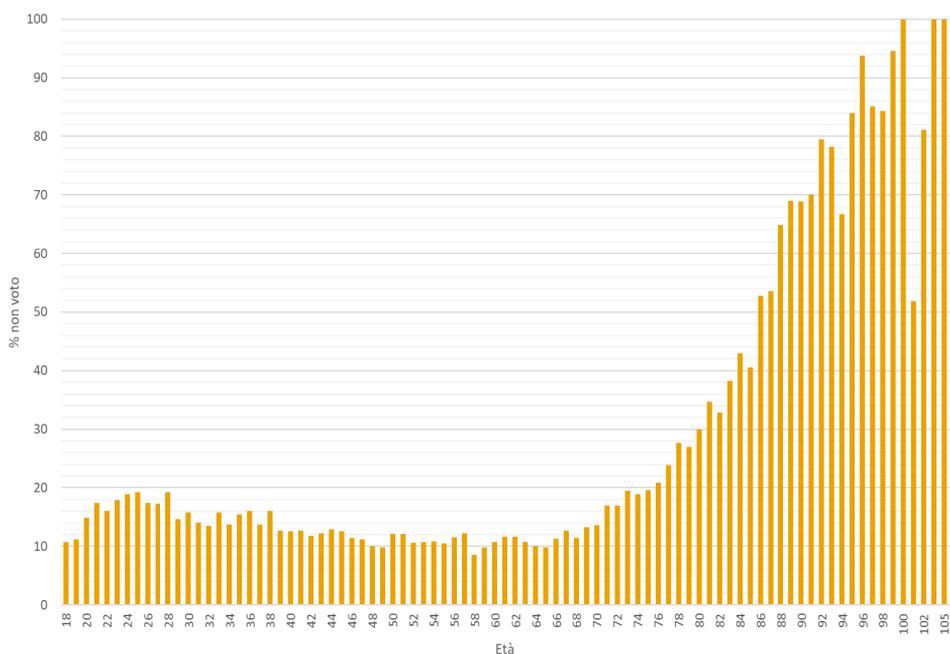
Tabella 12: Votanti secondo il sesso e l'età alle elezioni politiche del 2006.

				Voto 2006			Total
				non vota	vota	%	N
sesso dell'elettore	Maschio	Età elezione 2006	Fino a 24 anni	18,2	81,8	100,0	(2145)
			25 - 34	17,8	82,2	100,0	(3998)
			35 - 44	15,0	85,0	100,0	(4553)
			45 - 54	11,8	88,2	100,0	(3862)
			55 - 64	10,2	89,8	100,0	(3519)
			65 - 74	11,2	88,8	100,0	(2931)
			75 - 84	19,8	80,2	100,0	(1696)
			85 e oltre	45,7	54,3	100,0	(361)
			Total	14,9	85,1	100,0	(23065)
		Femmina	Età elezione 2006	Fino a 24 anni	13,9	86,1	100,0
25 - 34	15,2			84,8	100,0	(3882)	
35 - 44	12,6			87,4	100,0	(4599)	
45 - 54	10,8			89,2	100,0	(3948)	
55 - 64	11,4			88,6	100,0	(3716)	
65 - 74	17,2			82,8	100,0	(3447)	
75 - 84	35,9			64,1	100,0	(2647)	
85 e oltre	70,5			29,5	100,0	(878)	
Total	17,7			82,3	100,0	(25169)	
Total		Età elezione 2006	Fino a 24 anni	16,1	83,9	100,0	(4197)
			25 - 34	16,5	83,5	100,0	(7880)
			35 - 44	13,8	86,2	100,0	(9152)
			45 - 54	11,3	88,7	100,0	(7810)
			55 - 64	10,8	89,2	100,0	(7235)
			65 - 74	14,5	85,5	100,0	(6378)
			75 - 84	29,6	70,4	100,0	(4343)
			85 e oltre	63,2	36,8	100,0	(1239)
			Total	16,4	83,6	100,0	(48234)

Fonte: Istituto Cattaneo, Dataset dall'Osservatorio sull'astensionismo elettorale.

Da una nostra elaborazione condotta sui dati di sezione riferiti alle elezioni del 2006, risultano evidenti le maggiori difficoltà a recarsi al voto nelle classi di età più anziane, dopo i 75 anni, e in particolare tra i grandi anziani, *over 85* anni, dove l'astensionismo supera il 62%. In entrambe queste ultime classi di età, inoltre, per le donne si registra un astensionismo aggiuntivo arrivando a toccare il 68,5% nella classe di età 85 e oltre.

Figura 5: Tasso di astensionismo secondo l'anno di età nelle elezioni politiche del 2006 (%).



Fonte: Istituto Cattaneo, Dataset dall'Osservatorio sull'astensionismo elettorale.

Se proiettiamo le stime ottenute dal campione di sezioni Cattaneo all'universo degli elettori italiani si può prudentemente stimare intorno al 5,4% la percentuale di astensioni dovute all'età anziana di genere femminile, intorno al 2,3% le astensioni attribuibili all'età anziana di genere maschile, per un totale complessivo intorno all'8% circa, un valore coerente con le simulazioni viste poco fa e relative alla popolazione anziana con difficoltà motorie. Pertanto, possiamo dedurre che, per le classi anziane, i tassi di mancata partecipazione al voto siano largamente, se non del tutto, spiegati dalle criticità collegate alle condizioni di salute e ai vincoli derivati dalla difficoltà o impos-

sibilità di mobilità autonoma. Va infine tenuto presente che le condizioni di salute sembrano pesare più in generale sui comportamenti del complesso del corpo elettorale; ad esempio, nel 2005, oltre un quarto delle persone di 18 anni è più (26,1%) dichiarava di non aver potuto recarsi a votare per motivi di salute,²⁴ in particolare le donne (una su tre delle intervistate). Tuttavia, va ricordato come la normativa italiana preveda molte misure volte ad agevolare l'esercizio del diritto di voto alle persone disabili o che si trovino in condizioni di ridotta capacità fisica, anche non permanente, anche attraverso varie tipologie di infermità o impedimenti. In sintesi:

- A) per gli elettori disabili, non deambulanti o con difficoltà di deambulazione sono previste le seguenti misure: 1) il servizio di trasporto pubblico gratuito a cura dei Comuni, in modo da garantire il raggiungimento del seggio elettorale (cfr. art. 29, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104); 2) la possibilità di voto in un seggio privo di barriere architettoniche, diverso da quello in cui si è iscritti²⁵; 3) allestimento del seggio senza barriere architettoniche²⁶;
- B) per gli elettori affetti da gravi infermità, individuati dalla legge nei ciechi, negli amputati delle mani e negli affetti da paralisi o da altro impedimento di analoga gravità, in considerazione della conseguente impossibilità di esprimere autonomamente il voto, è prevista la possibilità di esercitare il diritto di voto con l'aiuto di un elettore della propria famiglia o, in mancanza, di un altro elettore che sia stato volontariamente scelto come accompagnatore, che deve essere iscritto in un qualsiasi Comune della Repubblica. Si tratta del c.d. voto assistito, previsto dall'art. 55 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 e dall'art. 41 del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (cfr. anche l'art. 29,

²⁴ Fonte Istat, *Indagine multiscopo "Aspetti della vita quotidiana"*, anno 2005. Dati non pubblicati.

²⁵ Alle problematiche legate alle barriere architettoniche è dedicata la legge 15 gennaio 1991, n. 15, come modificata dalla legge 4 agosto 1993, n. 277. Essa affronta principalmente il caso dell'elettore non deambulante che si trovi iscritto in una sezione la cui sede non è accessibile mediante sedia a ruote: in tali casi il diritto di voto può essere esercitato "in altra sezione del Comune, che sia allocata in sede già esente da barriere architettoniche" (art. 1, comma 1, della legge n. 15 del 1991). È necessaria l'esibizione, oltre che del certificato elettorale, dell'attestazione medica rilasciata dall'unità sanitaria locale.

²⁶ Quando la sede del seggio elettorale è priva di barriere architettoniche, la legge prescrive che gli arredi della sala di votazione delle sezioni elettorali accessibili mediante sedia a ruote siano disposti in modo da permettere agli elettori non deambulanti di leggere il manifesto contenente le liste dei candidati, di votare in assoluta segretezza, nonché di svolgere anche le funzioni di componente di seggio o di rappresentante di lista e di assistere, ove lo vogliano, alle operazioni dell'Ufficio elettorale. In particolare, deve essere predisposta almeno una cabina per consentire agevolmente l'accesso agli elettori e deve essere previsto un secondo piano di scrittura, eventualmente ribaltabile, all'altezza di circa ottanta centimetri o un tavolo munito di ripari che garantisca la stessa segretezza. Le sezioni così attrezzate devono essere segnalate mediante affissione, agli accessi dalle aree di circolazione, dell'apposito simbolo (art. 2, legge n. 15 del 1991).

- comma 3, della legge n. 104 del 1992)²⁷;
- C) per gli elettori affetti da infermità tali da rendere impossibile l'allontanamento dall'abitazione in cui dimorano è prevista la possibilità del voto a domicilio. La relativa disciplina è dettata dall'art. 1 del decreto-legge 3 gennaio 2006, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 2006, n. 22, come modificato dalla legge 7 maggio 2009, n. 46²⁸;
- D) gli elettori degenti in ospedali e case di cura sono ammessi a votare nel luogo di ricovero (art. 51 del d.P.R. n. 361 del 1957; art. 42 d.P.R. n. 570 del 1960) e sono costituiti i seguenti Uffici di sezione: 1) sezioni ospedaliere negli ospedali e case di cura con almeno 200 posti-letto, nel numero di una per ogni 500 posti-letto o frazioni di 500 (art. 52 del d.P.R. n. 361 del 1957; art. 43 d.P.R. n. 570 del 1960). A tali sezioni può anche essere assegnato, su domanda, il personale sanitario, di assistenza o comunque addetto all'istituto di cura; 2) seggi speciali per la raccolta del voto in ospedali e case di cura con almeno 100 e fino a 199 posti-letto (art. 9 della legge 23 aprile 1976, n. 136); 3) uffici distaccati di sezione (c.d. seggi volanti) per la raccolta del voto degli elettori ricoverati negli ospedali e case di cura con meno di 100 posti-letto (art. 53 del d.P.R. 361 del 1957; art. 44 d.P.R. n. 570 del 1960);
- E) in occasione di elezioni politiche ed europee, i degenti in ospedali e case di cura sono ammessi a votare nel luogo di ricovero con le schede del collegio e circoscrizione di quel territorio (cd. principio di territorialità delle schede elettorali), cambiando quindi eventualmente circoscrizione e collegio. Per le consultazioni comunali i degenti in ospedali e case di cura sono ammessi a votare nel luogo di ricovero, purché siano elettori del Comune. Per le Regioni a Statuto ordinario, ove la materia non risulti specificamente disciplinata, trova

²⁷ Nessun elettore può esercitare la funzione di accompagnatore per più di un disabile, nè può essere candidato o parente fino al quarto grado di candidati. L'assolvimento del compito di accompagnatore è annotato nel certificato elettorale.

²⁸ I destinatari sono individuati tra gli "affetti da gravissime infermità, tali che l'allontanamento dall'abitazione in cui dimorano risulti impossibile, anche con l'ausilio dei servizi di trasporto pubblico, e gli elettori affetti da gravi infermità che si trovino in condizioni di dipendenza continuativa e vitale da apparecchiature elettromedicali tali da impedirne l'allontanamento dall'abitazione in cui dimorano". La dichiarazione attestante la volontà di esprimere il voto presso l'abitazione, accompagnata dal relativo certificato medico, deve essere inoltrata al Sindaco del Comune nelle cui liste elettorali la persona è iscritta, in un periodo compreso tra il quarantesimo e il ventesimo giorno antecedente la data della votazione. Il Sindaco provvede a pianificare e organizzare, sulla base delle richieste pervenute, il supporto tecnico-operativo per la raccolta del voto domiciliare. Il voto è raccolto, durante le ore in cui è aperta la votazione, dal presidente della sezione elettorale con l'assistenza di uno degli scrutatori del seggio, designato con sorteggio, e del segretario; possono partecipare i rappresentanti di lista che ne facciano richiesta. Il presidente cura con ogni mezzo idoneo che siano assicurate la libertà e la segretezza del voto nel rispetto delle esigenze connesse alla condizione di salute dell'elettore. Le schede votate sono immediatamente riportate presso l'Ufficio elettorale di sezione per essere immesse nell'urna. Il voto a domicilio è possibile in occasione delle elezioni della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica, dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia e delle consultazioni referendarie disciplinate da normativa statale. Per le elezioni dei Sindaci e dei Consigli comunali, le disposizioni del presente articolo si applicano soltanto nel caso in cui l'avevo diritto al voto domiciliare dimori nell'ambito del territorio del Comune per cui è elettore. Le Regioni assicurano autonomamente il voto domiciliare, considerando comunque applicabile la normativa nazionale.

applicazione l'art. 1, sesto comma, della legge 17 febbraio 1968, n. 108, il quale fa rinvio alle disposizioni del d.P.R. n. 570 del 1960, in quanto compatibili; si applica quindi la normativa nazionale “cedevole” ed i degenti in ospedali e case di cura votano in tali strutture purché elettori di quella Regione (eventualmente cambiando circoscrizione provinciale della medesima Regione). Le funzioni sia del seggio speciale che del seggio volante sono limitate alla raccolta del voto, nel rispetto della libertà e segretezza, e al trasporto delle schede votate presso la sezione elettorale, dove saranno immesse nell'urna.

2.2.1.4. Lontananza dal luogo di residenza per lavoro o studio

Nel 2018 circa 22,7 milioni di cittadini italiani maggiorenni, poco meno della metà del corpo elettorale, mostrava segnali di studio o lavoro. Attraverso l'analisi congiunta dei dati individuali relativi alle residenze e dei segnali amministrativi si stima che tra questi circa 4,9 milioni (più di 1 su 5) svolgano la propria attività lavorativa o frequentino corsi di studio scolastici o universitari in luoghi diversi dalla Provincia o Città metropolitana (CM) di residenza.²⁹ È ragionevole supporre, in funzione della distanza tra il luogo di potenziale dimora e quello di residenza, che queste persone possano essere più o meno disincentivate al rientro nel Comune dove risultano iscritte nelle liste elettorali. Tuttavia, va anche considerato che per poter votare senza tornare nel Comune di iscrizione tali soggetti dovrebbero cambiare residenza, ma molto spesso non lo fanno per svariati motivi (economici, personali, affettivi, o altri). Per stimare con maggiore accuratezza la mancata propensione di questi cittadini ad effettuare lo spostamento necessario a garantire, a leggi vigenti, la partecipazione al voto, i dati sono stati integrati con una matrice che misura le distanze (in termini di

²⁹ Le elaborazioni sperimentali sviluppate *ad hoc* per questo Libro bianco (universo della popolazione italiana maggiorenne) derivano dall'analisi dei dati di molteplici archivi integrati tra di loro (Progetto Archimede). Attraverso l'analisi dei segnali amministrativi contenuti negli archivi si possono selezionare i record del sottoinsieme di persone con una posizione lavorativa o l'iscrizione a un'Università o istituto scolastico in Provincia/CM diversa da quella di residenza. È importante sottolineare che non si tratta di flussi rilevati attraverso un quesito specifico relativo alla temporanea dimora, alla sua durata o alla periodicità degli spostamenti per studio o lavoro e che, pertanto, si può solo supporre che queste persone, per necessità di lavoro o frequentazione di corsi scolastici e universitari, siano potenzialmente dimoranti nella Provincia/CM dove i segnali amministrativi indicano abbiano sede le attività considerate. Gli studenti maggiorenni, se anche lavoratori, sono stati considerati in quest'ultimo aggregato. Gli Italiani maggiorenni che lavorano/studiano in organizzazioni/Università internazionali presenti sul territorio italiano non sono conteggiati poiché risultano fuori dal campo di osservazione degli archivi amministrativi utilizzati. Gli studenti delle Università telematiche non sono stati inclusi nel sistema informativo in quanto si presuppone effettuino spostamenti per motivi di studio con frequenza solo occasionale. Si registra una sotto-copertura degli studenti delle scuole primarie e secondarie della Regione Valle d'Aosta, dovuta alle caratteristiche degli archivi Miur per questa Regione. Risultati aggregati, riferiti al complesso della popolazione residente in Italia, e una nota metodologica esplicativa del processo di produzione dei dati, sono pubblicati nella pagina delle Statistiche sperimentali dell'Istat, *Popolazione insistente per studio e lavoro nel 2018* (<https://www.istat.it/it/archivio/258234>).

tempi orari di percorrenza stradale)³⁰ tra le Province/CM italiane. In tal modo sono state stimate, a questo livello territoriale sufficientemente disaggregato, le persone dimoranti fuori Provincia classificandole in funzione del tempo necessario a effettuare uno spostamento che consenta loro di raggiungere il luogo di residenza (andata) e rientrare in quello di dimora (ritorno)³¹.

Tabella 13: Cittadini italiani maggiorenni con segnali amministrativi di lavoro o studio in Provincia/CM diversa da quella di residenza, per Regione di residenza e distanza (in minuti di percorrenza stradale A/R, dicembre 2018, v.a. e %).

REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA DI RESIDENZA	Popolazione residente italiana maggiorenne (corpo elettorale nazionale) al 31.12.2018	TOTALE LUS (a)	TOTALE LUS in provincia/CM diversa da quella di residenza	LUS per classi di distanza (minuti di percorrenza) tra provincia/CM di residenza (origine) e di lavoro o studio (destinazione) (Total Travel A/R)					%
				<=240 minuti (<=4h)	>240 e <= 480 (da 4 a 8h)	>480e <=720 (da 8 a 12h)	>720 minuti (oltre 12h)	Totale >240 minuti (oltre 4h)	
				v.a.	v.a.	v.a.	v.a.		
				su elettori					
Piemonte	3.356.096	1.721.698	296.920	215.578	30.544	14.272	36.526	2,4	
Valle D'Aosta/Vallée D'Aoste	99.059	55.244	8.189	3.881	2.251	421	1.636	4,3	
Lombardia	7.495.716	4.037.905	999.635	836.122	68.574	56.585	38.354	2,2	
Trentino-Alto Adige/Sudtirolo	803.555	475.093	39.223	17.424	12.485	7.409	1.905	2,7	
Veneto	3.723.229	2.072.323	418.412	309.967	59.002	32.764	16.679	2,9	
Friuli-Venezia Giulia	948.442	494.711	113.012	67.539	15.473	12.673	17.327	4,8	
Liguria	1.214.804	587.044	103.486	57.664	22.594	16.847	6.381	3,8	
Emilia-Romagna	3.341.599	1.851.325	361.535	269.304	63.608	20.895	7.728	2,8	
Toscana	2.829.895	1.511.760	373.353	262.754	89.452	14.455	6.692	3,9	
Umbria	667.096	340.877	58.881	31.664	18.386	7.890	941	4,1	
Marche	1.181.569	641.442	135.839	86.883	34.521	13.070	1.365	4,1	
Lazio	4.333.776	2.150.618	332.687	179.725	54.518	72.841	25.603	3,5	
Abruzzo	1.035.823	513.356	141.480	83.138	32.598	20.991	4.753	5,6	
Molise	250.230	113.290	32.770	14.694	10.438	3.507	4.131	7,2	
Campania	4.500.766	1.897.292	455.640	236.368	109.813	35.729	73.730	4,9	
Puglia	3.223.518	1.430.927	325.962	125.159	32.336	83.396	85.071	6,2	
Basilicata	457.608	215.275	59.498	23.627	10.452	7.417	18.002	7,8	
Calabria	1.515.699	579.776	154.498	47.238	15.296	25.406	66.558	7,1	
Sicilia	3.926.808	1.507.835	328.361	98.942	32.761	5.030	191.628	5,8	
Sardegna	1.354.380	517.064	155.363	67.117	12.458	-	75.788	6,5	
Nord-ovest	12.165.675	6.401.891	1.408.230	1.113.245	123.963	88.125	82.897	2,4	
Nord-est	8.816.825	4.893.452	932.182	664.234	150.568	73.741	43.639	3,0	
Centro	9.012.336	4.644.697	900.760	561.026	196.877	108.256	34.601	3,8	
Sud	10.983.644	4.749.916	1.169.848	530.224	210.933	176.446	252.245	5,8	
Isole	5.281.188	2.024.899	483.724	166.059	45.219	5.030	267.416	6,0	
Italia	46.259.668	22.714.855	4.894.744	3.034.788	727.560	451.598	680.798	4,0	

Fonte: Elaborazioni sui seguenti dataset: Istat, *Censimento permanente 2018*; Istat, *Statistiche sperimentali su Popolazione insistente per studio e lavoro nel 2018*; Istat, *Matrice O/D tra Province/CM italiane elaborata sul grafo stradale Tom Tom 2019*; (a) cittadini che mostrano segnali amministrativi come lavoratori (L), universitari (U) o studenti di un ciclo scolastico (S).

³⁰ Per la definizione della matrice delle distanze è stato utilizzato il grafo stradale nazionale "Multinet Italia" prodotto dalla società Tom Tom e aggiornato a dicembre 2019. È stata applicata la funzione *SpeedProfile* che consente di tener conto, oltre alla distanza metrica da percorrere considerando i singoli archi di strada, anche delle condizioni di contesto (sensi unici, impedimenti, flussi di traffico, ecc.). L'elaborazione è stata effettuata considerando le condizioni di traffico non in orari di punta di un giorno infrasettimanale, assumendole come presupposto per la misura del minimo tempo necessario per gli spostamenti. Per le Regioni Sicilia e Sardegna sono stati considerati anche i collegamenti marittimi.

³¹ Si è assunto per semplificazione che i centroidi geografici dei capoluoghi delle Province/Città metropolitane assimilino i punti di "origine" e "destinazione" degli spostamenti potenziali delle persone che risiedono nell'insieme dei Comuni delle relative Province/Città metropolitane e lavorano o studiano in Provincia/Città metropolitana diversa.

Tra i cittadini per i quali si assume una dimora fuori dalla Provincia/CM di residenza (4,9 milioni), circa il 38% (1.860.000 Italiani maggiorenni, poco più del 4% del corpo elettorale nel 2018) impiega 2 o più ore per rientrare nel Comune di residenza attraverso la rete stradale (almeno 4 ore considerando anche il tempo del viaggio di ritorno). Di questi, 728.000 (circa il 15%) devono affrontare uno spostamento complessivo (A/R) tra 4 e 8 ore, 452.000 (9,2%) tra 8 e 12 ore e 681.000 (circa il 14%) superiore alle 12 ore di viaggio. Considerato l'impegno del tempo necessario e i costi correlati si può assumere che questi cittadini siano potenzialmente ascrivibili all'universo degli astensionisti involontari (tabella 13).

Le Province del Mezzogiorno, dove risiede circa il 35% degli elettori, sono quelle che esprimono la quota più consistente (oltre la metà) dei potenziali spostamenti "lunghi" dei propri cittadini (superiori alle 4 ore di viaggio A/R) tra dimora e residenza in Province/CM diverse. L'incidenza sul corpo elettorale di chi deve rientrare "da fuori" è pari in media al 6,0% nelle Isole e al 5,8% nel Sud (con punte superiori all'8% nelle Province di Matera, Taranto e Sassari).

La proporzione tra le persone che dimorano altrove per lavoro (quasi 85 su cento) o perché iscritti a Università o istituti scolastici (circa 15 su cento) è la medesima nelle due ripartizioni meridionali (tabella 14). Al Centro, che esprime quasi il 20% degli elettori, il fenomeno considerato è meno intenso e coinvolge potenzialmente il 3,8% del corpo elettorale (le Province con punte più elevate - incidenza tra il 5 e il 6% - sono Ascoli Piceno, Livorno e Grosseto). Tra le Province/CM del Nord, dove risiede oltre il 45% degli elettori italiani e meno di un terzo di quelli che dimorano lontano dalle rispettive residenze, l'incidenza sul corpo elettorale è la più bassa a livello nazionale, pari al 2,4% in media nel Nord-ovest (valori elevati - tra il 5 e 7% - distinguono le Province di Imperia e La Spezia) e al 3% nel Nord-est (dove emerge il profilo del Friuli-Venezia Giulia con valore doppio rispetto alla media di ripartizione e un'incidenza del fenomeno che è comparativamente elevata in tutte le Province).

Va anche osservato (tabella 15) che al Centro-Nord il lavoro è il fattore che maggiormente spinge a dimorare lontano dalla Provincia di residenza (93% circa), e il peso degli studenti fuori sede è molto più ridotto rispetto al Mezzo-

giorno (circa 8 punti percentuali in meno).

Ipotizzando (come scenario estremo) che questa forma di astensionismo involontario possa aver coinvolto l'intero universo sopra descritto, portando i cittadini a non affrontare onerosi trasferimenti per motivi elettorali, il peso misurato sul tasso di astensionismo registrato nelle elezioni politiche del 2018 ne risulterebbe "spiegato", e quindi potenzialmente recuperabile, in media per oltre 4 punti percentuali su 27 a livello nazionale, con gradiente crescente da Nord (2,7 punti su 23,3), al Centro (3,8 punti su 24,8) e nel Mezzogiorno, con potenziale di recupero di 5,9 punti percentuali su 33 di astensionismo complessivo.

Tabella 14: Cittadini italiani maggiorenni con segnali amministrativi di lavoro in Provincia/CM diversa da quella di residenza, per Regione di residenza e distanza (in minuti di percorrenza stradale A/R, dicembre 2018, v.a. e % su elettori).

REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA DI RESIDENZA	Popolazione residente italiana maggiorenni al 31.12.2018 (corpo elettorale nazionale)	TOTALE LAVORATORI in provincia/CM diversa da quella di residenza	LAVORATORI per classi di distanza (minuti di percorrenza) tra provincia/CM di residenza (origine) e di lavoro (destinazione) (Total Travel A/R)							
			>240 minuti (>4h)		di cui >240 e <= 480 (da 4 a 8h)		di cui >480e <=720 (da 8 a 12h)		di cui >720 minuti (oltre 12h)	
			v.a	% su elettori	v.a	% su elettori	v.a	% su elettori	v.a	% su elettori
Piemonte	3.356.096	269.541	77.351	2,3	28.817	0,9	13.641	0,4	34.893	1,0
Valle D'Aosta/Valle D'Aoste	99.059	6.827	3.879	3,9	1.931	1,9	385	0,4	1.563	1,6
Lombardia	7.495.716	911.323	153.934	2,1	63.593	0,8	54.074	0,7	36.267	0,5
Trentino-Alto Adige/Südtirol	803.555	33.188	18.520	2,3	9.742	1,2	7.072	0,9	1.706	0,2
Veneto	3.723.229	365.196	100.316	2,7	52.938	1,4	31.325	0,8	16.053	0,4
Friuli-Venezia Giulia	948.442	101.043	42.096	4,4	13.413	1,4	11.964	1,3	16.719	1,8
Liguria	1.214.804	91.170	41.853	3,4	19.744	1,6	16.155	1,3	5.954	0,5
Emilia-Romagna	3.341.599	329.140	86.561	2,6	59.172	1,8	19.828	0,6	7.561	0,2
Toscana	2.829.895	330.155	104.026	3,7	84.133	3,0	13.314	0,5	6.579	0,2
Umbria	667.096	51.516	24.058	3,6	16.312	2,4	6.825	1,0	921	0,1
Marche	1.181.569	115.181	40.979	3,5	28.309	2,4	11.328	1,0	1.342	0,1
Lazio	4.333.776	296.481	141.456	3,3	48.026	1,1	69.436	1,6	23.994	0,6
Abruzzo	1.035.823	119.395	48.721	4,7	26.708	2,6	18.007	1,7	4.006	0,4
Molise	250.230	26.911	14.096	5,6	8.408	3,4	2.289	0,9	3.399	1,4
Campania	4.500.766	389.052	199.156	4,4	99.376	2,2	31.057	0,7	68.723	1,5
Puglia	3.223.518	268.906	165.680	5,1	26.177	0,8	72.978	2,3	66.525	2,1
Basilicata	457.808	46.319	27.514	6,0	8.021	1,8	5.645	1,2	13.848	3,0
Calabria	1.515.699	115.036	86.176	5,7	12.916	0,9	20.112	1,3	53.148	3,5
Sicilia	3.926.808	260.093	189.124	4,8	29.112	0,7	4.288	0,1	155.724	4,0
Sardegna	1.354.380	133.884	79.482	5,9	11.271	0,8	-	-	68.211	5,0
Nord-ovest	12.165.675	1.278.861	277.017	2,3	114.085	0,9	84.255	0,7	78.677	0,6
Nord-est	8.816.825	828.567	247.493	2,8	135.265	1,5	70.189	0,8	42.039	0,5
Centro	9.012.336	793.333	310.519	3,4	176.780	2,0	100.903	1,1	32.836	0,4
Sud	10.983.844	965.619	541.343	4,9	181.606	1,7	150.088	1,4	209.649	1,9
Isole	5.281.188	393.977	268.606	5,1	40.383	0,8	4.288	0,1	223.935	4,2
ITALIA	46.259.668	4.260.357	1.644.978	3,6	648.119	1,4	409.723	0,9	587.136	1,3

Fonte: Elaborazioni sui seguenti dataset: Istat, *Censimento permanente 2018*; Istat, *Statistiche sperimentali su Popolazione insistente per studio e lavoro nel 2018*; Istat, *Matrice O/D tra Province/CM italiane elaborata sul grafo stradale Tom Tom 2019*.

Tabella 15: Cittadini italiani maggiorenni con segnali amministrativi di studio in Provincia/CM diversa da quella di residenza, per Regione di residenza e distanza (in minuti di percorrenza stradale A/R, dicembre 2018, v.a. e % elettori).

REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA DI RESIDENZA	Popolazione residente italiana maggiorenne al 31.12.2018	TOTALE STUDENTI per classi di distanza (minuti di percorrenza A/R) tra provincia/CM di residenza (origine) e di studio (destinazione) (Total Travel A/R)									
		in provincia/CM diversa da quella di residenza	>240 minuti (-4h)		di cui >240 e <= 480 (da 4 a 8h)		di cui >480e <=720 (da 8 a 12h)		di cui >720 minuti (oltre 12h)		
			v.a	% su elettori	v.a	% su elettori	v.a	% su elettori	v.a	% su elettori	
Piemonte	3.356.096	24.906	3.496	0,10	1.684	0,05	583	0,02	1.229	0,04	
Valle D'Aosta/Valleé D'Aoste	99.059	1.284	393	0,40	309	0,31	33	0,03	51	0,05	
Lombardia	7.495.716	78.164	8.478	0,11	4.826	0,06	2.234	0,03	1.418	0,02	
Trentino-Alto Adige/Südtirol	803.555	5.808	3.154	0,39	2.705	0,34	316	0,04	133	0,02	
Veneto	3.723.229	49.025	7.744	0,21	5.961	0,16	1.366	0,04	417	0,01	
Friuli-Venezia Giulia	948.442	11.010	3.228	0,34	2.036	0,21	689	0,07	503	0,05	
Liguria	1.214.804	11.614	3.710	0,31	2.811	0,23	635	0,05	264	0,02	
Emilia-Romagna	3.341.599	28.905	5.232	0,16	4.315	0,13	793	0,02	124	0,00	
Toscana	2.829.895	40.088	6.192	0,22	5.117	0,18	986	0,03	89	0,00	
Umbria	667.096	6.862	3.072	0,46	1.998	0,30	1.059	0,16	15	0,00	
Marche	1.181.569	19.375	7.851	0,66	6.148	0,52	1.684	0,14	19	0,00	
Lazio	4.333.776	33.813	10.840	0,25	5.926	0,14	3.341	0,08	1.573	0,04	
Abruzzo	1.035.823	20.520	9.368	0,90	5.670	0,55	2.959	0,29	739	0,07	
Molise	250.230	5.538	3.906	1,56	1.968	0,79	1.210	0,48	728	0,29	
Campania	4.500.766	62.475	19.675	0,44	10.180	0,23	4.553	0,10	4.942	0,11	
Puglia	3.223.518	54.796	34.582	1,07	5.820	0,18	10.296	0,32	18.466	0,57	
Basilicata	457.608	12.881	8.304	1,81	2.397	0,52	1.766	0,39	4.141	0,90	
Calabria	1.515.699	38.640	20.666	1,36	2.172	0,14	5.235	0,35	13.259	0,87	
Sicilia	3.926.808	65.948	39.568	1,01	3.291	0,08	716	0,02	35.561	0,91	
Sardegna	1.354.380	19.855	8.299	0,61	1.168	0,09	-	-	7.131	0,53	
Nord-ovest	12.165.675	115.968	16.077	0,13	9.630	0,08	3.485	0,03	2.962	0,02	
Nord-est	8.816.825	94.748	19.358	0,22	15.017	0,17	3.164	0,04	1.177	0,01	
Centro	9.012.336	100.138	27.955	0,31	19.189	0,21	7.070	0,08	1.696	0,02	
Sud	10.983.644	194.850	96.501	0,88	28.207	0,26	26.019	0,24	42.275	0,38	
Isole	5.281.188	85.803	47.867	0,91	4.459	0,08	716	0,01	42.692	0,81	
ITALIA	46.259.668	591.507	207.758	0,45	76.502	0,17	40.454	0,09	90.802	0,20	

Fonte: Elaborazioni sui seguenti dataset: Istat, *Censimento permanente 2018*; Istat, *Statistiche sperimentali su Popolazione insistente per studio e lavoro nel 2018*; Istat, *Matrice O/D tra Province/CM italiane elaborata sul grafo stradale Tom Tom 2019*.

2.2.1.5. Lontananza dal luogo di residenza per turismo, sport o divertimento

Per dare una stima approssimativa del fenomeno si prenderanno in considerazione le sole elezioni politiche, le quali tuttavia nelle più recenti tornate elettorali (2006, 2008, 2013 e 2018) si sono svolte in mesi diversi e con diversa durata di apertura dei seggi, circostanze che suggeriscono molte cautele nelle stime dell'impatto dei viaggi e dell'escursionismo sull'astensionismo elettorale. L'analisi sarà condotta distinguendo le assenze dal luogo di residenza causate dai viaggi con pernottamenti oppure causate dalle escursioni senza pernottamento.

Tabella 16: Pernottamenti totali e mensili negli esercizi ricettivi e in altre tipologie di alloggio per i viaggi dei cittadini italiani verso tutte le destinazioni. Anni 2006, 2008, 2013, 2018-2020 (v.a. e tassi per 1.000 abitanti di età > 5 anni).

ANNO	Pernottamenti													
	Totale		Mensili											
	v.a. in mln	Tassi per 1.000 ab.	Tassi per 1.000 ab.											
			GEN	FEB	MAR	APR	MAG	GIU	LUG	AGO	SET	OTT	NOV	DIC
2006	571,5	10.828	549	408	395	520	421	795	1.887	3.610	817	442	362	623
2008	614,5	11.632	532	437	629	493	559	959	2.053	3.504	860	435	430	741
2013	388,5	7.366	298	276	412	423	369	698	1.339	2.129	445	291	212	475
2018	438,7	8.379	423	335	435	512	454	796	1.181	2.411	579	327	374	552
2019	421,7	8.075	346	314	325	547	367	833	1.214	2.285	633	320	327	565
2020	274,3	5.302	372	309	117	291	136	516	1.203	1.155	417	161	193	431

Fonte: elaborazioni su dati Istat, *Movimento dei clienti negli esercizi ricettivi: Viaggi e vacanze*.

Si prendono in considerazione innanzitutto i viaggi con pernottamento. L'analisi descrittiva proposta utilizza i dati mensili relativi al complesso dei pernottamenti³² in tutti gli esercizi ricettivi (alberghi, villaggi turistici, campeggi, *bed and breakfast*, o altro) o in altro tipo di alloggio (stanze e case in affitto, agriturismo, o altro), relativi ai viaggi effettuati dai cittadini italiani³³ all'interno o fuori dalla Regione di residenza e all'estero. Va, innanzitutto, considerato che, a partire dal 2008, la congiuntura economica ha influenzato in modo molto significativo la dinamica dei flussi turistici. A grandi linee, i pernottamenti complessivi sono stati molto elevati sia nell'anno elettorale 2006 (oltre 571 milioni) sia nell'anno elettorale 2008 (oltre 614 milioni). Quest'ultimo anno segna un punto di massimo, prima di una lunga fase di contrazione collegata alla crisi economica mondiale: nell'anno elettorale 2013 i pernottamenti si sono ridotti rispetto al 2008 del 37% (poco più di 388 milioni). Il *trend* negativo prosegue fino al 2016 quando si registra un'inversione di tendenza; nel 2018 il valore sfiora i 439 milioni, per poi crescere ancora nel 2019 e infine crollare nel 2020 con l'avvento della pandemia da Covid-19 (tabella 16).

³² I pernottamenti sono l'unica variabile rilevata che consente di sommare le informazioni relative alle presenze (numero delle notti trascorse dai clienti negli esercizi ricettivi nazionali) - dal lato offerta turistica (fonte: *Movimento dei clienti negli esercizi ricettivi*) - e i pernottamenti in ogni altro tipo di alloggio sia in Italia sia all'estero - dal lato domanda turistica (fonte: *Viaggi e vacanze*, focus inserito nell'intervista finale dell'*Indagine sulle Spese delle famiglie* a partire dal 2014 e, precedentemente, *Indagine Viaggi, vacanze e vita quotidiana*, condotta dal 1997 al 2013). La rilevazione riferita alla domanda raccoglie anche informazioni sulle escursioni (visita senza pernottamento effettuata fuori dal Comune dove la famiglia vive abitualmente). Per il dettaglio dei metadati si rinvia alle *Note metodologiche* della più recente pubblicazione delle due indagini (https://www.istat.it/it/files//2020/12/REPORT_TURISMO_2020.pdf; https://www.istat.it/it/files//2021/04/Report_viaggiVacanze_2020.pdf).

³³ L'indagine *Movimento dei clienti negli esercizi ricettivi* rileva i flussi riferiti a cittadini italiani di età superiore ai 5 anni, senza possibilità di disaggregare i dati per fasce di età. Per congruenza è stato quindi considerato questo universo anche per l'analisi della domanda.

Oltre a differenze consistenti nei livelli medi annui della diffusione del fenomeno, si deve tenere in conto che nell'arco di ciascun anno il numero di pernottamenti nei diversi mesi è molto disomogeneo e che nel confronto tra i diversi anni si osservano significative variazioni quantitative e qualitative³⁴ (tabella 17). Se per gli anni considerati alcuni eventi "straordinari" hanno largamente influenzato la dinamica dei viaggi (crisi e stagnazione economica prolungata ed evento pandemico), assumendo il 2008 come non influenzato da questi fattori negativi, proviamo a valutare l'assenza potenziale di parte degli elettori dal luogo di residenza per questo anno.

Come era prevedibile, il fenomeno è più consistente nei mesi estivi, con tassi di pernottamento per 1.000 abitanti tra 2.000 e 3.500 nei mesi di luglio e agosto, ma anche a giugno e a settembre i pernottamenti si mantengono piuttosto alti, intorno a 8-900 per 1.000 abitanti. Inoltre (tabella 18), tassi tra i 500 e i 630 pernottamenti caratterizzano anche tutti i mesi primaverili e quelli a cavallo delle festività natalizie e di inizio anno (con punta di 740 pernottamenti per 1.000 abitanti nel mese di dicembre).

Tabella 17: Pernottamenti totali e mensili negli esercizi ricettivi e in altre tipologie di alloggio per i viaggi dei cittadini italiani (> 5 anni) verso località in Italia nella stessa Regione di residenza, fuori dalla Regione di residenza e all'estero. Anni 2006, 2008, 2013, 2018-2020. Valori assoluti e %.

ANNO	Totale annui v.a. in mln	Pernottamenti																				
		di cui			Mensili																	
		Stessa regione di residenza	Regione diversa da quella di residenza	Estero	GEN		FEB		MAR		APR		MAG		GIU							
		A	B	C	composizione %																	
2006	571,5	20,6	55,1	24,3	13,5	54,3	32,2	16,9	57,1	26,0	15,1	55,3	29,6	14,1	57,3	28,5	17,3	54,3	28,4	23,2	53,0	23,8
2008	614,5	21,5	55,2	23,3	14,7	60,4	24,9	13,9	53,5	32,6	13,7	56,0	30,3	12,8	52,5	34,7	19,0	51,9	29,1	22,9	56,8	20,2
2013	388,5	19,3	65,6	15,1	19,0	68,1	12,9	21,0	68,4	10,6	17,5	62,8	19,7	15,1	59,2	25,7	17,6	62,5	19,9	19,5	61,9	18,6
2018	438,7	16,8	63,6	19,6	15,3	58,0	26,7	13,7	58,8	27,5	14,1	54,8	31,2	16,8	65,6	17,7	14,0	58,6	27,3	19,8	59,3	20,9
2019	421,7	16,5	63,0	20,5	13,1	70,0	16,9	14,8	66,0	19,3	15,3	70,2	14,5	13,7	60,0	26,3	18,2	62,4	19,4	19,9	61,6	18,4
2020	274,3	18,7	54,8	26,5	13,8	66,2	20,0	14,2	62,0	23,8	12,0	75,1	12,9	17,7	77,7	4,6	12,3	46,5	41,2	15,9	35,2	48,8

segue 2° semestre

ANNO	Totale annui v.a. in mln	Pernottamenti																				
		di cui			Mensili																	
		Stessa regione di residenza	Regione diversa da quella di residenza	Estero	LUG			AGO			SET			OTT			NOV			DIC		
		A	B	C	composizione %																	
2006	571,5	20,6	55,1	24,3	27,3	51,8	20,9	22,0	56,9	21,1	21,6	57,0	21,4	16,7	48,3	35,0	14,7	50,1	35,2	13,9	61,0	25,1
2008	614,5	21,5	55,2	23,3	29,1	53,4	17,4	24,0	55,0	21,1	22,0	55,4	22,7	17,2	52,5	30,3	17,1	50,2	32,7	14,8	63,9	21,3
2013	388,5	19,3	65,6	15,1	21,6	68,5	9,8	19,8	69,0	12,1	19,5	66,6	13,9	17,6	58,2	24,2	16,1	69,3	15,6	17,7	61,7	20,6
2018	438,7	16,8	63,6	19,6	22,9	66,2	10,9	16,1	66,9	17,1	17,8	68,2	14,0	14,5	60,1	25,5	14,1	59,0	28,9	12,0	66,8	21,2
2019	421,7	16,5	63,0	20,5	18,6	64,8	16,6	18,1	59,6	22,3	14,6	70,7	14,7	14,2	60,7	25,1	14,7	58,6	26,6	10,1	63,3	26,6
2020	274,3	18,7	54,8	26,5	14,6	43,9	41,5	28,1	64,0	7,9	26,4	62,8	10,8	27,7	60,9	11,4	14,3	26,3	59,5	11,2	53,7	35,2

Fonte: elaborazioni su dati Istat, *Movimento dei clienti negli esercizi ricettivi; Viaggi e vacanze*.

³⁴ Il riferimento è alle destinazioni nazionali interne o esterne rispetto alla Regione di residenza e alle destinazioni estere.

Si procede ora a valutare l'ipotetico impatto delle escursioni³⁵ sulle assenze giornaliere dal Comune di residenza nelle date di voto, una pratica che nel 2018 (tabella 19) ha coinvolto in media circa 1.400 persone ogni mille³⁶. In media i tassi sono sostenuti oltre che nei mesi estivi anche in quelli primaverili, pur con comportamenti differenziati a livello territoriale.

Il mese di febbraio esercita scarso *appeal* sugli escursionisti in tutta Italia (tasso nazionale pari a 86 per 1.000) e anche a ottobre e novembre i livelli si mantengono comparativamente contenuti, tranne al Centro, dove il tasso raggiunge i 172 escursionisti ogni 1.000 abitanti nel primo dei due mesi indicati. In conclusione, proviamo a dare una stima complessiva dell'impatto dei due fenomeni. Tra le elezioni politiche considerate, due consultazioni sono state fissate nel mese di aprile: nel 2006 (domenica 9 e lunedì 10) e nel 2008 (il 13 e 14). In entrambi i casi i tassi medi nazionali dei pernottamenti sono elevati: rispettivamente, nel 2006 sono stati 520 per 1.000 abitanti, dato verosimilmente influenzato dalla cadenza delle vacanze pasquali nello stesso mese (la settimana successiva al voto) e, nel 2008, 493 per 1.000 abitanti, dato questo scervo da condizionamenti visto che la Pasqua cadeva nel mese di marzo). Si stima, quindi, che in particolare nel 2008 il tasso di astensionismo possa aver risentito dell'assenza di una parte del corpo elettorale dal Comune di residenza. In quell'anno la durata media di un viaggio era di poco superiore alle 5 notti; si può quindi stimare approssimativamente in circa 5,2 milioni il numero di residenti italiani assenti per turismo nel corso del mese e in 173.000 quelli assenti in media ciascun giorno (tabella 20). Nel 2013 le elezioni si sono svolte nelle giornate del 24 e 25 febbraio.

³⁵ Persone che effettuano una visita senza pernottamento fuori dal Comune dove la famiglia vive abitualmente, diretta in località italiane o estere, con una durata di almeno tre ore nel luogo di destinazione, esclusi gli spostamenti di andata e ritorno. Sono escluse le eventuali escursioni che si effettuano durante i soggiorni di vacanza/lavoro e gli spostamenti che hanno carattere di periodicità/regolarità nell'arco del mese di riferimento (per esempio, per seguire un corso di studi, frequentare una palestra, fare la spesa). Le escursioni possono essere effettuate sia per motivi personali che per motivi di lavoro. Tra i motivi personali, figurano: piacere, svago, vacanza, visita a parenti o amici, motivi religiosi o di pellegrinaggio, formazione/cultura, cure termali o trattamenti di salute, visite e cure mediche, shopping; accompagnare un familiare/parente/amico.

³⁶ Si è scelto di commentare i dati del 2018 in quanto il fenomeno delle escursioni giornaliere è meno influenzato dalla congiuntura economica. Si è quindi preferito utilizzare un dato più aggiornato, scegliendo l'anno in modo da poter effettuare una stima complessiva (come si vedrà nel seguito del paragrafo) dell'astensionismo potenzialmente attribuibile ai viaggi, con o senza pernottamento, per le elezioni politiche del 2018.

Tabella 20: Pernottamenti negli esercizi ricettivi e in altre tipologie di alloggio per i viaggi dei cittadini italiani verso località in Italia nella stessa Regione di residenza, fuori dalla Regione di residenza e all'estero per Regione di residenza. Mesi delle elezioni politiche 2006, 2008, 2013 e 2018. Tassi per 1.000 abitanti in età > 5 anni.

REGIONE e RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	Pernottamenti											
	Aprile 2006			Aprile 2008			Febbraio 2013			Marzo 2018		
	Totale	di cui		Totale presenze	di cui		Totale presenze	di cui		Totale presenze	di cui	
		Fuori dalla regione di residenza	Estero		Fuori dalla regione di residenza	Estero		Fuori dalla regione di residenza	Estero			
Tassi per 1.000 ab.			x 1.000 ab.			x 1.000 ab.			x 1.000 ab.			
Piemonte	533	333	158	479	239	170	305	211	-	433	158	218
Valle D'Aosta/Valleé d'Aoste	1.110	316	794	542	250	279	311	112	188	526	229	280
Lombardia	554	304	227	312	122	180	252	224	9	237	79	116
Trentino-Alto Adige/Sudtiroi	2.199	1.459	224	2.565	1.808	341	1.819	1.369	15	2.386	1.678	285
Veneto	455	127	224	324	223	69	311	44	50	386	265	107
Friuli-Venezia Giulia	805	447	80	1.003	564	248	810	524	108	748	530	28
Liguria	867	610	216	482	217	196	280	239	7	607	143	447
Emilia-Romagna	649	161	330	583	232	268	345	193	100	607	266	233
Toscana	455	270	75	775	219	458	376	198	56	519	371	35
Umbria	541	315	226	551	379	145	275	241	15	509	306	178
Marche	284	202	37	423	175	205	202	186	-	323	288	-
Lazio	490	353	59	652	349	272	303	269	19	545	365	121
Abruzzo	197	146	11	262	188	47	117	98	-	204	146	36
Molise	808	440	337	409	265	67	498	322	172	359	246	110
Campania	439	244	157	397	215	127	150	106	35	306	228	3
Puglia	321	234	31	426	275	129	164	92	53	288	136	134
Basilicata	544	312	227	328	226	97	156	152	-	173	167	-
Calabria	689	544	93	403	313	66	180	159	3	166	144	-
Sicilia	329	268	31	412	237	16	89	63	-	442	102	311
Sardegna	389	106	160	250	141	40	67	52	-	597	317	156
Nord-ovest	586	344	211	379	166	180	270	221	8	330	108	178
Nord-est	721	293	248	696	405	188	515	273	72	693	425	163
Centro	455	304	74	653	287	313	310	234	28	505	353	83
Sud	431	282	105	391	245	109	163	115	34	268	180	46
Isole	344	227	63	371	213	22	84	60	-	481	156	272
Italia	520	298	148	493	259	171	276	189	29	435	238	136

Fonte: elaborazioni su dati Istat, *Movimento dei clienti negli esercizi ricettivi; Viaggi e vacanze.*

Il volume dei flussi è stato molto più contenuto nel mese di febbraio, intorno ai 276 pernottamenti ogni 1.000 abitanti, con incidenza sul fenomeno dell'astensionismo involontario verosimilmente marginale. Le più recenti elezioni politiche si sono svolte in un'unica data, domenica 4 marzo 2018. Il tasso di assenze calcolato per quel mese è di 435 pernottamenti ogni 1.000 abitanti, dato comparativamente elevato e confrontabile con quello del mese di dicembre dello stesso anno.

Si stima, quindi, che i viaggi del mese abbiano coinvolto circa 5,4 milioni di cittadini, in media poco più di 175.000 al giorno³⁷. Sul possibile astensionismo involontario conseguenza dell'assenza dal Comune di residenza può aver inciso

³⁷ Stime per il mese di marzo applicando una durata media dei viaggi nel primo trimestre 2018 di 4,2 notti.

per questa tornata elettorale anche la quota degli escursionisti, indotti a non partecipare alla consultazione elettorale nell'unica giornata festiva di apertura dei seggi. Il fenomeno nel 2018 ha coinvolto nel mese di marzo poco meno di 6,5 milioni di residenti italiani, circa 208.000 al giorno (in media e approssimando per difetto, considerato che le escursioni in larga parte si svolgono nel corso del fine settimana).

Ipotizzando, quindi, uno scenario di massimo astensionismo involontario legato ai viaggi, le persone fuori dal luogo di residenza in ciascun giorno del mese di marzo 2018 potrebbero essere state intorno alle 383.000; in termini di incidenza sul corpo elettorale poco più dello 0,8%. Come più volte richiamato, si tratta in questo caso di stime largamente approssimate, con ogni probabilità per difetto (tabella 21).

Tabella 21: Pernottamenti ed escursioni dei cittadini italiani (> 5anni) per ripartizione geografica di residenza. Marzo 2018 Valori assoluti mensili e giornalieri (a) e tassi per 1.000 abitanti.

RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	Mese		Stima giornaliera			
	Pernottamenti v.a.	Escursioni v.a.	Viaggiatori con pernottamento (a) v.a.	Escursionisti senza pernottamento v.a.	Assenze potenziali dal comune di residenza Totale v.a.	Tassi per 1.000 ab.
Nord-ovest	4.515.152	1.227.271	34.679	39.589	74.268	5,4
Nord-est	6.907.718	1.948.243	53.055	62.847	115.901	11,6
Centro	5.131.464	1.539.714	39.412	49.668	89.080	8,8
Sud	3.360.141	931.844	25.808	30.059	55.867	4,5
Isole	2.884.698	798.952	22.156	25.773	47.929	8,0
Italia	22.799.173	6.446.024	175.109	207.936	383.045	7,3

Fonte: elaborazioni su dati Istat, *Movimento dei clienti negli esercizi ricettivi; Viaggi e vacanze.*

2.2.1.6. Frequenza delle occasioni elettorali

A influenzare l'astensionismo interviene inoltre, anche se in misura impossibile da stimare con accuratezza, la casualità e la numerosità delle scadenze di voto, un fenomeno via via cresciuto negli anni in modo quasi esponenziale come conseguenza degli scioglimenti anticipati³⁸ di molte amministrazioni

³⁸ Gli scioglimenti anticipati sono aumentati a causa dell'introduzione di sistemi elettorali con la clausola *simul stabunt simul cadent* (Regioni, Comuni) e a causa delle misure di scioglimento delle amministrazioni locali (Comuni, Province, Città metropolitane, Comunità montane, ecc.) per infiltrazioni della criminalità organizzata.

locali e dell'aumentato numero di *referendum* regionali e territoriali³⁹. A titolo esemplificativo, in tabella 22 vengono riportate le 66 date nelle quali si sono tenute votazioni tra il primo semestre 2013 e il primo semestre 2018. In tutti gli 11 semestri presi in considerazione sarebbe stato possibile concentrare le scadenze elettorali in una sola data per ogni semestre, con l'unica eccezione dei primi sei mesi del 2018 quando l'indizione delle elezioni politiche avrebbe potuto coincidere con il voto regionale del Friuli-Venezia Giulia solo se si fosse proceduto allo scioglimento anticipato delle Camere tre settimane dopo.

Tabella 22: Date in cui si sono svolte elezioni o referendum dal 1° gennaio 2013 al 31 giugno 2018.

Scadenze di voto	CONSULTAZIONI			
	Politiche, Europee	Regionali	Comunali*	Referendum**
Primo semestre 2013				
24/02/2013	Politiche	Lombardia, Lazio, Molise		
26/05/2013		Valle d' A.	RSO, RSS	
Secondo semestre 2013				
06/10/2013				Toscana
09/10/2013				Lombardia
27/10/2013		Trento, Bolzano		
29/10/2013				Toscana
10/11/2013			RSS	
17/11/2013		Basilicata	RSO	
01/12/2013				Friuli V.G., Marche, Lombardia
Primo semestre 2014				
09/02/2014				Bolzano, Liguria
16/02/2014		Sardegna		
09/03/2014				Marche
30/03/2014				Veneto
13/04/2014				Umbria
04/05/2014			RSS	
25/05/2014	Europee	Piemonte, Abruzzo	RSO, RSS	
01/06/2014				Valle d'Aosta

³⁹ Oltre ai *referendum* regionali va segnalata la crescita dei *referendum* sulle proposte di fusione di due o più Comuni, oppure di modifica dei confini di Comuni, Province, Regioni.

Tabella 22: (segue)

Scadenze di voto	CONSULTAZIONI			
	Politiche, Europee	Regionali	Comunali*	Referendum**
Secondo semestre 2014				
28/09/2014				Friuli V.G.
31/08/2014				Veneto
26/10/2014			RSO	Toscana
08/11/2014				Piemonte
23/11/2014		Emilia-Romagna, Calabria		
30/11/2014				Lombardia
Primo semestre 2015				
29/04/2015				Piemonte
10/05/2015		Valle d'Aosta	RSS	
31/05/2015		Veneto, Liguria, Toscana, Umbria, Marche, Campania, Puglia		
07/06/2015				Trento
14/06/2015				Abruzzo, Piemonte
Secondo semestre 2015				
10/07/2015			RSS	
31/08/2015				Bolzano
11/10/2015				Emilia R.
18/10/2015				Friuli V.G.
15/11/2015			RSO	
29/11/2015				Toscana
13/12/2015				Marche
Primo semestre 2016				
20/03/2016				Bolzano
15/04/2016				Calabria
17/04/2016				Nazionale abrogativo
08/05/2016			RSS	
15/05/2016			RSS	
05/06/2016			RSS	

Tabella 22: (segue)

Scadenze di voto	CONSULTAZIONI			
	Politiche, Europee	Regionali	Comunali*	Referendum**
Secondo semestre 2016				
11/12/2016			RSO	Marche
12/06/2016				Bolzano
19/06/2016				Friuli V.G.
23/10/2016			RSS	
06.11.2016				Piemonte
13/11/2016			RSO	
04/12/2016				Nazionale costituzionale
Primo semestre 2017				
05/02/2017				Trento
05/02/2017				Liguria
26/03/2017				Calabria
07/05/2017			RSS	Toscana
11/06/2017			RSO, RSS	Friuli V.G., Liguria, Piemonte
Secondo semestre 2017				
24/09/2017				Friuli V.G.
20/10/2017				Toscana
22/10/2017				Lombardia, Veneto, Calabria, Piemonte
29/10/2017				Friuli V.G., Toscana, Piemonte
05/11/2017		Sicilia		
26/11/2017	-	-	RSS	-
Primo semestre 2018				
14/01/2018				Basilicata
04/03/2018	Politiche			
22/04/2018		Molise		
29/04/2018		Friuli V.G.	RSS	Friuli V.G.
20/05/2018			RSS	
27/05/2018			RSS	Piemonte
10/06/2018			RSO, RSS	
Totale giornate	3	11	21	41

Fonte: Ministero dell'Interno e siti regionali.

* La colonna indica le elezioni comunali che si sono svolte in Regioni a statuto ordinario (RSO) o in Regioni a statuto speciale (RSS).

** La colonna indica la Regione in cui si è svolta la consultazione referendaria locale o il referendum nazionale abrogativo o costituzionale.

2.2.2. L'astensionismo volontario tra protesta e indifferenza

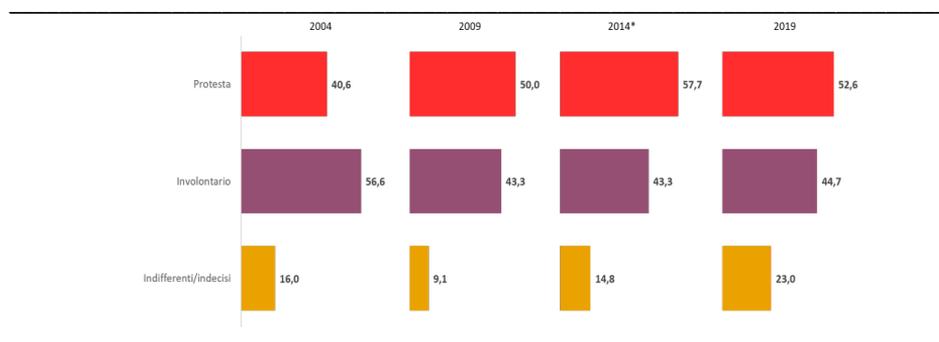
Una prima fonte per analizzare l'astensionismo volontario, ma, in parte, anche per avere un riscontro soggettivo rispetto all'astensionismo involontario, è costituita dalle tradizionali indagini post-voto condotte dal Parlamento europeo attraverso apposite rilevazioni dell'Eurobarometro⁴⁰. Si vedano le figure 6 e 7.

Figura 6: Motivi dell'astensione nelle elezioni europee (2004-19, Italia, %, risposte multiple)

	2004	2009	2014	2019
POCA FIDUCIA O INSODDISFAZIONE PER LA POLITICA IN GENERALE	30,2	29,4	29,0	26,9
MALATO O CON PROBLEMI DI SALUTE	15,1	14,7	19,0	15,7
IN VACANZA O LONTANO DA CASA	14,2	11,1	17,0	14,5
ATTIVITÀ FAMILIARI O DI SVAGO	13,2	4,4	7,0	12,7
NON INTERESSATO ALLA POLITICA IN QUANTO TALE	10,4	11,1	10,0	11,5
IL VOTO NON HA CONSEGUENZE	10,4	4,8	8,0	10,9
TROPPO OCCUPATO O SENZA TEMPO PER LAVORO	9,4	6,0	7,0	10,3
VOTO RARAMENTE O MAI	9,4	7,1	9,0	10,0
NON INTERESSATO ALLE QUESTIONI EUROPEE	6,6	7,9	7,0	7,9
NON SO MOLTO DI UE E DELLE SUE ELEZIONI	5,7	6,0	11,0	6,9
NON DEL TUTTO SODDISFATTO DELL'UE COME ISTITUZIONE	3,8	1,6	4,0	6,3
MANCANZA DI DIBATTITO PUBBLICO O CAMPAGNA ELETTORALE	1,9	8,3	4,0	5,4
PROBLEMI DI REGISTRAZIONE O DI SCHEDA ELETTORALE	1,9	4,0	3,0	3,0
NON SAPEVO CI FOSSERO LE ELEZIONI	0,0	0,4	2,0	3,0
MI OPONGO ALL'UE	0,0	4,0	3,0	3,0

Fonte: elaborazioni su dati Eurobarometro.

Figura 7: Protesta, Indifferenza, Involontarietà nelle elezioni europee (2004-19, Italia, %, risposte multiple)

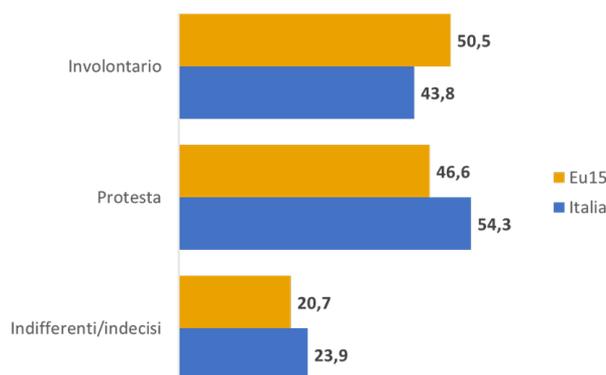


Fonte: elaborazioni su dati Eurobarometro.

⁴⁰ Le pubblicazioni e i dataset delle indagini post-voto sono rinvenibili in Parlamento europeo, *Eurobarometro. Sondaggi del Parlamento europeo* (<https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/it/be-heard/eurobarometer>).

Se, poi, si esplicita il senso che sta dietro ciascuna risposta raggruppando le risposte sulla base delle stesse motivazioni di fondo, si possono vedere i risultati nella figura 8. Malgrado quello che si potrebbe pensare sulla base del senso comune, non è l'indifferenza verso l'Unione europea la principale motivazione, ma l'insoddisfazione e la sfiducia che riassumiamo nella figura 8 con il termine di 'protesta'. Essa già esisteva prima del 2004, ma aumenta notevolmente con la Grande Recessione, per poi proseguire per la presenza di partiti antieuropei che partecipano alla competizione elettorale. Il *trend* è assai evidente: diminuisce l'astensione involontaria, aumenta nettamente l'indifferenza (9 punti tra il 2014 e il 2019), si mantiene assai rilevante la protesta anche se il suo aumento è soprattutto tra il 2009 e il 2014, mentre successivamente si inverte, diminuendo quando ci si allontana dalle politiche di austerità sostenute dall'Unione nel post-crisi economica.

Figura 8: Astensionisti, elezioni europee del 2019: Italia e EU15 a confronto (% , risposte multiple).



Fonte: elaborazioni su dati Eurobarometro.

Sulla base delle ricerche e delle conoscenze conseguenti, il sondaggio Eurobarometro chiede le motivazioni dell'astensione mettendo insieme diversi aspetti, quali "sfiducia o insoddisfazione nei confronti della politica", "inefficacia del voto", "disinteresse verso la politica", "abitudine a non votare", "in vacanza o lontano da casa", "disinteresse per temi europei", "insoddisfazione verso il Parlamento europeo come istituzione", "malattia o problemi di salute", "assenza di informazioni e conoscenze sulle elezioni europee", "ragioni di famiglia o altri impegni", "contro l'Unione

europa”, “troppi impegni, mancanza di tempo per lavoro”, “problemi di registrazione o per la scheda elettorale”, “mancanza di conoscenza delle elezioni”, “assenza di dibattito o di campagna elettorale”.

Se a questo punto si tirano le fila di questa sezione, oltre l’astensionismo apparente, i cui aspetti e dimensioni sono stati indicati nei precedenti paragrafi, l’astensionismo reale presenta tre motivazioni di fondo che sono emerse anche in Italia con consistenza diversa nel tempo e rispetto agli altri Paesi. Rispetto alle tre categorie emerse, gli involontari, gli alienati e gli indifferenti, alcune precisazioni sono utili. Quando per i primi si usa il termine ‘involontari’, in realtà, si fa riferimento a un complesso di situazioni anche molto diversificate tra loro che vanno da un’impossibilità effettiva di andare a votare (involontarietà vera e propria) a situazioni più ambigue nelle quali se ci fosse stato un impegno civile assai più sentito il cittadino sarebbe comunque andato a votare. Rispetto alle altre due categorie è utile rilevare che all’interno di ciascuna di esse ci possono essere diversi gradi di alienazione-protesta ovvero diversi gradi di disinteresse.

Figura 9: Motivi dell’astensione nelle elezioni politiche in Italia (2018) (% , risposte multiple).



Fonte: Istituto Cattaneo, Database Itanes, 2018.

Da un punto di vista empirico, non sono categorie che hanno una consistenza stabile. Per gli indifferenti, ad esempio, se nelle campagne elettorali vengono sollevati temi particolarmente rilevanti che attraggono attenzione o paura – anche solo per effetto di una strategia manipolativa messa in atto da qualche attore politico – gli astensionisti indifferenti possono diminuire. Ad esempio, una crisi economica, magari anche per effetto di una pandemia, può ampliare il numero degli insoddisfatti-alienati e quindi le dimensioni di quell’area di astensionismo.

A questo proposito, va notato l’effetto perverso dell’astensione per protesta, che finisce per lasciare spazio e alla fine rafforzare proprio attori e posizioni contro le quali si protesta. La condizione ovvia perché avvenga questo è che l’astensione rimanga tale e che la protesta non segua altri canali di attivazione come dimostrazioni, scioperi e simili. Lo schema 1 presenta un quadro riassuntivo dei tipi di astensionismo reale e dei relativi atteggiamenti e comportamenti. Non è questa la sede per discutere teoricamente diversi altri possibili profili di astensionismo, si può però notare come comportamenti ed atteggiamenti possono non essere sempre coerenti. Ad esempio, la protesta che caratterizza gli alienati e, di solito, si concretizza in un’astensione continua può portare quando emerge un partito che la interpreta efficacemente quegli stessi alienati a votare e, quindi, a un astensionismo che diventa intermittente.

Schema 1: Chi sono gli astensionisti: posizione complessiva, atteggiamenti, comportamenti (2022).

<i>Posizione</i>	Alienati	Indifferenti	Involontari
<i>atteggiamenti/vincoli</i>	critica radicale, insoddisfazione, sfiducia	distacco, disinteresse	impedimenti personali diversi
<i>comportamenti</i>	protesta non convenzionale astensione continua	astensione continua disinformazione	astensione intermittente
<i>consistenza stimata</i>	35/45% (Eu) 40/30% (Po)	15/25% (Eu) 20/30% (Po)	35/40% (Eu) 20/30% (Po)

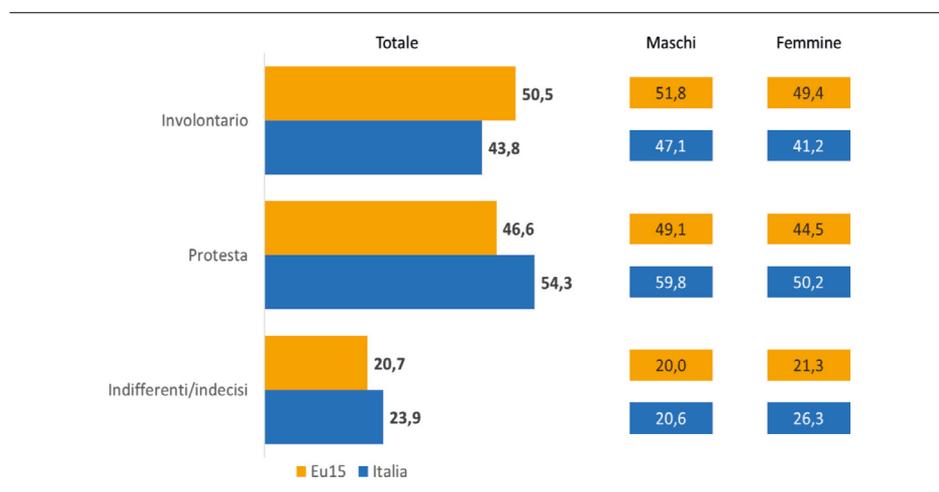
Considerato, inoltre, che rispetto agli altri Paesi europei anche con lunghe tradizioni democratiche l’Italia conserva le sue tradizioni partecipative (vedi tabella 1), il declino della partecipazione è inferiore a diversi Paesi e il problema dell’astensione emerge soprattutto dopo la Grande Recessione, per effetto della crescita di insoddisfazione e scontento, una stima della consistenza complessiva è

opportuna. Va subito aggiunto che questo esercizio sembra utile anche per capire meglio la consistenza dell'universo astensionista a cui gli eventuali provvedimenti proposti da questa commissione possono fare riferimento. Le percentuali riportate nello schema riassuntivo 1 utilizzano come riferimento per la stima i risultati presentati nelle figure 8 e 9.

2.3. Profili sociali degli astensionisti

Nella tradizione degli studi sulla partecipazione politica e, in particolare, negli studi elettorali i profili degli astensionisti sono molto evidenti, come pure ben note sono le loro evoluzioni nel tempo. Questa letteratura individua, in primo luogo, gli astensionisti tra coloro che, per ragioni di posizione sociale, livello di istruzione, genere ed età, hanno un senso personale di inefficacia politica (“non conta quello che pensa la gente come me”) e tra coloro che non sono stati mai inseriti o non sono più inseriti in comunità o gruppi che hanno obiettivi politici preminenti (partiti, sindacati, associazioni politiche) o secondari (associazioni culturali di diverso genere o anche associazioni religiose). In secondo luogo, vi sono coloro che per le più varie ragioni intendono manifestare un qualche dissenso/protesta attraverso il rifiuto di recarsi a votare.

Figura 10: Gli astensionisti nelle elezioni europee (2019), in Italia e in EU15 per genere (% ,risposte multiple).



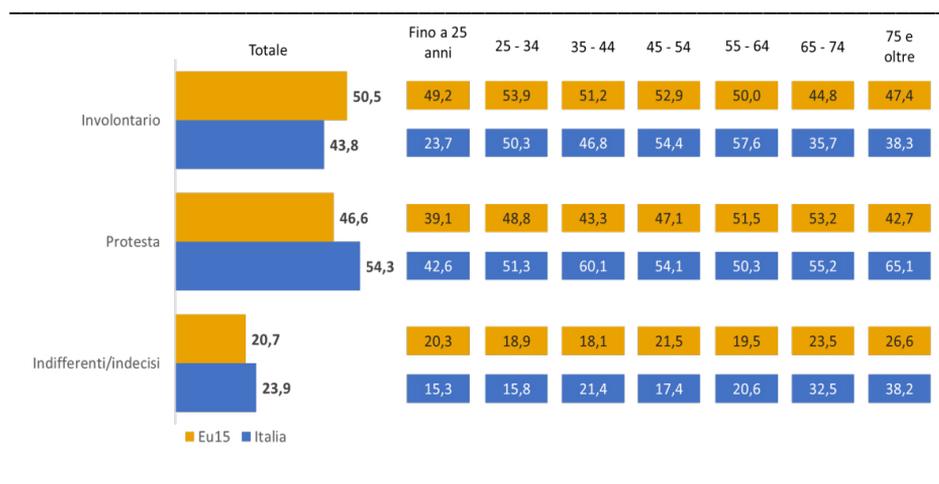
Fonte: Eurobarometro/Gesis.

La crescita del fenomeno astensionista viene attribuita dalla letteratura a diversi fattori socio-culturali, politici e istituzionali (oltretutto congiunturali). Rispetto ai fattori socio-culturali, innanzi tutto, va ricordato il ricambio generazionale in cui i processi di socializzazione hanno funzionato di meno e, quindi, l'elettorato giovanile presenta una discontinuità rispetto al passato, che si accompagna ad una minore tendenza a recarsi a votare. A questo si può aggiungere che l'aumento delle dimensioni relative di questo elettorato è dovuto all'abbassamento dell'età in cui si è ammessi a votare. Anche l'attenuazione dei livelli di competitività all'interno dei sistemi partitici per effetto della stabilizzazione della democrazia e, in alcune fasi del periodo post-1989, la minore salienza di temi rilevanti nel dibattito politico di diversi Paesi hanno spinto l'astensione. Infine, non va dimenticata la stessa struttura delle opportunità presente nelle diverse democrazie che ha un ruolo rilevante nello scoraggiare la partecipazione elettorale. Ad esempio, si pensi ai sistemi elettorali maggioritari o quelli a doppio turno quando il vincitore è dato per scontato, e alle regole complicate per iscriversi nelle liste elettorali, insieme ad altri aspetti che possono ridurre la volontà di accesso alle urne.

In questo Libro bianco, però, si possono fare diverse considerazioni aggiuntive e scendere maggiormente nei dettagli grazie alla distinzione tra i diversi tipi di astensionisti (vedi il paragrafo precedente) e alla disponibilità di alcuni ulteriori dati. Si può quindi capire meglio chi sono gli involontari, chi gli alienati, chi gli indifferenti. Si considerano, in primo luogo, le differenze di genere (vedi figura 10). Mentre a livello europeo gli involontari sono in quasi ugual misura uomini e donne, in Italia lo sono di più gli uomini, riflettendo analoghe differenze nella partecipazione al lavoro e, con ogni probabilità, conseguenti differenze nel rapporto tra domicilio e residenza. In misura ancora più netta (+9,6% rispetto a +5,9%) gli alienati sono più uomini che donne, ma anche in questo caso la differenza italiana è maggiore di quella europea (+4,6). Tra gli indifferenti le percentuali si ribaltano, le donne lo sono di più degli uomini sia in Europa (+1,3) sia in misura maggiore in Italia (+5,7). Le caratteristiche proprie della società italiana, sia rispetto all'occupazione sia di più in generale rispetto al coinvolgimento sociale, si riflettono nei nostri tre profili, con l'aggiunta ovviamente che pur non essendo differenze drammatiche sono, tuttavia, abbastanza rilevanti rispetto alle altre democrazie consolidate.

Se dal genere si passa all'età, che è stato considerato più recentemente in letteratura come uno dei fattori più rilevanti in termini di comportamento partecipativo o astensionista, i risultati che emergono dalla differenza tra l'Italia e gli altri Paesi europei, sono abbastanza sorprendenti (vedi figura 11). Innanzi tutto, è netta la differenza tra i giovani europei e quelli italiani: i secondi sono molto più politicizzati dei primi.

Figura 11: Gli astensionisti nelle elezioni europee (2019), in Italia e in EU15 per età (% , risposte multiple).



Fonte: Eurobarometro/Gesis.

Infatti, fino a 25 anni ci sono molti meno involontari, meno indifferenti e più alienati. Curiosamente, tra i più anziani, dai 65 anni in poi, troviamo una situazione simile con una parziale differenza. Ovvero meno involontari e molti più alienati – tanto più dei giovani - ma meno indifferenti. In breve, anche nel caso degli anziani, siamo di fronte ad un gruppo nettamente più politicizzato degli europei che hanno la stessa età. Questo risultato è perfettamente coerente con le tradizioni di alta partecipazione elettorale degli Italiani dal secondo dopoguerra in poi. Rispetto alle altre fasce di età il quadro è meno differenziato tra Europa e Italia.

Quando si passa all'esame dei livelli di istruzione (vedi figura 12), che è stato tradizionalmente uno dei fattori più rilevanti nello spiegare l'astensione elet-

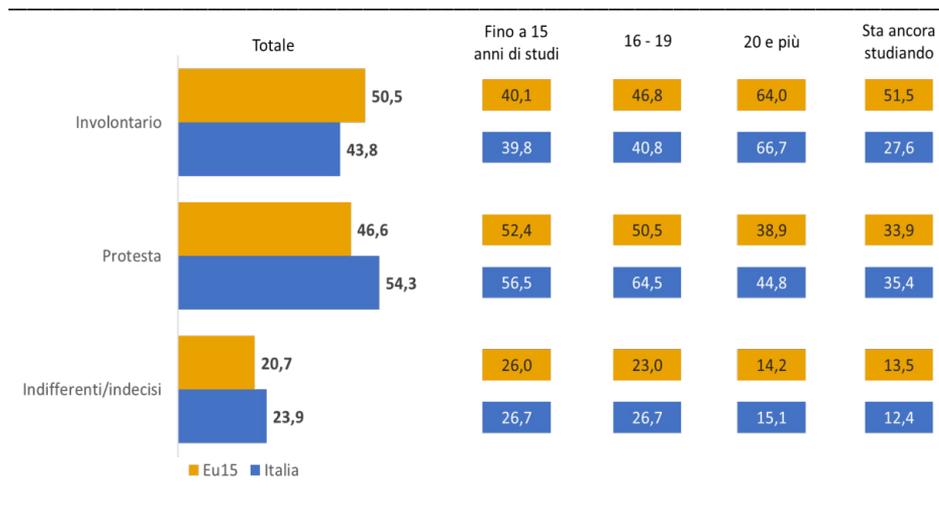
torale, i risultati già noti in letteratura vengono confermati. In primo luogo, l'astensionismo involontario riguarda soprattutto quelli con istruzione maggiore, con quasi 40 punti di differenza tra massimo e minimo numero di anni di studio. Gli alienati sono maggiormente presenti a un livello intermedio di istruzione (16-19 anni). E lo stesso avviene, in misura inversa, per gli indifferenti, dove, come ci si poteva attendere, le percentuali più elevate si osservano tra chi ha meno anni di studio. In generale, va anche osservato come la variabile istruzione sia quella che presenta una maggiore coerenza tra astensionisti italiani ed europei.

Dunque, complessivamente, in Italia gli involontari sono in maggioranza uomini, di media età (tra 45 e 64 anni), con più anni di studio; gli alienati sono di più tra gli uomini, di età media ed elevata (tra i più anziani l'alienazione sale al 65% delle risposte multiple), con livelli medio-bassi di istruzione; gli indifferenti si caratterizzano per la maggiore presenza di donne, per l'età più avanzata (soprattutto con più di 65 anni) e per la minore istruzione.

A questo quadro si può aggiungere che i profili appena descritti sono ulteriormente confermati dai risultati dell'*Indagine multiscope*⁴¹ dell'Istat. La lontananza dalla sfera politica (persone di 14 anni e più che dichiarano di non informarsi di politica) coinvolge il 27,6% dei cittadini (erano il 22,6% solo 5 anni prima). Tra chi non si informa prevale il disinteresse, in particolare tra le donne (66,7% a fronte del 63,6% tra gli uomini) e la sfiducia nella politica che invece è più elevata tra questi ultimi (26,7%, 2 punti in più delle donne). Il disinteresse è più marcato tra i giovani (in particolare nella classe 20-24 anni è dichiarato dal 73,6% delle donne ed al 72,2% degli uomini), nel Mezzogiorno (66,5% e massimo nelle Isole) e decresce al crescere del livello di istruzione (66,4% tra le persone in possesso di titolo di studio fino alla licenza media inferiore, 3,7 punti in più di laureati e dottorati).

⁴¹ Istat, *Indagine multiscope Aspetti della vita quotidiana*, che rileva annualmente la partecipazione politica dei cittadini nelle sue differenti modalità. Per approfondimenti, <https://www.istat.it/it/archivio/244843>.

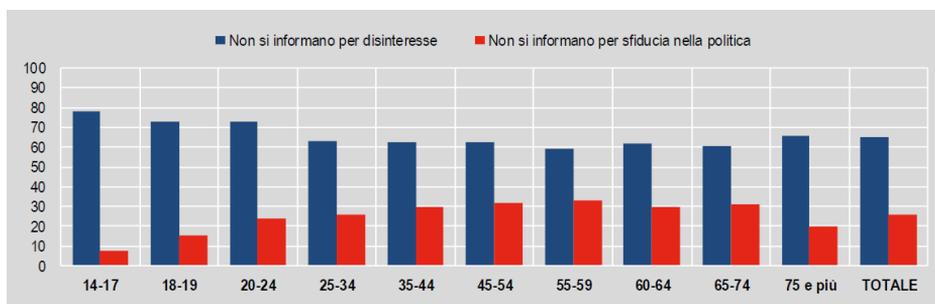
Figura 12: Gli astensionisti nelle elezioni europee (2019), in Italia e in EU15 per istruzione (%), risposte multiple).



Fonte: Eurobarometro/Gesis.

Considerando la posizione occupazionale il disinteresse è massimo tra le persone in cerca di prima o nuova occupazione (63,1%), tra le casalinghe (65,4%) e gli operai (66,7%). La sfiducia nella politica è indicata come motivazione principale dalle persone nelle fasce centrali di età (35-59) di entrambi i sessi (pur con prevalenza in livello tra gli uomini dove raggiunge il 35,2% tra i 55-59enni), non mostra significativi differenziali geografici, è positivamente correlata al livello di istruzione (massima tra i diplomati delle scuole superiori: quasi 1 su 3), comparativamente più elevata tra le persone in posizione occupazionale apicale (dirigenti e quadri) o tra le persone in cerca di occupazione (in entrambi i gruppi sfiora il 29% a fronte di un valore medio di 3 punti percentuali inferiore). Vi è una quota crescente di popolazione che, oltre a non informarsi di politica, non vi partecipa in forma diretta o indiretta, rinunciando così a una dimensione importante della cittadinanza. Si tratta nel 2019 di circa 12 milioni e 200.000 individui (il 23,2% della popolazione di 14 anni e più contro il 18,9% del 2014), circa 7 milioni e 700.000 donne (28,3% della popolazione femminile di 14 anni e più) e 4 milioni e 500.000 uomini (17,7%) (si veda la figura 13).

Figura 13: Persone di 14 anni e più che non si informano mai di politica per motivazione e classi di età (2019).



Fonte: elaborazioni su dati Istat, *Indagine multiscopo. Aspetti della vita quotidiana*.

Quando, in conclusione, si riconsiderano i dati nel loro complesso sono due gli aspetti che colpiscono e qualificano meglio l’astensionismo. Il primo: ci troviamo di fronte a un fenomeno diffuso e, come avviene con tutti i fenomeni quando diventano più generalizzati, i profili sociali che emergono sono poco netti: il genere conta ma assai poco, mentre l’età e l’istruzione sono maggiormente discriminanti, ma non in modo particolarmente netto. Il secondo: la distinzione tra gli astensionisti si conferma necessaria per capire un po’ più a fondo il fenomeno. Così, gli involontari si trovano in una fascia di età intermedia e con maggiore livello di istruzione. Questo fa pensare che diversi provvedimenti di rimozione di ostacoli e incentivi possano essere in grado di incidere positivamente sul comportamento elettorale. Per gli alienati, date le dimensioni del fenomeno negli anni per i quali abbiamo i dati, il profilo sociale è meno netto, e probabilmente lo sarebbero ancora meno se venissero considerati anche gli anni della pandemia. Gli indifferenti presentano un quadro sostanzialmente simile. In generale, si può avanzare l’ipotesi che le criticità siano maggiori nelle classi di età più avanzate e con basso titolo di studio, e si manifestino attraverso la protesta (specie tra l’elettorato maschile) o l’indifferenza (specie tra l’elettorato femminile).

Negli anni recenti l’informazione e la comunicazione politica sono state completamente trasformate dall’avvento di *internet*, in particolare a causa dell’uso massiccio dei *social media* e dei *social network* da parte di tutte le categorie di cittadini, con la parziale eccezione delle fasce più anziane della popolazione.

Appare dunque plausibile ipotizzare una qualche relazione tra la diffusione di questi strumenti di comunicazione *peer to peer* ('da pari a pari') e le scelte degli elettori, comprese quelle relative alla decisione di andare o meno a votare.

In astratto si può ipotizzare che ne discendano prevalenti effetti negativi, legati al diverso senso di efficacia attribuito alla partecipazione ai social e alla partecipazione al voto, oppure, al contrario, prevalenti effetti positivi, come conseguenza delle capacità di (ri)mobilizzazione connaturate a questi nuovi mezzi di comunicazione. Tuttavia, al momento, la ricerca empirica è solo agli inizi sia a livello nazionale sia a livello comparato, con la conseguenza di non avere ancora evidenze significative tanto sul piano quantitativo quanto su quello qualitativo. Si tratta in ogni caso di un tema che andrà adeguatamente approfondito in futuro, specie nella prospettiva di adeguate campagne di informazione e di promozione della partecipazione al voto.

3. Che cosa si fa nel mondo per promuovere la partecipazione elettorale

3.1. Premessa

Nell'ambito di questo Libro bianco, particolare rilievo assume l'analisi delle esperienze degli altri Paesi che offre una base conoscitiva di estremo interesse, anche ai fini dell'elaborazione di proposte. L'obiettivo della ricognizione internazionale è individuare modelli e strumenti utili a rimuovere gli ostacoli alla partecipazione al voto, intervenendo su quei fattori che sono alla base del fenomeno dell'astensionismo involontario descritto nel precedente capitolo 2 (persone che per ragioni di studio e lavoro dimorano in un luogo diverso da quello di residenza; anziani, disabili, ecc.). Inoltre, nell'ambito della ricognizione, un focus particolare è dedicato agli strumenti di comunicazione, alle campagne di informazione e alle altre misure per la promozione della partecipazione al voto⁴².

Peraltro, indicazioni nella prospettiva di un ampliamento delle possibilità di voto provengono anche dalle istituzioni dell'Unione europea, con riferimento alle elezioni del Parlamento europeo. In particolare, nella decisione del 13 luglio 2018, al fine di incoraggiare la partecipazione degli elettori e di sfruttare appieno le possibilità offerte dallo sviluppo tecnologico, il Consiglio dell'Unione europea invita gli Stati membri a *“prevedere, tra l'altro, la possibilità del voto anticipato, per corrispondenza, elettronico e via internet, garantendo nel contempo, in particolare, l'affidabilità dei risultati, la segretezza del voto e la protezione dei dati personali”*⁴³.

La ricognizione internazionale ha riguardato i seguenti 19 Paesi: Australia, Austria, Belgio, Canada, Estonia, Danimarca, Francia, Germania, Irlanda, Nor-

⁴² La ricognizione internazionale è stata effettuata attraverso la consultazione delle informazioni pubblicate sui siti istituzionali, della legislazione elettorale di ciascun Paese, oggetto di studio, nonché di altre pubblicazioni in materia.

⁴³ [Decisione \(UE, Euratom\) 2018/994 del Consiglio dell'Unione europea del 13 luglio 2018 che modifica l'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consiglio del 20 settembre 1976 e, in particolare, il Considerando n. 5 e l'articolo 1. In generale, sull'importanza delle procedure di voto nel processo elettorale si v. Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto \(Commissione di Venezia\), *Codice di buona condotta in materia elettorale*, 2002. In particolare sulla compatibilità del voto a distanza e del voto elettronico con gli standard del Consiglio d'Europa si v. Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto \(Commissione di Venezia\), *Report on the compatibility of remote voting and remote voting with the standards of the Council of Europe*, 2004.](#)

vegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Slovacchia, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera⁴⁴.

In via preliminare, è stata svolta una rilevazione sulle modalità di voto, previste per le elezioni a livello nazionale, ulteriori a quella in presenza presso il seggio nel giorno delle elezioni, quali ad esempio il voto per corrispondenza, il voto anticipato presidiato e le misure specifiche per le persone con disabilità, malate o anziane. Inoltre, l'indagine ha riguardato le date di voto, i luoghi adibiti a seggio elettorale, le campagne di informazione e le misure di promozione.

Successivamente, è stato necessario operare una classificazione per ricondurre a categorie omogenee le diverse modalità di voto rilevate. A questo fine, diversamente da altre ricognizioni elaborate a livello europeo e internazionale⁴⁵, sono state oggetto di approfondita analisi le forme di voto a distanza presidiato⁴⁶. Quindi, nell'ambito dell'ampia categoria del voto a distanza, sono state tenute distinte le modalità di voto non presidiato (ad esempio il voto per corrispondenza) dalle forme di voto espresse in luogo presidiato (il voto anticipato presidiato, il voto in altro seggio nel giorno delle elezioni). La particolare attenzione dedicata in questo Libro bianco a tali ultime modalità, si basa sulla considerazione che esse sono in grado di assicurare più efficacemente la segretezza e la personalità del voto nel contesto del nostro Paese.

Sulla base del medesimo criterio sono state classificate le forme "intermedie" di voto, come ad esempio il "voto consegnato". In questo caso, infatti, si è scelto di considerare effettivamente presidiato solo il voto che si svolge obbligatoriamente attraverso un presidio che ne garantisce la segretezza. Di conseguenza, il

⁴⁴ In relazione ad alcune specifiche tematiche si è ritenuto opportuno integrare la ricognizione con ulteriori Paesi che rappresentano esperienze significative.

⁴⁵ Si fa riferimento, tra gli altri, a: Francisco Lupiáñez-Villanueva, Axelle Devaux (a cura di), *Study on the Benefits and Drawbacks of Remote Voting*, studio commissionato dalla Direzione Generale per la Giustizia e i Consumatori della Commissione europea, Brussels, 2018; International Institute for Democracy (IDEA) and Electoral Assistance and the Association of European Election Officials (ACEEEO), *Special Voting Arrangements in Europe: Postal, Early and Mobile Voting*, Strömsborg -Budapest, 2020; Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Office for Democratic Institution and Human Rights (ODIHR), *Alternative voting methods and arrangements*, 2020. Si v. inoltre la sezione *Special Voting Arrangements* del sito dell'International Institute for Democracy (IDEA) <https://www.idea.int/>.

⁴⁶ Sulla distinzione tra voto in luogo presidiato e non presidiato si v. anche Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia), *Report on the compatibility of remote voting and remote voting with the standards of the Council of Europe*, cit. dove, con riguardo al voto a distanza, si opera la distinzione tra "remote voting in a supervised environment" e "remote voting in a non-supervised environment": "In the first place remote voting is understood as voting in any designated place different to the polling station but with supervision by election officials or other officials with similar function. Second, remote voting means any form of voting without supervision by election officials or other officials with similar function. Postal voting may be an example of the second form".

voto che è consegnato o depositato in luogo presidiato è stato considerato come un voto per corrispondenza.

Oltre a un quadro sinottico riassuntivo, sono state predisposte schede tematiche per ciascuna modalità di voto individuata e per alcuni profili particolarmente rilevanti quali l'informazione e la comunicazione, gli edifici adibiti a seggio elettorale, le date e i luoghi in cui si vota.

Ciascuna scheda contiene una sintetica illustrazione, la descrizione Paese per Paese ed è corredata da appositi box di approfondimento sulle misure adottate in Italia in materia.

In particolare, sono state elaborate le seguenti schede tematiche:

- Voto per delega
- Voto elettronico
- Voto per corrispondenza
- Voto anticipato presidiato
- Voto in un seggio diverso da quello di residenza il giorno delle elezioni
- Voto per persone disabili, malate e anziane
- Liste elettorali, attestazione dello status di elettore e digitalizzazione
- Misure di informazione e promozione
- Edifici adibiti a seggio elettorale
- Quando si vota.

3.2. Come si vota negli altri Paesi: una tabella di sintesi

La tabella che segue offre una visione di insieme delle modalità di voto previste per i cittadini residenti sul territorio nazionale nei 19 Paesi oggetto della ricognizione. In questa prima tabella, quindi, non viene considerato il voto dei residenti all'estero.

Innanzitutto, si evidenzia che tutti i Paesi hanno previsto modalità che consentono di esercitare il diritto di voto a coloro che sono lontani dal luogo di residenza o hanno difficoltà a recarsi al seggio nel giorno delle elezioni. Si tratta di modalità di voto previste in alcuni casi in via generale, in altri al ricorrere di

condizioni specificamente individuate⁴⁷, quali ad esempio la difficoltà di recarsi al seggio per ragioni di salute, di disabilità, di studio, di lavoro, ecc..

Quadro sinottico delle modalità di voto nei Paesi oggetto di ricognizione (elezioni nazionali)⁴⁸

Paese	Voto per delega	Voto su internet	Voto per corrispondenza	Voto anticipato presidiato nel luogo di residenza	Voto anticipato presidiato in altro luogo	Voto in luogo diverso da quello di residenza il giorno delle elezioni	Voto per particolari categorie
Italia							✓
Australia			✓	✓*	✓*	✓	✓
Austria			✓*			✓*	✓
Belgio	✓*						✓
Canada			✓	✓	✓		✓
Danimarca				✓	✓		✓
Estonia		✓		✓	✓	✓	✓
Francia	✓						✓
Germania			✓			✓	✓
Irlanda			✓*				✓
Norvegia				✓	✓		✓
Paesi Bassi	✓					✓	✓
Portogallo				✓	✓		✓
Regno Unito	✓*		✓				✓
Repubblica Ceca						✓	✓
Slovacchia						✓	✓
Spagna			✓				✓
Stati Uniti ⁴⁹			✓	✓			✓
Svezia				✓	✓	✓	✓
Svizzera	✓		✓				✓

Con il simbolo ✓ sono indicate le modalità di voto previste per la generalità dei cittadini sul territorio nazionale.

Con il simbolo ✓* sono indicate le modalità di voto previste in casistiche ampie, al ricorrere di condizioni quali ad esempio assenza per ragioni di studio, di lavoro e vacanza.

⁴⁷ È il caso dell'Italia che non prevede modalità di voto alternative in via generale ma le prevede al ricorrere di specifiche condizioni: oltre al voto per corrispondenza per i residenti all'estero, come in altri Paesi, è prevista l'istituzione di seggi ospedalieri e il voto a domicilio in alcuni condizioni particolari (malati intrasportabili, quarantena Covid 19 ecc.) nonché il voto in un seggio diverso da quello di iscrizione nelle liste per rappresentanti di lista, militari delle Forze armate e appartenenti a Corpi militarmente organizzati per il servizio dello Stato, alle Forze di Polizia e al Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, naviganti (marittimi o aviatori), componenti dei seggi elettorali, candidati alle elezioni, ufficiali e agenti della forza pubblica in servizio di ordine pubblico presso i seggi elettorali.

⁴⁸ Sono considerate le modalità di voto previste per i residenti sul territorio nazionale e, con riguardo al voto elettronico, le sole forme di voto a distanza su internet.

⁴⁹ Negli Stati Uniti le modalità di voto differiscono da Stato a Stato in ragione della specifica legislazione: il voto per corrispondenza è presente in tutti gli Stati; il voto anticipato è previsto in 44 Stati su 50 (fonte: [National Conference of State Legislatures](#)).

Tra questi, i Paesi che non prevedono il voto per corrispondenza hanno previsto il voto anticipato presidiato, il voto in un seggio diverso da quello di residenza o il voto per delega.

Alcuni Paesi prevedono, oltre al voto per corrispondenza, diverse altre modalità di voto (Canada, Australia, USA, Germania).

Particolarmente rilevante è l'analisi delle diverse forme di voto anticipato presidiato (che affiancano quello tradizionale), che vengono illustrate nelle schede tematiche dedicate alle specifiche modalità di voto.

3.3. Il voto per delega

Tra i Paesi oggetto di studio, cinque (Belgio, Francia, Paesi Bassi, Regno Unito e Svizzera) prevedono il voto per delega, ossia la facoltà, per l'elettore impossibilitato a recarsi al proprio seggio nel giorno delle elezioni, di delegare un altro elettore ad esprimere il voto per suo conto e in suo nome.

In Francia, a seguito di recenti modifiche normative, l'elettore che intende conferire una delega non è più tenuto a fornire una specifica motivazione relativa all'impossibilità di recarsi al seggio di persona. Negli altri Paesi, il voto per delega è riconosciuto ad un'ampia platea di elettori, ma in presenza di specifiche circostanze (ad esempio, per motivi di lavoro, di salute e di studio, o perché temporaneamente o stabilmente all'estero), che devono essere dichiarate (Regno Unito) o, in alcuni casi, documentate (ad esempio in Belgio). In Svizzera la compilazione della scheda da parte di una terza persona è autorizzata unicamente nel caso in cui l'avente diritto al voto sia incapace di scrivere.

Nella maggior parte dei casi (Belgio, Francia e Regno Unito), è necessaria la presentazione di una domanda attraverso la compilazione, anche *online*, di moduli pubblicati sui siti istituzionali delle competenti Autorità. In Francia è previsto che l'elettore, compilato l'apposito modulo (anche direttamente sul portale www.maprocuracion.gouv.fr), debba recarsi personalmente dinanzi a un funzionario pubblico (presso un Commissariato di polizia, Gendarmeria o Consolato) che verifica la sua identità e provvede alla convalida della delega.

Nei Paesi Bassi, l'elettore può richiedere un "pass elettorale" (*Kieserpass*) che lo abilita a votare per delega (oltre a consentirgli di votare di persona in qualsiasi Comune del territorio). L'elettore conferisce la delega compilando gli appositi spazi sul retro del *pass* ricevuto (firmato da entrambi) e consegna lo stesso al delegato. In questo caso la delega (c.d. delega "privata") può essere conferita solo a un elettore che voti nello stesso Comune. In alternativa, l'elettore può richiedere di votare per delega presentando istanza al Comune di residenza, compilata dal delegante e dal delegato (c.d. delega "scritta"). La persona che riceve la delega con questa procedura non deve necessariamente risiedere nello stesso Comune del delegante.

Nella maggior parte dei casi, infatti, è richiesto che il delegante e il delegato siano iscritti nelle liste elettorali dello stesso Comune (in Francia tale limitazione è stata di recente rimossa). In tutti i Paesi è previsto un limite massimo di deleghe conferibili. Un elettore può rappresentare: una sola persona in Belgio; non più di due persone nel caso di Francia e Paesi Bassi; i parenti stretti e fino a due altre persone nel caso del Regno Unito. La delega al voto può essere conferita per una specifica elezione o per un determinato periodo di tempo.

Belgio

Per l'esercizio del voto per delega l'elettore autorizza un altro elettore a votare per suo conto e in suo nome sulla scheda cartacea presso un seggio elettorale, utilizzando un apposito modulo che non richiede ratifiche ufficiali. La delega può essere conferita fino al giorno delle elezioni. È consentito fungere da delegato per una sola persona.

Tale diritto è riconosciuto a gruppi piuttosto ampi di elettori, tra cui le persone malate e con disabilità, purché presentino un idoneo certificato medico, gli studenti fuori sede o chi per ragioni professionali o anche di vacanza non può recarsi al seggio, previa apposita certificazione (*Code electoral*, artt. 147-bis).

Francia

Gli elettori che non possono recarsi di persona presso al seggio il giorno delle elezioni possono votare per delega. A seguito di recenti modifiche normative, non è necessario fornire alcuna giustificazione a sostegno della richiesta. Compilato l'apposito modulo (anche online sul portale

www.maprocuracion.gouv.fr), l'elettore deve recarsi personalmente dinanzi a un funzionario pubblico, presso un commissariato di polizia, gendarmeria o Consolato, che verifica la sua identità e provvede alla convalida della delega.

Dal 1° gennaio 2022 non è più necessario che il delegato e il delegante siano iscritti nelle liste elettorali dello stesso Comune.

Per il voto in Francia, il delegato non può avere più di due deleghe, una sola delle quali può essere stabilita in Francia.

La delega può essere costituita per una specifica elezione o per un determinato periodo che non può superare un anno.

Paesi Bassi

Gli elettori che non possono recarsi di persona presso il seggio il giorno delle elezioni (ad es. per lavoro, malattia o ferie) possono votare per delega. Il delegato, che deve risiedere nello stesso Comune del delegante, può esprimere il voto in nome e per conto per un massimo di 2 elettori. L'elettore in possesso del *pass* elettorale (*Kieserpass*) può conferire la delega compilando gli appositi spazi sul retro del *pass* (firmato da entrambi) e consegnando lo stesso al delegato. In questo caso la delega (c.d. delega "privata") può essere conferita solo a elettori che votino nello stesso Comune. In alternativa, l'elettore può richiedere di votare per delega presentando istanza al Comune di residenza, che deve essere predisposta e sottoscritta dallo stesso delegante e dal delegato (c.d. delega "scritta"). Con questa procedura la persona che riceve la delega non deve necessariamente risiedere nello stesso Comune del delegante.

Regno Unito

È riconosciuta la facoltà di [votare per delega](#) ad un'ampia categoria di elettori, ma in presenza di determinate circostanze, tra cui:

- a) essere assenti il giorno delle votazioni (ad es. per motivi di studio, essere temporaneamente all'estero o risiedere stabilmente all'estero);
- b) motivi di lavoro (è prevista una richiesta specifica per i dipendenti della Corona, gli impiegati del *British Council* e gli appartenenti alle forze armate);
- c) problemi di salute o disabilità.

Si può richiedere un voto per delega utilizzando il modulo di richiesta specifico per ciascuna motivazione.

La richiesta deve essere presentata almeno 6 giorni lavorativi prima del giorno delle elezioni se si desidera votare in Inghilterra, Scozia o Galles, mentre almeno 14 giorni prima se si vuole votare in Irlanda del Nord.

Chiunque può agire come delegato (come procuratore), purché:

- a) sia registrato per votare;
- b) abbia diritto di voto nel tipo di elezione di cui si tratta;
- c) abbia la possibilità di votare nel seggio indicato sulla scheda elettorale.

Si può agire come delegato per i parenti stretti e fino a due altre persone in un'elezione o in un *referendum*.

Se è scaduto il termine per richiedere un voto per delega, si può richiedere un voto per delega di emergenza compilando l'apposito [modulo online](#), se:

- a) non si può votare di persona a causa del lavoro o di una disabilità;
- b) si è venuti a conoscenza di questo motivo ostativo dopo la scadenza del termine per il voto per delega.

Svizzera

La compilazione della scheda di voto da parte di una terza persona è unicamente autorizzata nel caso in cui la persona avente diritto di voto sia incapace di scrivere⁵⁰.

3.4. Il voto elettronico

La ricognizione effettuata su diciannove Paesi ha riguardato qualsiasi forma di espressione non analogica del voto; si è tenuto conto, pertanto, sia del voto in *internet*, espresso da remoto dinanzi al proprio computer (generalmente indicato con *i-voting*), che del voto effettuato in cabina, nel seggio, utilizzando un video terminale in luogo della scheda cartacea (il c.d. *e-voting*).

⁵⁰ Alcuni Cantoni prevedono, inoltre, il voto per procura. In questo caso, tuttavia, la delega riguarda il deposito della scheda nell'urna da parte di un terzo autorizzato e non l'espressione del voto. Per tale ragione questa modalità di voto è stata ricondotta nell'ambito del voto per corrispondenza.

Il carattere fortemente innovativo del voto in *internet* spiega l'approccio variegato dei singoli Stati e anche il fatto che esso risulta ordinariamente e regolarmente utilizzato solamente in Estonia, dove gli elettori hanno l'opportunità di farvi ricorso per qualsiasi livello istituzionale. Anche in Canada l'*i-voting* è diffuso, ma solo per le elezioni municipali. In altri Paesi sono in corso prime applicazioni, sperimentazioni e dibattiti. In Francia, dopo una iniziale applicazione, nel 2012, anche nelle elezioni legislative a vantaggio dei cittadini francesi all'estero, al momento risulta limitato alle sole elezioni consolari e non è consentito per i cittadini francesi che risiedono in Francia. La Norvegia ha dato vita a progetti pilota nel 2011 e nel 2013, interrompendoli nel 2014 e il Portogallo si è sinora limitato alla effettuazione di alcuni test. Un Paese che sin dal 2004 ha avviato la sperimentazione del voto in *internet* è la Svizzera, che ha conosciuto alterne vicende e che al momento sta progettando un nuovo rilancio dopo che, nel 2019, il sistema di voto elettronico messo a punto dalle Poste svizzere è stato ritirato per problemi di funzionalità. In altri Paesi, come la Slovacchia e la Svezia, si sono aperti dibattiti e si dà luogo ad approfondimenti.

L'utilizzo di *vote-machine* ai seggi (forma di voto presidiato elettronico) appare parimenti poco diffuso; esso è previsto in Francia, Belgio e Stati Uniti. In Francia la legge lo consente nei Comuni con più di 3.500 abitanti anche se dal 2008, per una decisione del Governo, non è possibile l'acquisto di ulteriori macchine. Ne è seguita una progressiva diminuzione del numero dei Comuni utilizzatori per obsolescenza dei terminali. In Belgio si utilizza un sistema di voto elettronico con prova cartacea, previsto in circa 190 Comuni. Dopo il voto a video, l'elettore deve compiere una procedura di stampa che gli permette di verificare il voto e deve inserire la scheda stampata nell'urna, che si apre attraverso la lettura di un codice a barre, anch'esso prodotto dalla stampa. Negli Stati Uniti l'uso di macchine per le operazioni di voto è generalmente diffuso: solo in poche contee di Montana e Idaho resiste il voto completamente cartaceo. Le tecnologie utilizzate sono varie: *touchscreen* o leva/pulsante; con stampa o senza; alcune di esse non sono riconducibili strettamente all'*e-voting*, in quanto prevedono l'annerimento manuale della scheda elettorale da parte dell'elettore e poi la lettura, registrazione e conteggio da parte della macchina. Vale la pena, infine, citare anche il caso della Germania dove nel 2005 il voto nei seggi attraverso schermo e tastiera era stato espresso da due milioni di elettori; proprio l'utilizzo di una macchina per votare è stato oggetto, però, di un giudizio dinanzi alla Corte costituzionale, che con la sentenza del 3 marzo 2009 ne ha stabilito l'incompatibilità con la Costituzione tedesca.

Australia

Voto elettronico non presidiato

A livello federale è previsto il voto telefonico assistito elettronicamente per gli elettori non vedenti o ipovedenti o per gli elettori che lavorano in Antartide (o su una nave in transito da o verso l'Antartico). L'elettore si registra per votare e riceve un numero di registrazione anonimo e un numero di identificazione personale. Attraverso questi riferimenti, l'elettore telefona all'apposito *call center* e viene poi messo in comunicazione con un operatore che non conosce la sua identità. L'operatore interagisce con l'elettore e registra il suo voto.

Nel 2011 la Commissione elettorale del New South Wales ha implementato un sistema di voto a distanza via telefono e *internet* noto come *i-vote*. Questo sistema si distingue da quello telefonico assistito utilizzato per il voto dei non vedenti o degli ipovedenti a livello federale, poiché l'elettore inserisce il proprio voto in un sistema telefonico completamente automatizzato, senza dover rivelare il proprio voto a un'altra persona, seppur in maniera anonimizzata. Il sistema era stato progettato per le esigenze di alcune specifiche categorie di elettori e, in particolare, per quelli non vedenti, ipovedenti e disabili nonché per gli elettori distanti più di 20 km dal seggio elettorale il giorno delle elezioni. L'ambito fu successivamente ampliato per includere qualsiasi elettore che non si trovasse nel New South Wales (NSW) il giorno delle elezioni. I voti così espressi sono stati memorizzati in *server* centrali in due centri dati e, alla chiusura dello scrutinio, sono stati stampati e inclusi nel conteggio a livello di distretto elettorale. La Commissione elettorale del *Western Australia* ha sperimentato il sistema *i-vote* per le elezioni statali del 2017, ritenendo tale esperienza un successo. L'*Australian Electoral Commission* ha evidenziato che ci sono aspettative crescenti in ordine all'utilizzo delle tecnologie in ambito elettorale, tuttavia il loro impiego è condizionato da impedimenti di natura normativa e finanziaria (si v. [*Report on the conduct of the 2019 federal election and matters related thereto*](#), elaborato dalla *Joint Standing Committee on Electoral Matters* del Parlamento del *Commonwealth* dell'Australia, dicembre 2020).

Belgio

Voto elettronico presidiato

Il voto elettronico con prova cartacea è previsto in determinate Regioni del Belgio (157 Comuni fiamminghi; 19 Comuni di Bruxelles e 9 Comuni germanofoni).

Il voto elettronico è espresso dall'elettore presso i seggi elettorali.

Ogni cabina in un seggio elettorale è dotata di un computer per votare. L'elettore riceve una *smart-card* validata previamente dal Presidente del seggio che può essere utilizzata una sola volta nelle specifiche elezioni. Per esprimere il proprio voto, l'elettore all'interno della cabina introduce prima la *smart-card* nel computer di votazione. Il *display* visualizza quindi il numero di serie e la sigla di tutte le liste di candidati. L'elettore indica premendo sullo schermo la lista di sua scelta, dopo di che il *display* visualizza, per tale lista, l'elenco dei candidati. L'elettore, quindi, esprime il suo voto premendo sullo schermo. Fino a quando il voto non è confermato, l'elettore può comunque modificarlo e scegliere un'altra lista o altri candidati. Oppure esprimere un voto in bianco.

Dopo la conferma, il computer di votazione stampa una scheda elettorale su cui viene registrato il voto sia sotto forma di codice a barre sia in forma dattiloscritta con la quale l'elettore può verificare il suo voto. Seguendo le indicazioni del computer l'elettore piega a metà la scheda elettorale, quindi, uscito dalla cabina, sotto la sorveglianza del presidente del seggio, scansiona il codice a barre della sua scheda elettorale utilizzando l'apposito lettore e deposita la scheda elettorale chiusa nell'urna; l'urna è dotata di una valvola che si apre automaticamente ed è possibile quindi inserirvi la scheda solo dopo che l'elettore l'avrà scansionata correttamente.

Al termine della votazione, il presidente chiude l'urna e invia le schede elettorali ed i supporti di memoria su cui sono registrati i voti alla sede cantonale principale, che raccoglie tutti i dati e procede alla totalizzazione dei voti. Prima delle elezioni, viene diffuso su siti istituzionali un [video didattico](#) che spiega in modo accessibile la modalità di svolgimento del voto elettronico nei seggi elettorali.

Per l'espressione del voto elettronico si utilizza un computer dotato di

un *software* (SMARTMATIC), mentre una apposita piattaforma (MARTINE) consente la trasmissione elettronica dei risultati elettorali all'autorità centrale lo stesso giorno delle elezioni. Una Commissione di esperti (*Collège d'Experts*), di designazione parlamentare, controlla le predette applicazioni e dunque la qualità e l'integrità dei sistemi elettronici di voto e dello spoglio delle schede. Dopo le elezioni gli esperti redigono un rapporto sull'andamento delle operazioni fornendo le loro raccomandazioni ([Rapport du Collège d'Experts 2019](#)).

Voto elettronico non presidiato

Su incarico del Ministero dell'interno, un consorzio di Università del Belgio ha realizzato tra la fine del 2020 e i primi mesi del 2021 [uno studio sulla possibilità di introdurre il voto su internet in Belgio](#).

Canada

Voto elettronico non presidiato

Previsto a livello municipale ma non a livello federale.

La *Special Committee on Electoral Reform*, c.d. Commissione ERRE, incaricata di esaminare il tema del voto su *internet*, ha raccomandato di non prevederne la diffusa implementazione nelle elezioni federali a fronte delle criticità evidenziate sul piano della segretezza, sicurezza e integrità del voto. Ha raccomandato, inoltre, a *Elections Canada* di esplorare, in collaborazione con gli *stakeholder* rilevanti, l'uso di tecnologie per promuovere una maggiore accessibilità del voto, garantendo nel contempo l'integrità generale del processo di voto. Ha altresì raccomandato alla Camera dei Comuni di rinviare la questione di come migliorare l'accessibilità del voto per i cittadini canadesi con disabilità, assicurando al contempo l'integrità complessiva del processo di voto, alla Commissione permanente per le procedure e gli affari interni della Camera (si v. il report [Strengthening Democracy in Canada: principles, process and public engagement for electoral reform. Report of the Standing Committee on Electoral Reform](#), dicembre 2016). A livello municipale, tuttavia, il Canada ha fatto ampio ricorso all'*i-voting*. I Comuni delle Province dell'Ontario e della Nuova Scozia hanno utilizza-

to il voto *online* già dal 2003. Da allora, in particolare in Ontario, il voto a distanza tramite *internet* ha avuto una crescita esponenziale, quasi raddoppiando il numero degli elettori *online* ad ogni ciclo elettorale.

Estonia

Voto elettronico non presidiato

L'Estonia è l'unico Paese dell'Unione europea che offre la possibilità a tutti gli elettori di votare su *internet* in tutte le sue elezioni nazionali, locali ed europee.

Il voto su *internet* inizia alle ore 9:00 del lunedì della settimana delle elezioni e termina il sabato sera (il giorno prima delle elezioni) alle ore 20:00. È necessario un computer connesso a *internet*, il documento di identità elettronico (ID-card) o il "[Mobile-ID](#)" (ossia una identità digitale sicura utilizzabile sul proprio *smartphone* attraverso una SIM speciale) con i relativi codici PIN (è disponibile un [video esplicativo](#) della procedura).

Il voto su *internet* è consentito solo su un *computer* (non è possibile votare con lo *smartphone*). L'elettore che intende votare su *internet* deve scaricare l'apposita applicazione avendo cura di verificare che si tratti di quella ufficiale. In particolare, sul sito [Valimised.ee](#) sono fornite le istruzioni per verificare l'autenticità dell'applicazione scaricata.

L'elettore avvia l'applicazione e procede all'identificazione (con ID-card o Mobile-ID e i relativi PIN); quindi, il sistema mostra la lista dei candidati nel distretto elettorale di residenza. Una volta individuato, l'elettore seleziona il candidato e conferma la scelta. Il sistema crittografa la scelta effettuata, che deve poi essere confermata con la firma digitale. A tal fine all'elettore che utilizza l'ID-card è richiesto l'inserimento del relativo PIN, mentre all'elettore che utilizza il Mobile-ID è richiesta la verifica della coincidenza dei codici visualizzati sullo schermo del computer e su quello dello *smartphone* e successivamente l'inserimento del PIN sul dispositivo mobile. In questo modo si conclude la procedura di voto.

Il sistema consente di ripetere la votazione (in questo caso il sistema, rilevando il precedente voto, chiede conferma all'elettore della volontà di procedere alla nuova votazione). Solo l'ultimo voto espresso sarà

conteggiato con conseguente annullamento del precedente. Nel caso in cui l'elettore voti anche di persona al seggio con la scheda elettorale cartacea, il suo voto elettronico non è preso in considerazione. Il riconoscimento della facoltà di votare elettronicamente più volte e di votare di persona al seggio con prevalenza del voto espresso sulla scheda cartacea è volto a ridurre il rischio di coercizioni o limitazioni della libertà di voto, assicurando all'elettore la possibilità di votare di nuovo in segreto annullando il voto precedentemente espresso.

L'elettore può verificare con lo *smartphone* se il proprio voto ha raggiunto il *server* centrale delle elezioni e se questo rispecchia la scelta effettuata. A tal fine, l'elettore deve aver scaricato l'apposita *app* di verifica (*EH kontrollrakendus*) prima dell'inizio della procedura di voto. Infatti, al termine della votazione elettronica, sullo schermo del computer viene visualizzato un codice QR, che può essere scansionato tramite l'*app* di verifica. In questo modo, l'applicazione consente di scaricare il voto elettronico crittografato sullo *smartphone* e di visualizzare, previa apposita conferma, il voto espresso. L'applicazione si chiude automaticamente dopo 30 secondi.

Nelle ultime elezioni parlamentari del 2019 hanno votato su *internet* il 43,8% degli elettori (il 27,9% degli aventi diritto al voto).

Francia

Voto elettronico presidiato

Il codice elettorale prevede che le macchine per il voto possano essere utilizzate nei seggi elettorali dei Comuni con più di 3.500 abitanti. A tal fine, le macchine per il voto devono essere di un modello approvato dal Ministero dell'interno. Tale omologazione viene rilasciata da un organismo accreditato, previa verifica del rispetto delle norme tecniche che fissano le condizioni per l'omologazione delle macchine elettorali approvate con ordinanza del 17 novembre 2003. Attualmente i modelli omologati sono tre. Le prime macchine per il voto autorizzate erano meccaniche. I computer elettorali sono stati utilizzati per la prima volta durante le elezioni regionali e cantonali del 2004 in una trentina di Comuni, anche se

dalla fine degli anni '90 erano stati svolti processi senza valore legale. Il voto elettronico è organizzato su base volontaria dai Comuni, il cui elenco è redatto in ogni dipartimento dal prefetto. Le attrezzature possono essere noleggiate o acquistate dai Comuni, che ricevono poi dallo Stato un contributo di 400 euro a macchina. Durante le elezioni presidenziali del 2007, 81 Comuni al primo turno e 77 al secondo hanno fatto ricorso alle macchine per il voto e il numero degli elettori interessati è stimato in poco più di un milione e duecentomila. Tuttavia, dal 2008, una moratoria del Governo ha impedito alle città che lo desideravano di acquisire nuove macchine per il voto. Le uniche ancora in servizio sono quindi quelle acquisite prima di tale data e il numero delle città che sono ancora in grado di farle funzionare si sta visibilmente riducendo, perché a volte non sono in grado di effettuare le necessarie manutenzioni.

Voto elettronico non presidiato

Il voto in *internet* è previsto per i cittadini francesi residenti all'estero per le elezioni legislative e per quelle consolari; non è disponibile per altre elezioni (presidenziali, europee, *referendum*). Questo metodo di voto è stato di recente utilizzato nelle elezioni consolari del maggio 2021. Tale modalità è stata utilizzata nelle elezioni legislative del 2012 ma non anche in quelle tenutesi nel 2017 per criticità legate alla sicurezza del voto.

Per votare via *internet* occorre essere cittadini francesi, risiedere all'estero ed essere iscritti in una lista elettorale consolare. È necessario indicare un indirizzo *e-mail* e un numero di telefono validi in modo che l'amministrazione possa inviare le credenziali di accesso all'elettore. Non è richiesta altra formalità. È possibile votare da computer, *tablet* o *smartphone* connesso a *internet*. Il voto su *internet* è aperto per 5 giorni consecutivi, dal secondo venerdì precedente la data delle elezioni a mezzogiorno (ora di Parigi) fino al mercoledì precedente la data delle elezioni a mezzogiorno (ora di Parigi). Se non può votare via *internet*, l'elettore ha la possibilità di recarsi il giorno delle votazioni presso il proprio seggio elettorale per votare alle urne o, in alternativa, può conferire una procura a una persona iscritta nella stessa lista elettorale consolare affinché voti in suo nome (v. [sito del Ministero per l'Europa e gli affari esteri](#), [report](#) del 2019).

Nella relazione depositata dalla Missione informativa dell'Assemblea

nazionale conoscitiva volta ad individuare i motivi dell'astensione e le misure finalizzate ad aumentare l'affluenza alle urne (dicembre 2021) si evidenzia che, a fronte delle problematiche di sicurezza, occorre iniziare a percorrere la strada indicata dall'Agenzia nazionale per la sicurezza dei sistemi informatici (ANSSI) che insiste sull'importanza che ciascun elettore abbia un'identità digitale. Si raccomanda quindi di intraprendere azioni volontarie, in determinati territori, che consentano di sperimentare diverse soluzioni tenendo presente che è molto arduo garantire sicurezza e veridicità del voto con un perimetro molto vasto di elettori.

Germania

Voto elettronico presidiato

L'utilizzo di macchine per il voto è stato previsto nel 1998 e ampiamente utilizzato fino alle elezioni federali del 2005 ([art. 35, Bundeswahlgesetz](#), legge sulle elezioni federali). Quelle elezioni furono oggetto di ricorso dinanzi alla Corte costituzionale proprio per l'espressione del voto attraverso macchine, la quale, accogliendo il ricorso, nel 2009 ha stabilito che l'uso delle macchine per il voto non è compatibile con la Costituzione tedesca. La Corte ha rilevato, tra l'altro, che le elezioni sono tenute ad avere natura pubblica e che tutte le fasi essenziali di un'elezione devono essere soggette alla possibilità di controllo pubblico, a meno che altri interessi costituzionali superiori giustificano un'eccezione ([Sentenza 3 marzo 2009 - 2 BvC 3/07](#)).

Irlanda

Sperimentazioni

A partire dal 1999 sono state investite ingenti risorse nelle macchine per il voto e l'introduzione del voto elettronico a livello nazionale era prevista per le elezioni europee e locali del giugno 2004. Tuttavia, il Governo ha abbandonato il progetto anche a seguito delle conclusioni

della Commissione sul voto elettronico, istituita nel 2004 con il compito di valutare la segretezza e accuratezza del sistema di voto elettronico individuato. Nel rapporto del 2004 la Commissione ha evidenziato le carenze del sistema, anche per l'insufficienza dei test effettuati e non ha raccomandato l'utilizzo del voto elettronico nelle elezioni del 2004 (cfr. [*Interim Report of the Commission on Electronic Voting on the Secrecy, Accuracy and Testing of the Chosen Electronic Voting System*, 2004](#)).

Norvegia

Sperimentazioni

Sono stati realizzati progetti pilota e sperimentazioni di votazione su *internet* nelle elezioni locali del 2011 e nelle elezioni parlamentari del 2013. Nei progetti pilota, il voto su *internet* costituiva un supplemento al normale voto a scrutinio cartaceo ed era possibile esprimere un voto su *internet* solo durante il periodo di votazione anticipata. Dieci Comuni hanno partecipato al primo progetto nel 2011 (elezioni locali). Gli stessi Comuni e altri due hanno partecipato al secondo nel 2013 (elezioni parlamentari). In questi Comuni ha votato elettronicamente il 36% dei votanti. Come evidenziato nei report sulle sperimentazioni effettuate il voto su *internet* non ha incrementato l'affluenza alle urne (cfr. [*Evaluation of the e-voting trial in 2011. Accessibility for voters, trust, secrecy and election turnout*, 2012](#); [*internet elections – What do the voters do and think? English summary of the evaluation of the 2013 trial*](#)). Nel 2014 il Governo ha deciso di interrompere la sperimentazione, data l'assenza di una ampia volontà politica di introdurre il voto su *internet* e tenuto anche conto dei costi dei progetti pilota (si veda [la pagina dedicata sul sito istituzionale del Governo norvegese](#)).

Portogallo

Sperimentazioni

Sono stati effettuati alcuni test, l'ultimo dei quali in occasione delle elezioni europee del 2019 con il voto elettronico di persona, utilizzato in 14 Contee.

Regno Unito

Sperimentazioni

Sono state svolte delle sperimentazioni nel 2003 e nel 2007, l'esito delle quali non ha condotto ad una implementazione del voto su *internet*.

Slovacchia

Dibattito in corso

Il voto elettronico non è previsto. Tuttavia, l'attuale manifesto del programma di Governo per il periodo 2021-2024 include una dichiarazione che fa riferimento al voto elettronico dall'estero: *“Dopo aver considerato i rischi per la sicurezza, il Governo della Repubblica slovacca introdurrà il voto elettronico nelle elezioni, oltre al voto classico, in modo che tutti i cittadini slovacchi possono votare liberamente, indipendentemente da dove si presentano all'estero il giorno delle elezioni”*.

Svezia

Dibattito in corso

Nel 2011, il Governo svedese ha nominato una Commissione d'inchiesta con rappresentanti di tutti i partiti parlamentari, per esaminare una serie di questioni riguardanti il sistema elettorale, compreso il voto elettronico. Nella relazione presentata nell'aprile 2013 (SOU 2013:24), la Commissione ha concluso che rendere più facile e meno costoso per gli elettori l'esercizio dei propri diritti democratici consentendo anche il voto elettronico su *internet* ha un valore intrinseco. Inoltre, è stato affermato che tali disposizioni potrebbero offrire agli elettori con disabilità e agli espatriati l'opportunità di partecipare a un'elezione su basi di parità. Partendo dal presupposto che i requisiti di elevata sicurezza del processo elettorale potrebbero essere soddisfatti (ad es. identificazione e autenticazione degli elettori, affidabilità e disponibilità del sistema), altri vantaggi del voto su *internet* sotto-

lineati nel rapporto includevano una tabulazione dei voti più sicura e un resoconto più rapido dei risultati elettorali. Il rapporto raccomandava di condurre prove alle elezioni generali del 2018 per valutare il processo e i risultati del voto su *internet*. Il Partito dei Verdi svedese è stato l'unico partito che si è opposto alla proposta, sostenendo che il voto elettronico non può diventare completamente sicuro e garantire la libertà dalle pressioni dei membri della famiglia, ecc. Nel marzo 2016, il Ministro della giustizia ha respinto pubblicamente la proposta della Commissione di testare il voto su *internet* con riferimento ai problemi connessi all'assicurare che le schede elettorali siano anonime, eque e sicure (cfr. [Swedish Elections Act \(2005:837\)](#)); *Swedish Election Authority, The fundamentals of the electoral system – Voting*).

Svizzera

Sperimentazioni

La normativa svizzera in materia di diritti politici è stata modificata fin dal 2003 per consentire in via sperimentale il voto elettronico e nel 2004 a Ginevra si sono svolte le prime sperimentazioni. Fino all'inizio del 2019 era possibile votare per via elettronica in dieci Cantoni. I Cantoni potevano scegliere tra due sistemi di voto elettronico: il sistema del Cantone di Ginevra e quello della Posta Svizzera. Tuttavia, a seguito di una consultazione, avviata nel dicembre del 2018, il Consiglio federale ha deciso di rinunciare alla revisione parziale della legge federale sui diritti politici (LDP), volta a prevedere il voto elettronico quale terza modalità di voto ordinaria e a concludere la fase sperimentale. Nonostante la maggioranza dei Cantoni e dei partiti fosse favorevole all'introduzione del voto elettronico, la maggior parte dei partiti considerava prematura la conclusione della fase sperimentale (v. [comunicato stampa della Cancelleria federale del 27 giugno 2019](#)). Inoltre, nel 2019 la Posta svizzera ha comunicato il ritiro del proprio sistema di voto con verificabilità individuale, che era stato testato attraverso un concorso per *hacker* internazionale e che aveva mostrato lacune nell'ambito della verificabilità. Anche il Cantone di Gi-

nevra ha interrotto la propria partecipazione alla sperimentazione a giugno 2019, sulla base della decisione presa a novembre 2018, causa i costi elevati.

Il 26 giugno 2019 il Consiglio federale ha incaricato la Cancelleria federale di provvedere a riorganizzare la fase sperimentale del voto elettronico in collaborazione con i Cantoni. La Cancelleria federale ed i Cantoni hanno redatto un [rapporto finale congiunto sulla riorganizzazione e la ripresa delle prove](#). Il 18 dicembre 2020 il Consiglio federale ha preso atto del rapporto finale del Comitato direttivo Voto elettronico. Nella seduta del 28 aprile 2021, il Consiglio federale ha deciso di indire la [procedura di consultazione](#) per la riorganizzazione della fase di sperimentazione del voto elettronico i cui [risultati sono stati pubblicati](#) a dicembre 2021. Il Consiglio federale ha preso atto degli esiti della consultazione e ha deciso che l'ordinanza sui diritti politici (ODP) e l'ordinanza della Cancelleria federale concernente il voto elettronico (OVE) saranno modificate entro la metà del 2022 e costituiranno la nuova base giuridica per le sperimentazioni di voto elettronico da parte dei Cantoni.

Stati Uniti

Voto elettronico presidiato

Successivamente all'adozione dell'*Help America Vote Act* (HAVA), molti Stati hanno sostituito le precedenti macchine di voto - a leva (*lever machines*) e a scheda perforata (*punch card machines*) - con sistemi più innovativi. Le [tecnologie più diffuse](#), pur con differenze significative tra i vari Stati, sono le seguenti:

- *Direct-recording electronic voting machine* (DRE), una macchina che consente di esprimere il voto attraverso una interfaccia (ad es. un *touchscreen*) e di registrare elettronicamente il voto. Alcune di queste macchine sono dotate di un sistema che rilascia una ricevuta cartacea agli elettori (*Voter-verified paper audit trail*);
- *Ballot marking device* (BMD), un dispositivo che consente agli elettori di contrassegnare una scheda elettorale e che non registra elettro-

nicamente il voto ma rilascia una stampa cartacea della scheda. I BDM sono utilizzati in particolare dagli elettori con disabilità, ma possono essere utilizzati da qualsiasi elettore;

- *Optical/digital Scan machine*, dispositivi che conteggiano le schede elettorali contrassegnate dagli elettori a mano o attraverso un dispositivo BDM. I sistemi più recenti utilizzano una scansione digitale delle schede elettorali. Il conteggio può essere effettuato al seggio elettorale o in una *location* centrale.

Voto elettronico non presidiato

Alcuni Stati consentono a specifiche categorie di elettori di trasmettere elettronicamente le schede elettorali in caso di *absentee vote*. In particolare, questa facoltà è riconosciuta soprattutto agli elettori che ricadono nell'ambito di applicazione dell'*Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act* (UOCAVA), ossia i membri degli *Uniformed Services* e della Marina mercantile, i loro familiari e i cittadini statunitensi residenti al di fuori del territorio degli Stati Uniti. [Le modalità di trasmissione elettronica delle schede elettorali](#), diverse per ciascuno Stato, comprendono l'uso di posta elettronica e fax e, solo in limitati casi, portali *web* e *app* di voto per *smartphone*.

3.5. Il voto per corrispondenza

Il voto per corrispondenza è previsto in quindici dei diciannove Paesi oggetto della ricognizione (Australia, Austria, Belgio, Canada, Francia, Germania, Irlanda, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Stati Uniti, Svezia e Svizzera). In particolare, in dieci Paesi tale modalità di voto riguarda sia gli elettori residenti nel territorio nazionale sia quelli residenti all'estero, mentre in cinque Paesi è riconosciuta esclusivamente ai residenti all'estero (Belgio, Francia, Norvegia, Paesi Bassi e Portogallo), come avviene in Italia.

Con riferimento ai Paesi, che prevedono il voto per corrispondenza anche per i residenti nel territorio nazionale, dalla ricognizione internazionale emerge che le relative discipline differiscono per i seguenti aspetti:

- a) la platea di elettori a cui è riconosciuto il diritto di voto per corrispondenza;
- b) la necessità o meno di una preventiva richiesta da parte dell'elettore;
- c) la previsione di strumenti a presidio della segretezza e personalità del voto;
- d) le modalità di recapito del voto espresso.

In Canada, Germania, Regno Unito, Svizzera e Stati Uniti il voto per corrispondenza è previsto per la generalità degli elettori che vogliono avvalersene, mentre in Australia, Austria, Irlanda, Spagna e Svezia riguarda solo specifiche, seppur ampie, categorie e, in particolare, gli elettori che non possono recarsi di persona al seggio nel giorno delle elezioni, ad esempio per motivi di lavoro, di salute, di viaggio. Con riferimento agli Stati Uniti, occorre evidenziare che l'*absentee voting*, ossia la modalità che prevede l'invio all'elettore della scheda elettorale e l'espressione del voto al di fuori dei seggi o degli Uffici elettorali, è previsto dalla totalità degli Stati con alcune differenziazioni. Secondo i dati pubblicati sul sito della [National Conference of State Legislatures](#), più di due terzi degli Stati consentono l'*absentee voting* senza necessità di motivazione; sedici Stati consentono di richiedere un *absentee ballot* solo agli elettori che non possono recarsi al seggio per specifiche motivazioni, che possono includere ad esempio, malattia o disabilità, età, lavoro, studio, detenzione (in caso di mantenimento del diritto di voto), ecc.

Ad eccezione della Svizzera, dove il materiale di voto (scheda e buste) è automaticamente recapitato agli elettori almeno tre settimane prima delle votazioni, in tutti i Paesi considerati è necessaria una preventiva richiesta da parte dell'elettore per poter votare per corrispondenza (in alcuni casi, tramite appositi applicativi *online*), che deve essere presentata entro specifici termini. In alcuni Paesi, la richiesta di voto per corrispondenza comporta il rilascio di un certificato elettorale denominato *Wahlschein* in Germania e *Wahlkarte* in Austria, recapitato insieme al materiale per il voto. Tale documento consente anche l'esercizio del diritto di voto in un seggio diverso da quello del Comune nelle cui liste elettorali l'elettore risulta iscritto (in Germania ciò è possibile solo all'interno della propria circoscrizione).

L'esame delle esperienze internazionali evidenzia, inoltre, come alcuni Paesi abbiano avvertito l'esigenza di attenuare le criticità in termini di segretezza e personalità del voto per corrispondenza – che sorgono inevitabil-

mente quando il voto viene espresso in ambiente non presidiato – attraverso l'introduzione di misure “correttive” di carattere procedurale. Tra queste si ricordano: le dichiarazioni giurate con cui l'elettore attesta di aver votato personalmente, previste in Austria e in Germania; la dichiarazione di voto per corrispondenza (*postal voting statement*) che l'elettore del Regno Unito deve compilare, inserendo la propria data di nascita, e sottoscrivere (al momento della ricezione del voto, viene verificata la corrispondenza tra questi dati – in particolare la firma autografa – e quelli forniti dall'elettore nel modulo di richiesta di voto postale); la dichiarazione di identità prevista in Irlanda; la carta di legittimazione (o carta di voto), prevista in Svizzera, sulla quale l'elettore deve indicare la propria data di nascita e apporre la propria firma; l'intervento di un testimone in alcune fasi della procedura di voto. Ad esempio, in Australia il voto per corrispondenza prevede necessariamente l'intervento di un testimone, scelto dall'elettore (deve trattarsi di un elettore registrato nelle liste elettorali), che deve essere presente nel momento delle operazioni di voto (espresso in segretezza) per attestare che la procedura si è svolta nel rispetto delle prescrizioni di legge. Anche in Irlanda, dove il voto per corrispondenza riguarda alcune specifiche categorie di elettori, è previsto l'intervento di una persona autorizzata, che in questo caso è nominata dal Segretario del Dipartimento degli affari esteri.

Dalla ricognizione è inoltre emersa una peculiare forma di voto, prevista in Svezia, denominata “voto tramite messaggero”, che rappresenta una modalità “ibrida”: infatti, l'espressione del voto avviene con modalità analoghe a quelle del voto per corrispondenza ma la consegna della busta è effettuata da un “messaggero”, che può essere un familiare o il “postino rurale”. Anche questa modalità di voto prevede che un testimone debba essere presente al momento dell'inserimento da parte dell'elettore della busta contenente la scheda elettorale all'interno della busta esterna e debba certificare la correttezza della procedura.

Oltre alla spedizione per posta, che contraddistingue tradizionalmente questa tipologia di voto, alcuni Paesi prevedono la possibilità di consegnare a mano presso gli Uffici elettorali le buste contenenti le schede elettorali (Austria, Canada, Regno Unito, Stati Uniti e Svizzera) o di depositarle in apposite cassette (in particolare in Svizzera, presso i Municipi, e negli U.S.A, nelle c.d. *secured drop box*), sorvegliate o meno.

Paesi che prevedono il voto per corrispondenza per i residenti sul territorio nazionale

Australia

Possono chiedere di votare per corrispondenza gli elettori che non possono recarsi al seggio nel giorno delle elezioni per una delle seguenti motivazioni: distanza dal seggio superiore a 8 km; motivi di salute, di lavoro e di viaggio; motivi legati alle proprie convinzioni religiose; stato di detenzione; residenza presso case di cura; condizione di “elettori occulti” (l’iscrizione quale *silent elector* è effettuata qualora si ritenga che l’inclusione del proprio indirizzo di residenza nelle liste elettorali pubblicamente disponibili possa mettere a rischio la sicurezza personale qualora ci si trovi fuori dallo Stato o Territorio o dal collegio elettorale in cui si è iscritti (cfr. *Commonwealth Electoral Act 1918, Sez. 182 e Schedule 2*).

Per votare per corrispondenza, occorre presentare domanda per via telematica o presso qualsiasi sede dell’*Australian Electoral Commission* (AEC). La domanda deve pervenire entro le ore 18:00 del mercoledì antecedente le elezioni (3 giorni prima, cfr. *Commonwealth Electoral Act 1918, Sez. 184, par. 5*). L’AEC invia per posta il materiale per il voto.

Si può richiedere inoltre, sussistendone i requisiti, l’iscrizione come *General postal voter* per ricevere automaticamente le proprie schede elettorali ad ogni appuntamento elettorale senza dover fare alcuna domanda. Le condizioni per la richiesta sono analoghe a quelle sopraindicate tranne che per la distanza dal seggio che in questo caso deve essere di 20 km.

Il voto per corrispondenza prevede l’intervento di un “testimone autorizzato”. Qualora voti in Australia, spetta all’elettore individuare un soggetto idoneo a svolgere la funzione di testimone autorizzato (un parente, un vicino di casa, un amico ecc.), purché si tratti di un elettore iscritto nelle liste elettorali. Mentre per il voto all’estero potranno svolgere la funzione di testimoni autorizzati gli ufficiali di difesa, i membri del servizio pubblico, i giudici di pace, i ministri di culto, i medici, di un Paese del *Commonwealth*, o un qualunque cittadino australiano.

L’elettore deve mostrare al testimone la scheda elettorale postale non

contrassegnata e il certificato di voto postale, firmandolo in sua presenza. L'elettore vota in presenza del testimone autorizzato ma in modo che questi non possa vedere il voto. Il testimone autorizzato deve dichiarare sul certificato di voto che la procedura si è svolta nel rispetto delle prescrizioni stabilite dalla legge.

Dopo aver votato alla presenza del testimone autorizzato, l'elettore inserisce la scheda elettorale piegata nella apposita busta. Inoltre, l'elettore indica sulla busta la risposta alla domanda di sicurezza indicata nel modulo di richiesta di voto per corrispondenza.

I cittadini residenti all'estero hanno il diritto di votare per posta solo se intendono ritornare in Australia entro sei anni (la specifica registrazione come elettore all'estero ha infatti validità per sei anni).

Austria

Dal 2007 possono votare per corrispondenza gli elettori che nel giorno delle elezioni sono impossibilitati a recarsi al seggio, ad esempio perché assenti, per ragioni di salute, per soggiorno all'estero. In tali casi, gli elettori hanno diritto di ottenere una tessera elettorale (*Wahlkarte*, cfr. art. 38, c. 1, [*Legge federale sull'elezione del Consiglio nazionale, 1992- Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates 1992 - NRWO*](#)).

Tale diritto è riconosciuto anche agli elettori che non possono votare al seggio elettorale a causa della mancanza di mezzi di trasporto o perché costretti a letto (in ospedale o a casa), per motivi legati all'età o per qualsiasi altro motivo, o perché in condizioni di detenzione (v. la tabella sul voto per particolari categorie e art. 38, c. 2, [NRWO](#)).

L'elettore deve presentare la domanda per il rilascio della tessera elettorale al Comune nelle cui liste elettorali è iscritto, specificandone i motivi (nell'ambito dei casi previsti dall'art. 38 della Legge federale). La richiesta può essere presentata non oltre il quarto giorno prima del giorno delle elezioni, se in forma scritta, e non oltre due giorni prima (ore 12:00) del giorno delle elezioni, se in forma orale (art. 39, [NRWO](#)).

Il voto per corrispondenza (art. 60, [NRWO](#)) è esercitato mediante invio della scheda elettorale sigillata all'autorità elettorale distrettuale competente unitamente a una dichiarazione giurata con la quale l'elettore attesti di aver votato personalmente e senza essere stato osservato

o influenzato da altre persone. L'elettore può esprimere il proprio voto subito dopo aver ricevuto la scheda elettorale. La busta deve essere recapitata all'autorità elettorale distrettuale in tempo utile, ossia entro e non oltre le ore 17:00 del giorno delle elezioni. L'elettore può decidere di consegnare la scheda elettorale di persona al seggio elettorale nel giorno delle elezioni, anziché spedirla per posta.

Gli elettori austriaci residenti all'estero, iscritti nel registro degli elettori devono essere informati per posta dal Comune nel quale risultano registrati della possibilità di esercitare il diritto di voto per corrispondenza subito dopo l'annuncio della data delle elezioni. Il rilascio e la consegna della tessera elettorale possono avvenire anche tramite una rappresentanza ufficiale austriaca. Le schede di voto possono essere consegnate presso le rappresentanze austriache dello spazio economico europeo entro il sesto giorno antecedente il giorno delle elezioni; entro il nono giorno nelle restanti rappresentanze austriache.

Canada

È consentito a tutti gli elettori, previa richiesta di voto con "scheda speciale" (*Special Ballot*).

Occorre compilare la richiesta *Application for Registration and Special Ballot* e inviare il modulo compilato, il documento di identità e l'indirizzo per fax, posta o di persona. La domanda deve pervenire a *Elections Canada* entro il termine fissato alle ore 18:00 del martedì precedente il giorno delle elezioni.

Gli elettori ricevono un *kit* di voto contenente: la scheda speciale; due buste; le istruzioni su come esprimere il voto e spedire la scheda. L'elettore vota scrivendo il nome del candidato scelto sulla scheda elettorale; inserisce la scheda nella busta interna e la sigilla; firma la dichiarazione prescritta (con la quale attesta di avere diritto al voto e di non aver già votato in precedenza), solitamente riportata sulla busta esterna; inserisce la busta contenente la scheda elettorale nella busta esterna e la sigilla.

La busta deve essere spedita all'indirizzo riportato sulla stessa e deve pervenire a *Elections Canada* entro le ore 18:00 del giorno delle elezioni. Una volta che la richiesta di voto con *special ballot* è accettata, non è possibile votare in altre modalità (art. 238 *Canada Elections Act*).

Gli elettori che vivono all'estero possono richiedere, qualora siano in possesso di determinati requisiti – tra cui l'aver vissuto in Canada per un determinato periodo della loro vita – l'iscrizione nel Registro internazionale degli elettori che consente loro di votare per posta nelle elezioni generali federali, suppletive e *referendum* (art. 227 *Canada Elections Act*).

Germania

Originariamente previsto per alcune categorie (in particolare, per anziani, malati, disabili, cittadini tedeschi che vivono all'estero) con la legge federale del 17 marzo 2008 è stato esteso l'utilizzo del voto per posta (*Briefwahl*) a tutti i cittadini tedeschi che lo richiedano.

L'elettore che desidera votare per corrispondenza richiede al Comune di residenza il rilascio di una tessera elettorale (*Wahlschein*). Non è necessario fornire una motivazione. La richiesta può essere effettuata fino alle ore 18:00 del venerdì precedente il giorno delle elezioni (in circostanze eccezionali, fino alle ore 15:00 del giorno delle elezioni).

I documenti per il voto (la scheda elettorale, le buste e un opuscolo con le istruzioni dettagliate) sono inviati all'elettore insieme alla tessera elettorale.

Per votare l'elettore deve:

- a) esprimere personalmente il proprio voto sulla scheda elettorale;
- b) inserire la scheda elettorale nella busta blu;
- c) sottoscrivere la dichiarazione giurata relativa al voto per corrispondenza e indicare luogo e data. Tale dichiarazione giurata si trova in calce alla tessera elettorale (*Wahlschein*);
- d) inserire la tessera elettorale insieme alla busta blu nella busta rossa;
- e) sigillare la busta rossa e spedirla senza affrancatura (fuori dalla Repubblica Federale Tedesca: affrancata) o consegnarla direttamente all'indirizzo indicato sulla busta.

La legislazione elettorale tedesca (legge federale del 17 marzo 2008) prevede che l'elettore possa inviare la propria scheda, per posta, non prima della pubblicazione definitiva delle liste ammesse alle elezioni (il che avviene, di regola, quattro settimane prima della data delle consultazioni) e non oltre il terzo giorno lavorativo antecedente quello delle elezioni.

Gli aventi diritto al voto, che ritirino personalmente presso le autorità locali i materiali per il voto per corrispondenza, hanno la possibilità di votare in loco. In tal caso, deve essere garantita all'elettore la possibilità di esprimere il proprio voto sulla scheda e di inserire la stessa nell'apposita busta senza essere osservato.

Regno Unito

Può essere richiesto da tutti gli elettori senza necessità di fornire una motivazione (*Representation of the People Act 2000*, Schedule 4). È prevista la presentazione di una domanda attraverso uno specifico modulo (*postal vote application form*).

Si può richiedere:

- a) per una singola elezione in una data specifica;
- b) per un periodo specifico se si vuole votare in Inghilterra, Scozia e Galles);
- c) per votare per posta permanentemente.

L'elettore deve esprimere il voto sulla scheda elettorale in segreto e deve sottoscrivere la dichiarazione di voto per corrispondenza (*postal voting statement*). La scheda elettorale va inserita, insieme alla dichiarazione di voto per corrispondenza, all'interno di una apposita busta che l'elettore deve sigillare personalmente e spedire il prima possibile.

Nel caso in cui sia troppo tardi per la spedizione, l'elettore può consegnare la busta il giorno delle elezioni all'Ufficio elettorale di competenza oppure in determinati seggi elettorali (entro le ore 22:00), affinché il voto postale sia conteggiato.

Il voto per posta è consentito anche agli elettori temporaneamente all'estero (ad es. in vacanza o in viaggio di lavoro), nonché a coloro che vivono all'estero, se registrati come *overseas voters*.

Spagna

Possono votare per corrispondenza (*por correspondencia*) tutti gli elettori che prevedano di non trovarsi il giorno della votazione nella località in cui devono esercitare il diritto di voto o che siano impossibilitati a presentarsi al seggio elettorale (*legge orgánica n. 5/1985*, del 19 giugno, sul regime elettorale generale, articoli 72 e 73).

Occorre una preventiva richiesta alla delegazione provinciale dell'Ufficio del censimento elettorale. Tale richiesta può essere presentata presso un qualsiasi Ufficio postale fino al decimo giorno antecedente il voto. Una volta richiesto il voto postale, non è possibile votare di persona al seggio elettorale.

La Delegazione provinciale dell'Ufficio del Censimento elettorale (OCE), dopo aver verificato l'iscrizione nelle liste elettorali e previa annotazione della richiesta al fine di evitare che il voto venga espresso personalmente al seggio, invia all'elettore per posta raccomandata le schede e le buste elettorali. L'elettore esprime il voto e inserisce la scheda elettorale prescelta (*ogni partito ha una scheda*) nella apposita busta di ritorno. La busta o le buste di voto sigillate e il certificato di iscrizione al censimento elettorale devono essere inseriti in un'altra busta indirizzata al seggio elettorale e inviati per posta raccomandata almeno tre giorni prima della scadenza elettorale. Non è richiesta l'affrancatura.

Gli Uffici postali, che hanno un ruolo centrale nel voto per corrispondenza, sono assoggettati a specifiche disposizioni per garantire il regolare svolgimento del voto.

Sono previsti inoltre procedimenti speciali di voto a distanza applicabili a diverse tipologie di soggetti, quali: personale imbarcato su navi della Marina militare, della Marina mercantile o della flotta peschereccia, personale delle forze armate spagnole e degli organi e delle forze di sicurezza dello Stato che svolgono missioni all'estero, nonché cittadini che si trovano temporaneamente all'estero tra l'annuncio di una tornata elettorale e il suo svolgimento ([legge orgánica n. 5/1985](#), articolo 74).

Gli spagnoli iscritti al censimento degli elettori residenti all'estero devono formulare la richiesta di voto all'Ufficio del censimento elettorale entro il venticinquesimo giorno successivo alla convocazione delle elezioni ([legge orgánica n. 5/1985](#), articolo 75). Le delegazioni provinciali dell'Ufficio del Censimento elettorale invieranno le schede elettorali e la busta o le buste per il voto all'indirizzo di registrazione dell'elettore, due identici certificati di iscrizione al Censimento "residenti assenti", nonché una busta contenente l'indirizzo del collegio elettorale competente ed un'altra con l'indirizzo dell'Ufficio consolare presso la quale sono iscritti. Il voto potrà essere espresso per corri-

spondenza oppure presso l'Ufficio consolare.

In alternativa al voto per corrispondenza, gli elettori residenti all'estero che ne abbiano fatto richiesta possono scegliere di esprimere il proprio voto nelle urne, tra il 4° ed il 2° giorno prima del giorno delle elezioni, consegnando personalmente le buste agli Uffici o Sezioni consolari in cui sono iscritti o nei luoghi a tal fine abilitati ([legge organica n. 5/1985](#), articolo 75). A tal fine, le unità consolari abilitate disporranno di un'urna o di urne sorvegliate da un funzionario consolare. Dopo aver dimostrato la propria identità con il passaporto, il documento di identità nazionale o la certificazione di nazionalità o iscrizione al Registro delle iscrizioni consolari, e, dopo aver esibito uno dei certificati di iscrizione al censimento dei "residenti assenti", l'elettore depositerà la busta contenente la scheda elettorale indirizzata alla competente Commissione elettorale, dopo che l'Ufficiale consolare avrà apposto su detta busta il sigillo. Le buste depositate dagli elettori, unitamente a quelle ricevute per posta, sono inviate dall'Ufficio consolare al Ministero degli esteri e da qui trasmesse alle corrispondenti Commissioni elettorali. Il giorno dello scrutinio generale le buste contenenti il voto dei "residenti assenti" sono introdotte nelle urne. I voti sono quindi incorporati nei risultati dello scrutinio generale.

Il Governo può stabilire altre procedure di voto per i residenti assenti che vivono in Stati stranieri dove le disposizioni descritte non risultino praticabili.

Stati Uniti

Il c.d. *absentee voting* è previsto in tutti gli Stati, con modalità differenziate. Per *absentee voting* si intende la modalità di voto che prevede la spedizione all'elettore della scheda elettorale e l'espressione del voto al di fuori dei seggi o degli Uffici elettorali. L'elettore che vota con questa modalità è definito *absentee voter*. Questa espressione trae origine dalla circostanza che gli elettori ricorrevano a questa modalità in caso di "assenza" dal loro seggio elettorale di appartenenza il giorno delle elezioni. Tutti gli Stati sono tenuti, per le elezioni federali, a inviare le schede elettorali (*absentee ballots*) agli elettori militari e a quelli residenti all'estero

([1986 Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act \(UOCAVA\)](#)).

Il sito della [National Conference of State Legislatures](#) riporta i seguenti dati in ordine alle modalità di *absentee voting* previste negli Stati Uniti. Più di due terzi degli Stati consentono l'*absentee voting* senza necessità di motivazione; sedici Stati consentono di richiedere un *absentee ballot* solo agli elettori che non possono recarsi al seggio per specifiche motivazioni. Le motivazioni ammesse, che differiscono da Stato a Stato, possono includere: malattia o disabilità, età, detenzione (in caso di mantenimento del diritto di voto), lavoro, ecc. Alcuni Stati consentono agli elettori di essere iscritti in una lista permanente di *absentee voters*. In tal modo essi ricevono per posta la scheda elettorale per tutte le future elezioni.

Le modalità della richiesta di *absentee vote* variano da uno Stato all'altro. Tutti gli Stati consentono all'elettore di presentare una domanda per posta (di solito tramite uno specifico modulo) o di persona presso l'Ufficio di un funzionario elettorale locale. Quattordici Stati hanno un portale *online* per la richiesta.

Ciascuno Stato prevede specifici termini per la presentazione della richiesta e per la restituzione della scheda elettorale.

La restituzione da parte dell'elettore della scheda elettorale può avvenire con diverse modalità:

- a) per posta (modalità consentita da tutti gli Stati);
- b) di persona all'Ufficio elettorale locale (previsto in quasi tutti gli Stati);
- c) in una apposita scatola di raccolta sicura, *secured drop box* (prevista in [alcuni Stati](#)): si tratta di scatole, sorvegliate o meno, nelle quali gli elettori possono consegnare le schede elettorali all'interno di buste sigillate e firmate.

Svezia

È prevista una modalità peculiare di voto denominata "voto tramite messaggero", mentre il voto per corrispondenza è stato applicato dal 2002 ai soli residenti all'estero.

Possono votare con questa modalità gli elettori che per motivi di malattia, disabilità o età avanzata non possono recarsi personalmente al seggio a votare, nonché gli elettori detenuti e coloro che possono avvalersi del cosiddetto "postino rurale". Il messaggero (o corriere) può essere un

familiare (coniuge, figli, nipoti, fratelli e genitori), un assistente personale/professionale, il postino rurale, i dipendenti del penitenziario; deve avere almeno 18 anni ed essere in possesso di un documento di identità al momento della presentazione del voto.

È richiesta la presenza di un testimone, il quale deve avere almeno 18 anni e deve presenziare, insieme al messaggero, all'inserimento della busta contenente la scheda elettorale all'interno della busta esterna e certificare la correttezza della procedura.

Il materiale per il voto può essere richiesto direttamente tramite il sito *web* dell'Autorità elettorale, per telefono o ritirato da un Consiglio di amministrazione della Contea o da un Comune. L'elettore, una volta espresso il proprio voto, inserisce personalmente la scheda elettorale nella busta; inserisce la busta chiusa, alla presenza del messaggero e del testimone, in una seconda busta e la sigilla. Sulla busta esterna l'elettore deve: indicare il proprio nome e il numero di identificazione personale; attestare di aver predisposto le buste contenenti il voto e la busta esterna nel modo previsto e di non aver preparato le buste con il voto prima di quanto consentito; attestare di essere in possesso dei requisiti previsti per l'espressione del voto tramite messaggero. Il testimone e il messaggero devono attestare che la votazione si è svolta secondo le norme vigenti mediante sottoscrizione e compilazione dei propri dati personali sulla busta esterna. A questo punto, il messaggero può recapitare il voto al seggio elettorale o a un seggio elettorale per il voto anticipato. Non è necessaria la presenza del messaggero al momento della preparazione della busta esterna, qualora quest'ultimo sia un postino rurale (in questo caso, indicherà sulla busta il suo numero di servizio anziché il numero di identificazione personale).

Gli elettori residenti all'estero o che si trovano a bordo di una nave nel traffico estero possono votare per corrispondenza a partire da quarantacinque giorni prima del giorno delle elezioni.

Svizzera

In Svizzera è prevista la medesima modalità di voto sia per gli elettori residenti sul territorio nazionale sia all'estero.

Il materiale di voto è recapitato a cura del Comune a ciascun elettore

qualche settimana prima e dovrà essere obbligatoriamente usato, anche se ci si recherà al seggio il giorno delle elezioni, o nei giorni delle votazioni anticipate (previste dai Cantoni in almeno due dei quattro giorni precedenti quello della votazione)⁵¹. Tale materiale è costituito da:

- a) la scheda di voto;
- b) l'apposita busta di voto;
- c) e, nella maggior parte dei Cantoni, la busta di trasmissione per votare per corrispondenza;
- d) la carta di legittimazione;
- e) nei *referendum* è incluso l'opuscolo con le spiegazioni sugli oggetti in votazione.

I Cantoni possono prevedere ulteriori documenti.

In caso di assenza prolungata (anche ad es. per degenza ospedaliera) si può chiedere che il materiale di voto sia recapitato in anticipo o lo si può far spedire all'indirizzo indicato, diverso da quello del domicilio (in questo caso il servizio postale è a pagamento).

In particolare, la procedura del voto per corrispondenza è la seguente:

- oggetto di spedizione presso la Cancelleria comunale è la medesima busta di trasmissione, ricevuta col materiale di voto;
- la scheda di voto va inserita nella busta con l'indicazione "Voto per corrispondenza";
- sulla carta di legittimazione di voto bisogna apporre data di nascita completa e firma autografa;
- la busta di voto con la scheda votata nonché la carta di legittimazione di voto vanno quindi inserite all'interno della busta di trasmissione ricevuta dal Comune;
- infine, occorre inviare la busta di trasmissione all'indirizzo della Cancelleria comunale indicato nella busta medesima.

L'elettore può inviare la busta di trasmissione tramite il servizio postale (imbucandola nella buca delle lettere del voto per corrispondenza del

⁵¹ Il voto anticipato in Svizzera è stato ricondotto nell'ambito del voto per corrispondenza, considerato che l'elettore riceve il materiale di voto a casa e sceglie se trasmettere la scheda per posta, consegnarla in busta chiusa presso un pubblico ufficio o, in alternativa, votare al seggio utilizzando il materiale ricevuto a domicilio. La previsione di questa facoltà di scelta in capo all'elettore non consente di riconoscere a tale forma di voto anticipato il carattere "presidiato", sulla base del criterio di classificazione adottato in questa ricognizione internazionale e illustrato in premessa. Per questa ragione il voto anticipato in Svizzera non è stato inserito nella scheda tematica relativa al voto anticipato presidiato.

proprio Comune, senza affrancatura) oppure consegnandola a mano presso la Cancelleria comunale. Alcuni Cantoni autorizzano il c.d. “voto per procura”, ossia il deposito della scheda nell’urna da parte di un terzo incaricato.

Le schede pervenute all’Ufficio elettorale dopo le ore 12.00 del giorno della votazione o elezione non sono conteggiate.

Irlanda

È previsto il voto anticipato per corrispondenza per specifiche categorie. La valutazione di una possibile estensione del voto per corrispondenza rientra inoltre tra i temi oggetto dell’attività della Commissione elettorale per la promozione della partecipazione al voto, istituita nel 2022.

Tale modalità riguarda i seguenti casi:

- a) diplomatici irlandesi distaccati all’estero, loro coniuge o partner civile convivente;
- b) membri del *Garda Síochána* (Polizia nazionale);
- c) membri a tempo pieno delle Forze di Difesa;
- d) soggetti con malattia fisica o disabilità;
- e) studenti a tempo pieno in un istituto di istruzione in Irlanda, lontano dall’indirizzo di casa in cui si è registrati.

È necessario essere iscritti al registro dei *Postal Voters* compilando l’apposito modulo reperibile *online* o presso l’autorità locale alla quale lo stesso va inoltrato.

Poco prima del giorno delle votazioni, il *Returning Officers*, nominato in ciascuna circoscrizione, invia all’elettore i documenti necessari per il voto postale.

L’elettore, al fine di esprimere il proprio voto e alla presenza di una persona autorizzata (persona nominata dal Segretario del Dipartimento degli affari esteri che assiste l’elettore postale), procede nel modo seguente:

- presenta alla persona autorizzata la scheda elettorale (in relazione a ciò la persona autorizzata deve accertarsi che sia priva di contrassegno) e un modulo di dichiarazione di identità;
- completa e firma la predetta dichiarazione di identità;
- consegna la dichiarazione di identità alla persona autorizzata e la

- firma in sua presenza;
- provvede, in segreto, a contrassegnare la propria scheda elettorale;
 - inserisce la scheda elettorale contrassegnata nella busta della scheda elettorale e la sigilla;
 - inserisce la busta contenente la scheda elettorale e la dichiarazione di identità compilata nella busta più grande e la sigilla.

Paesi che prevedono il voto per corrispondenza solo per i residenti all'estero

Belgio

I residenti all'estero, che hanno scelto di votare per corrispondenza, ricevono dal Servizio pubblico federale degli affari esteri la busta elettorale comprendente: una busta indirizzata all'Ufficio elettorale dove la scheda deve essere restituita; una busta contenente la scheda di voto; un questionario che l'elettore deve firmare indicando nome e indirizzo; le istruzioni per il voto. Le buste contenenti la scheda devono pervenire all'Ufficio circoscrizionale competente entro la chiusura dei seggi altrimenti sono distrutte (*Code electoral*, artt. 180 e segg.). Negli ultimi anni il Ministero degli affari esteri e le Ambasciate hanno segnalato le difficoltà connesse all'arrivo nei termini delle schede elettorali.

Francia

Esistito in Francia fino al 1975, quando è stato vietato a causa dei timori di frode elettorale. Da allora è limitato a due sole categorie: persone detenute e cittadini francesi votanti nelle circoscrizioni elettorali all'estero, solo per le elezioni legislative (*Loi n. 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France*).

Il voto per posta è stato sostituito dal voto per delega (artt. L71-L78 del Codice elettorale).

Norvegia

I cittadini norvegesi che si trovano all'estero e non possono recarsi ai

seggi allestiti presso le Ambasciate ed i Consolati possono votare per posta. Di solito si entra in possesso del materiale elettorale ufficiale attraverso le Missioni estere, che devono spedirlo, ma quando non è possibile entrare in possesso di tale materiale elettorale, si può anche usare un foglio bianco come scheda elettorale. In ogni caso, occorre avere cura di seguire minuziose istruzioni. L'elettore deve avere cura di spedire il proprio voto in modo che pervenga al Comitato elettorale del Comune di destinazione entro le ore 17:00 del giorno successivo a quello delle elezioni (ad es. per il Parlamento nel 2021, entro le 17:00 del martedì 14 settembre).

Paesi Bassi

Per gli elettori che risiedono all'estero, relativamente alle elezioni della Camera dei rappresentanti e del Parlamento europeo, i quali, prima di ogni elezione, ricevono per posta i documenti per votare. L'elettore, quindi, invia la scheda elettorale, unitamente a copia di un documento di riconoscimento, al seggio elettorale postale a L'Aia; in alternativa l'elettore può inviare o consegnare la scheda elettorale all'Ambasciata nel Paese di residenza.

Portogallo

Il cittadino portoghese residente all'estero può scegliere se votare in presenza o per posta. In caso di voto per posta (artt. 79-F e 79-G, legge n. 14/1979), l'elettore deve registrarsi presso la rappresentanza diplomatica portoghese di competenza non oltre il 60° giorno antecedente le elezioni. L'Amministrazione invia per posta la documentazione necessaria per votare all'indirizzo indicato nelle liste elettorali, nel più breve tempo possibile, a seguito della registrazione. L'elettore riceve una scheda, accompagnata da due buste:

- una busta verde, nella quale la scheda votata deve essere riposta in quattro pieghe;
- una busta bianca di formato più grande in cui è inserita la busta verde (già con la scheda piegata in quattro all'interno), nonché una fotocopia di un documento di riconoscimento.

BOX: procedimento di voto all'estero per le elezioni politiche e i referendum costituzionali e abrogativi

Italiani residenti all'estero

La legge 27 dicembre 2001, n. 459, recante “*Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero*”, ha dato attuazione alla previsione dell'art. 48, terzo comma, Cost., stabilendo requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero – iscritti nell'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero (AIRE) – ed istituendo la Circoscrizione Estero, cui sono assegnati otto seggi per la Camera dei deputati e quattro seggi per il Senato della Repubblica (artt. 56, secondo comma, e 57, secondo comma, Cost., come modificati dalla legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1). La procedura ordinaria di voto è quella per corrispondenza presso l'abitazione degli elettori residenti all'estero.

È prevista l'applicazione della modalità del voto per corrispondenza per gli elettori della Circoscrizione Estero non solo per le elezioni politiche generali ma anche in occasione dei *referendum* abrogativi e confermativi costituzionali (art. 1, comma 1, della legge n. 459 del 2001).

Gli elettori residenti all'estero vengono inseriti d'ufficio nell'elenco degli elettori aventi diritto al voto per corrispondenza ma è fatta salva la loro facoltà di votare in Italia presso le sezioni elettorali del Comune italiano nelle cui liste elettorali sono iscritti previa apposita e tempestiva opzione valida per un'unica consultazione. Eventuali opzioni effettuate in occasione di precedenti consultazioni non hanno, quindi, più effetto. Tale opzione si esercita dando comunicazione scritta al Consolato di residenza entro il decimo giorno successivo alla pubblicazione del decreto di indizione delle consultazioni, anche utilizzando lo specifico modulo messo a disposizione dal Ministero dell'interno. L'opzione deve pervenire all'Ufficio consolare operante nella circoscrizione di residenza dell'elettore (mediante consegna a mano, o per invio postale o telematico, unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento d'identità del sottoscrittore) entro il termine suddetto.

Per le operazioni di scrutinio, è istituito un apposito organo – l’Ufficio centrale per la Circoscrizione Estero – presso la Corte d’appello di Roma.

La scheda elettorale è consegnata dal Ministero dell’interno al Ministero degli affari esteri non più tardi del ventiseiesimo giorno antecedente la data della consultazione. Le rappresentanze diplomatiche e consolari provvedono alla stampa delle schede di votazione e del restante materiale da inserire nei plichi da recapitare agli elettori della circoscrizione Estero. Gli Uffici consolari, spediscono “[...] con il sistema postale più affidabile e, ove possibile, con posta raccomandata, o con altro mezzo di analoga affidabilità [...]”, al domicilio di tutti gli elettori, non oltre diciotto giorni prima della data stabilita per le votazioni in Italia, un plico contenente: il certificato elettorale; la scheda e la relativa busta piccola, nonché una busta grande affrancata recante l’indirizzo dell’Ufficio consolare competente; un foglio esplicativo delle modalità di voto (art. 12, comma 3, della legge n. 459 del 2001).

L’elettore, dopo avere espresso il proprio voto, deve introdurre la scheda o le schede nella relativa busta piccola, che va chiusa e inserita nella busta affrancata, unitamente al tagliando staccato dal certificato elettorale comprovante l’esercizio del diritto di voto.

La busta va spedita, entro il decimo giorno antecedente alla data stabilita per le votazioni in Italia, al Consolato competente. Sono considerate valide le buste pervenute al Consolato entro le ore 16:00, ora locale, del giovedì antecedente la data stabilita per le votazioni in Italia (art. 12, comma 7, della legge n. 459 del 2001). Il termine per l’arrivo delle schede presso il Consolato è tassativo. Infatti, i responsabili degli Uffici consolari provvedono per legge, dopo l’invio dei plichi in Italia, all’immediato incenerimento delle schede pervenute dopo il suddetto termine delle ore 16:00 del giovedì.

Gli elettori residenti all’estero che, entro quattordici giorni dalla data della votazione in Italia, non abbiano ricevuto a casa il plico con tutta la documentazione elettorale, possono farne richiesta presentandosi di persona al proprio Consolato.

Le schede votate dagli elettori all'estero, incluse nelle apposite buste pervenute per corrispondenza agli Uffici consolari, vengono spedite in Italia dai Consolati mediante valigia diplomatica accompagnata.

I plichi arrivati in Italia vengono presi in consegna dall'Ufficio centrale per la circoscrizione Estero presso il quale, sulla base dell'elenco degli elettori fornito dal Ministero dell'interno, vengono istituiti seggi elettorali per lo scrutinio delle schede pervenute.

Elettori temporaneamente all'estero

Previa espressa opzione (entro il trentaduesimo giorno antecedente la votazione) valida per un'unica consultazione, possono votare per corrispondenza nella Circoscrizione Estero per le elezioni politiche e i *referendum* nazionali, gli elettori italiani che per motivi di lavoro, studio o cure mediche si trovano temporaneamente all'estero per un periodo di almeno tre mesi nel quale ricade la data di svolgimento delle medesime consultazioni elettorali, nonché i familiari conviventi.

L'opzione deve pervenire al Comune per posta, per telefax, per posta elettronica anche non certificata, oppure può essere recapitata a mano anche da persona diversa dall'interessato e, in ogni caso, può essere formulata e fatta pervenire anche prima dell'indizione delle consultazioni. La dichiarazione di opzione, redatta su carta libera e necessariamente corredata di copia di un documento d'identità valido dell'elettore, deve in ogni caso contenere l'indirizzo postale estero cui va inviato il plico elettorale ed una dichiarazione attestante il possesso dei requisiti di cui al comma 1 del citato art. 4-bis, resa ai sensi degli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445.

Una volta pervenute le suddette domande ai Comuni, questi devono inviare al Ministero dell'interno i relativi nominativi con procedura informatica; tale Dicastero, a sua volta, provvede a trasmettere il relativo elenco di elettori temporaneamente all'estero aventi diritto al voto per corrispondenza al Ministero degli affari esteri, affinché i Consolati provvedano ai conseguenti invii dei plichi con le schede.

BOX: il caso del voto per corrispondenza nella Provincia autonoma di Bolzano

(art. 36, legge provinciale 19 settembre 2017, n. 14)

Gli elettori del Consiglio provinciale residenti all'estero (iscritti nel registro anagrafico dei cittadini italiani residenti all'estero), che ai sensi della legge provinciale non optano per l'esercizio del diritto di voto direttamente presso il Comune di iscrizione, nonché gli elettori che non possono votare presso il Comune di residenza, in quanto temporaneamente dimoranti fuori Provincia, possono esercitare il diritto di voto per corrispondenza.

Tali elettori devono far pervenire apposita richiesta (non sono previsti ulteriori criteri, oltre a quelli indicati, o motivazioni specifiche) al Comune di iscrizione entro e non oltre il quarantacinquesimo giorno antecedente le elezioni. La richiesta è valida solamente per la votazione per cui è presentata e, scaduto detto termine, non può più essere ritirata.

La richiesta di voto per corrispondenza può essere consegnata personalmente, inoltrata tramite posta, via fax oppure posta elettronica certificata e deve contenere, pena il rigetto della stessa, i dati anagrafici e il corretto indirizzo postale della persona richiedente nonché la firma di quest'ultima.

Il Comune, subito dopo l'avvenuto ricevimento della richiesta, provvede a trasmettere all'indirizzo indicato dagli elettori che hanno avanzato la richiesta, mediante raccomandata o con mezzo di analogo affidabilità, un plico contenente: a) il tagliando elettorale in duplice copia. Il tagliando elettorale reca i dati anagrafici dell'elettore e l'iscrizione nelle liste elettorali; b) la scheda o le schede di voto; c) un'apposita busta piccola in cui inserire la scheda o le schede di voto dopo l'avvenuta espressione del voto; d) un'apposita busta grande recante l'indirizzo dell'Ufficio elettorale centrale presso la Segreteria generale della Provincia, da utilizzarsi per l'invio del tagliando elettorale e della busta piccola contenente la scheda o le schede di voto; e) un foglio con le in-

dicazioni delle modalità per l'espressione del voto per corrispondenza e le liste dei candidati.

Alla scadenza del termine prescritto per la presentazione della richiesta, il Comune provvede a formare l'elenco degli elettori che votano per corrispondenza, e lo trasmette all'Ufficio elettorale centrale, per la formazione dell'apposita lista degli elettori che votano mediante mezzo postale. Il Comune procede, inoltre, a depennare i nominativi degli elettori di cui sopra dalle liste dei votanti della sezione.

L'elettore esprime il proprio voto (con una penna con inchiostro di colore nero o blu, pena la nullità della scheda) sull'apposita scheda, la introduce nella busta piccola, la sigilla e la inserisce nella busta grande in cui include anche una copia del tagliando elettorale comprovante l'esercizio del diritto di voto.

Successivamente invia la busta grande, a mezzo raccomandata a carico del destinatario, che deve pervenire all'Ufficio elettorale centrale, entro e non oltre il venerdì antecedente il giorno della votazione. Le buste pervenute dopo il termine sono distrutte a cura della struttura provinciale competente in materia elettorale, che in merito redige apposito verbale.

L'Ufficio elettorale centrale procede alle verifiche prescritte dalla norma e introduce tutte le buste piccole (che non devono recare alcun segno di riconoscimento) contenenti le schede di voto, in un'apposita urna sigillata all'interno della quale restano custodite fino alle operazioni di spoglio. Sono ammessi ad assistere alle operazioni i rappresentanti dei partiti e dei raggruppamenti politici designati.

L'Ufficio elettorale centrale consegna senza indugio l'urna e la lista degli elettori che votano per corrispondenza all'Ufficio elettorale di sezione, nominato dal Sindaco del Comune di Bolzano per lo spoglio delle schede, che si insedia entro le ore 19:00 della giornata delle elezioni.

3.6. Il voto anticipato presidiato nel luogo di residenza o in altro luogo

La ricognizione delle esperienze internazionali ha evidenziato che nove Paesi (Australia, Belgio, Canada, Danimarca, Estonia, Norvegia, Portogallo, Stati Uniti, Svezia) su diciannove presi in considerazione prevedono forme di voto anticipato presidiato.

In particolare, la maggior parte di questi prevede la possibilità per l'elettore di votare di persona anticipatamente non solo nel luogo di residenza ma anche in altri seggi situati al di fuori di questo. Inoltre, tale possibilità è riconosciuta alla generalità degli elettori – in alcuni casi previa richiesta o comunicazione – ad eccezione dell'Australia, dove tale diritto è riconosciuto solo in determinate circostanze.

Infatti, in Australia può votare anticipatamente l'elettore impossibilitato a recarsi al seggio nel giorno delle elezioni, ad esempio, per motivi di viaggio, di lavoro, di salute o perché al di fuori del proprio Stato o distretto di residenza. Al ricorrere dei presupposti di legge, l'elettore può esprimere il proprio voto anticipatamente, nel periodo prestabilito, presso appositi centri (*early voting centres*) l'elenco dei quali è pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità elettorale (www.aec.gov.au) con indicazione dei relativi orari e indirizzi.

In Canada tutti gli elettori possono votare anticipatamente presso il seggio indicato nella propria *Voter information Card* nel periodo previsto per le votazioni anticipate, che si svolgono il giorno precedente il giorno delle elezioni. In alternativa, gli elettori possono votare di persona presso qualsiasi Ufficio di *Elections Canada* fino al sesto giorno prima del giorno delle elezioni, mediante la procedura di voto con *special ballot*, previa richiesta.

In Danimarca, qualsiasi elettore può votare in anticipo in uno qualsiasi dei centri di servizio al cittadino, solitamente situati presso il municipio. Gli Uffici provvedono a trasmettere al Comune di residenza dell'elettore i voti espressi, in modo che questi siano conteggiati nel giorno delle elezioni.

In Estonia gli elettori possono votare anticipatamente a partire dal sesto giorno prima del giorno delle elezioni e fino al giorno precedente tale data. In parti-

colare, dal lunedì al giovedì della settimana elettorale (le elezioni si tengono di domenica) in ogni Comune rurale e città è aperto almeno un seggio elettorale distrettuale nel quale tutti gli elettori possono votare anticipatamente, anche al di fuori del proprio distretto elettorale di residenza. Il venerdì e il sabato sono aperti per le votazioni anticipate i seggi di tutti i distretti elettorali ed è possibile votare solamente nel distretto elettorale di residenza.

In Norvegia, durante il periodo di votazione anticipata si può votare nei seggi elettorali in tutto il Paese. Nell'ipotesi di voto in un Comune diverso da quello di residenza, la scheda votata è trasmessa al Comune di residenza ai fini del conteggio.

In Portogallo, tutti gli elettori possono votare anticipatamente “in mobilità” e cioè in un luogo a loro scelta su tutto il territorio nazionale. Si tratta del c.d. *voto antecipado em mobilidade*, che è stato generalizzato nel 2018. A tal fine è istituito almeno un seggio elettorale in ogni Comune del Portogallo continentale e nelle Regioni Autonome delle Azzorre e di Madeira. L'elettore, che desidera votare in anticipo “in mobilità,” deve manifestare tale intenzione (per posta o per via telematica) all'Amministrazione entro i termini previsti comunicando in quale municipio intende esprimere il proprio voto anticipato. Il giorno successivo al voto anticipato, le forze dell'ordine raccolgono il materiale elettorale dai seggi su tutto il territorio nazionale, per la consegna ai Sindaci, i quali provvedono all'invio di tale materiale alle circoscrizioni nelle quali gli elettori sono iscritti.

Negli Stati Uniti il voto anticipato presidiato è previsto nella maggior parte degli Stati. In particolare, secondo i dati pubblicati dalla [*National Conference of State Legislatures \(NCSL\)*](#), è prevista in 44 Stati la possibilità di votare anticipatamente di persona nelle forme dell'*early-voting* (voto in anticipo in senso stretto) e dell'*in-person absentee voting* (voto con *absentee ballot* presso un seggio elettorale).

Un caso particolare è rappresentato dalla Svezia, dove si può votare anticipatamente a partire dal diciottesimo giorno antecedente la data delle elezioni e fino a tale data compresa. L'elettore, quindi, può votare di persona prima del giorno delle elezioni oppure il giorno stesso delle elezioni nei luoghi di voto individuati dalle competenti autorità, nel proprio o in un altro Comune. È rico-

nosciuta la possibilità all'elettore, che abbia votato in anticipo, di votare presso il seggio il giorno delle elezioni, annullando automaticamente la votazione anticipata effettuata in precedenza. Per votare in anticipo non è necessaria una previa richiesta: è sufficiente che l'elettore presenti, oltre al documento di identità, la tessera elettorale (*Röstkort*) che è utilizzata per spedire il voto espresso al seggio elettorale di appartenenza, dove esso viene conteggiato.

Per quanto riguarda i residenti all'estero, particolari ipotesi di voto anticipato sono previste in Danimarca e in Portogallo. La prima riconosce la possibilità di votare anticipatamente presso le Ambasciate o i Consolati ai cittadini danesi all'estero che abbiano la residenza permanente nel Regno e che siano iscritti nelle liste elettorali. Tra coloro che sono considerati residenti permanentemente in Danimarca vi sono: i cittadini residenti all'estero che intendono rientrare in Danimarca nei due anni successivi alla loro partenza; le persone che lavorano per lo Stato danese e sono obbligate a prestare servizio fuori del Regno; le persone che sono state inviate a prestare servizio all'estero come dipendenti di un'autorità pubblica danese o di una società o associazione privata; le persone residenti all'estero per motivi di studio o di salute.

In Portogallo, possono votare in anticipo, tra il 12° e il 10° giorno precedente la data delle elezioni, gli elettori registrati nel territorio nazionale qualora si trovino all'estero: per l'adempimento di doveri pubblici o privati; in qualità di componenti ufficiali di un team sportivo nazionale; in qualità di studenti, ricercatori o professori che lavorano all'estero presso istituti educativi o di ricerca riconosciuti; qualora siano malati e in cura all'estero.

Consentono, inoltre, il voto anticipato agli elettori residenti all'estero il Belgio e la Svezia.

Australia

Voto anticipato presidiato nel luogo di residenza o in altro luogo

Gli elettori che non possono recarsi al seggio elettorale il giorno delle elezioni possono votare in un seggio elettorale per il voto anticipato ([*Parte XVA del Commonwealth Electoral Act 1918*](#)).

Il voto anticipato può essere espresso negli stessi casi previsti per il voto per corrispondenza, ossia quando l'elettore sia impossibilitato a recarsi al seggio nel giorno delle elezioni per una delle seguenti motivazioni: distanza dal seggio superiore a 8 km; motivi di salute; di lavoro; di viaggio; motivi legati alle proprie convinzioni religiose; stato di detenzione; residenza presso case di cura; condizione di "elettori occulti" (l'iscrizione quale *silent elector* è effettuata qualora si ritenga che l'inclusione del proprio indirizzo di residenza nelle liste elettorali pubblicate possa mettere a rischio la sicurezza personale); qualora ci si trovi fuori dallo Stato o Territorio o dal collegio elettorale in cui si è iscritti (*Commonwealth Electoral Act 1918, Sez. 182 e Schedule 2*).

Il voto anticipato si svolge in appositi centri (*early voting centres*) che sono aperti nelle settimane che precedono le elezioni. La loro ubicazione e i relativi orari stabiliti dal Commissario elettorale sono pubblicati sul sito www.aec.gov.au dopo l'annuncio delle elezioni.

Il giorno, o il primo giorno del periodo in cui è possibile votare anticipatamente, non deve precedere di oltre dodici giorni la data delle elezioni e non può coincidere con giornate festive.

Belgio

Voto anticipato presidiato per i residenti all'estero

I residenti all'estero possono votare anticipatamente (di persona o per delega) in qualsiasi Ufficio diplomatico o consolare di carriera. La votazione è anticipata al mercoledì precedente il giorno delle elezioni in Belgio, dalle ore 13:00 alle 21:00.

Canada

Voto anticipato presidiato nel luogo di residenza

Tutti gli elettori, che sono registrati per votare, possono esprimere il

voto anticipatamente presso il seggio indicato nella propria [Voter information Card](#) nel periodo previsto per le votazioni anticipate, che si svolgono il 10°, 9°, 8° e 7° giorno precedente il giorno delle elezioni ([artt. 127 lett. b e 168 ss. Canada Elections Act](#)).

Circa tre settimane prima delle elezioni, infatti, *Elections Canada* invia agli elettori che si sono registrati per il voto una scheda informativa (*Voter information Card*). Tale scheda contiene informazioni personalizzate sulle date e i luoghi in cui è possibile votare nel giorno delle elezioni o nelle votazioni anticipate, nonché sulle modalità alternative di voto.

Voto anticipato presidiato in luogo diverso da quello di residenza

Gli elettori possono votare di persona presso qualsiasi Ufficio di *Elections Canada* fino al sesto giorno prima del giorno delle elezioni, utilizzando la procedura del voto con *special ballot*. Dopo la convocazione delle elezioni, *Elections Canada* istituisce appositi Uffici in ogni circoscrizione del Canada. Gli indirizzi di tali Uffici sono pubblicati *online* sul sito di *Elections Canada*.

Per votare con questa modalità è necessario presentare la richiesta *Application for Registration and Special Ballot*. A seguito dell'accoglimento della stessa, viene consegnato all'elettore un *kit* di voto con "scheda speciale". L'elettore può votare immediatamente in loco o decidere di ritornare all'Ufficio elettorale per votare in un secondo momento.

Danimarca

Voto anticipato presidiato nel luogo di residenza o in altro luogo

Qualsiasi elettore può votare in anticipo (Cap. 1, Parte 8, § 53 *Folketing Elections Act*).

Nonostante la denominazione di "voto per corrispondenza" ([brevstemmeafgivning](#)), questa modalità differisce dalla forma tradizionale di voto postale perché i voti sono espressi in un ambiente controllato e inviati per posta ordinaria dalle autorità riceventi il voto al Comune danese

competente in cui risiede l'elettore in questione, in modo che possa essere incluso nel conteggio dei voti il giorno delle elezioni.

L'elettore può esprimere il voto anticipato in uno qualsiasi dei centri di servizio al cittadino dei 98 Comuni, solitamente situati presso il municipio. I funzionari di questi Uffici provvedono a far pervenire i voti espressi al Comune di residenza dell'elettore, nel caso in cui l'elettore non abbia votato nel proprio Comune.

Voto anticipato presidiato per i residenti all'estero

Possono votare anticipatamente presso le Ambasciate o i Consolati i cittadini danesi all'estero che abbiano la residenza permanente nel Regno e che siano iscritti nelle liste elettorali. Sono considerati residenti permanentemente in Danimarca:

- i cittadini residenti all'estero che intendono rientrare in Danimarca nei due anni successivi alla loro partenza;
- le persone che lavorano per lo Stato danese e sono obbligate a prestare servizio fuori del Regno;
- le persone che sono state inviate a prestare servizio all'estero come dipendenti di un'autorità pubblica danese o di una società o associazione privata;
- le persone che risiedono all'estero come dipendenti di un'organizzazione internazionale di cui la Danimarca è membro;
- le persone inviate a prestare servizio all'estero da un'organizzazione umanitaria danese;
- le persone residenti all'estero per motivi di studio;
- le persone residenti all'estero per motivi di salute.

Estonia

Voto anticipato presidiato nel luogo di residenza o in altro luogo

È possibile votare anticipatamente a partire dal sesto giorno prima del giorno delle elezioni e fino al giorno precedente tale data. In particolare, dal lunedì al giovedì della settimana elettorale (le elezioni si tengono di domenica) in ogni Comune rurale e città è aperto almeno

un seggio elettorale distrettuale nel quale tutti gli elettori possono votare anticipatamente, anche al di fuori del proprio distretto elettorale di residenza. Il venerdì e il sabato sono aperti per le votazioni anticipate i seggi di tutti i distretti elettorali ed è possibile votare solamente nel distretto elettorale di residenza. Nei giorni previsti per le votazioni anticipate i seggi sono aperti dalle ore 12:00 alle ore 20:00. Nell'avviso informativo recapitato agli elettori è indicata l'ubicazione dei seggi elettorali del distretto di residenza. L'elettore che intende votare anticipatamente in un seggio al di fuori del distretto elettorale di residenza può consultare il [sito istituzionale](#) per le informazioni relative ai seggi disponibili.

Al seggio il diritto di voto dell'elettore è verificato mediante il suo codice di identificazione personale. L'elettore inoltre deve portare con sé un documento di identità.

All'elettore che vota al seggio al di fuori del distretto di residenza (art. 42 [Riigikogu valimise seadus](#)), oltre alla scheda elettorale, sono consegnate due buste. L'elettore firma e riceve la scheda elettorale e contestualmente apposta annotazione viene effettuata nella lista elettronica degli elettori. Alle elezioni del Parlamento e dei Consigli comunali, il Comitato elettorale distrettuale consegna all'elettore anche una copia della lista dei candidati del distretto elettorale di residenza dello stesso. La scheda elettorale viene compilata nella apposita cabina per gli elettori che votano al di fuori del distretto di residenza. Dopo aver espresso il voto l'elettore inserisce la scheda elettorale nella busta piccola, che inserisce a sua volta nella busta grande. Sull'esterno di quest'ultima vengono indicati il nome, il codice di identificazione personale e l'indirizzo di residenza dell'elettore. L'elettore deposita la busta contenente la scheda elettorale nell'apposita urna per gli elettori che votano al di fuori del distretto di residenza. Al termine delle votazioni, le schede sono trasmesse, mediante una specifica procedura, alle competenti Commissioni per lo spoglio dei voti, istituite in ogni distretto elettorale dall'Ufficio elettorale statale (articolo 15 e 48 [Riigikogu valimise seadus](#)). Dopo aver ricevuto le buste con le schede elettorali, la Commissione verifica, sulla base delle liste elettorali, che la residenza degli elettori rientri nell'ambito della circoscrizione di competenza.

I cittadini estoni residenti all'estero che si trovano in Estonia, nel caso in cui non abbiano votato per posta o presso le Missioni estere, possono votare anticipatamente in qualsiasi distretto elettorale in cui è previsto il voto al di fuori del distretto di residenza (art. 47 *Riigikogu valimise seadus*).

Voto anticipato presidiato per i residenti all'estero

Gli elettori che sono residenti all'estero o temporaneamente all'estero, qualora non abbiano votato per posta, possono votare presso la Missione estera. Il voto è consentito in almeno due giorni nel periodo compreso tra 15 e 10 giorni prima del giorno delle elezioni.

Norvegia

Voto anticipato presidiato nel luogo di residenza o in altro luogo

Gli elettori che lo desiderino [possono votare anticipatamente](#) sul territorio nazionale a partire dal 10 agosto dell'anno delle elezioni e fino all'ultimo venerdì antecedente al giorno delle elezioni. Sono previsti termini diversi per il voto anticipato per gli elettori residenti in alcune isole (Svalbard e Jan Mayen).

Durante il periodo di votazione anticipata si può votare nei seggi elettorali in tutto il Paese. L'elettore che esprime il voto anticipato non può votare una seconda volta, neppure nel giorno delle elezioni. L'allestimento dei seggi è rimesso alla discrezionalità dei Comuni, i quali non hanno l'obbligo di allestirli, ma sono tenuti per legge ad accettare il voto anticipato presso le istituzioni sanitarie, assistenziali o restrittive.

È possibile votare in anticipo in un Comune diverso da quello in cui si è iscritti; in questo caso, viene consegnata all'elettore una scheda contenente solo l'indicazione dei partiti, e non dei singoli candidati (che sarebbero diversi da quelli del suo Comune di residenza), a meno che l'elettore non si procuri da solo una scheda dal proprio collegio elettorale. La scheda votata è inserita in una busta, riposta nell'urna e successivamente inviata al Comune di residenza per il conteggio.

Voto anticipato presidiato per i residenti all'estero

I [residenti all'estero](#) possono votare in anticipo presso le Ambasciate e i Consolati dal 1° luglio dell'anno in cui si tengono le elezioni e fino al penultimo venerdì antecedente il giorno delle elezioni.

Portogallo

Voto anticipato presidiato nel luogo di residenza o in altro luogo

Tutti gli elettori registrati sul territorio nazionale possono votare in anticipo "in mobilità", ossia nel luogo scelto dall'elettore (qualsiasi Comune del Portogallo continentale o nelle Regioni autonome), per qualunque ragione (art. 79-A legge n. 14/1979).

È istituito almeno un seggio elettorale "in mobilità" in ogni Comune del Portogallo continentale e nelle Regioni Autonome delle Azzorre e di Madeira.

L'elettore che desidera votare in anticipo "in mobilità" deve manifestare tale intenzione (per posta o per via telematica) all'Amministrazione tra il 14° e il 10° giorno precedenti la data delle elezioni. A tal fine, oltre a fornire le informazioni anagrafiche e i recapiti, deve indicare il municipio nel quale intende esprimere il proprio voto anticipato.

Gli Uffici elettorali del Ministero dell'interno comunicano ai Sindaci l'elenco degli elettori che hanno optato per tale modalità di voto nel loro territorio di competenza.

Il giorno successivo al voto anticipato, le forze dell'ordine raccolgono il materiale elettorale dai seggi elettorali per il voto "in mobilità", su tutto il territorio nazionale, per la consegna ai Sindaci, che provvedono all'invio alle circoscrizioni ove sono iscritti gli elettori (art. 79-C, comma 15, legge n. 14/1979).

I voti espressi in anticipo devono arrivare ai seggi elettorali entro le ore 8:00 della data di inizio della votazione (art. 79-B, comma 3, legge n. 14/1979).

Voto anticipato presidiato per i residenti all'estero

Possono votare in anticipo, tra il 12° e il 10° giorno precedente la data delle elezioni, gli elettori registrati nel territorio nazionale qualora si trovino all'estero (artt. 79-B e 79-E, legge n. 14/1979):

- per l'adempimento di doveri pubblici o privati;

- in qualità di componenti ufficiali di un team sportivo nazionale;
- in qualità di studenti, ricercatori o professori che lavorano all'estero presso istituti educativi o di ricerca riconosciuti;
- qualora siano malati e in cura all'estero;
- se convivono con o accompagnano gli elettori citati nei punti precedenti.

Stati Uniti

Voto anticipato presidiato nel luogo di residenza

Il voto anticipato è consentito nella maggior parte degli Stati. Secondo i dati della [National Conference of State Legislatures \(NCSL\)](#), 44 Stati offrono la possibilità di votare anticipatamente di persona.

In particolare, il c.d. *early in-person voting* preso in considerazione nei dati NCSL comprende sia il voto anticipato in senso stretto (*early voting*) sia l'*absentee vote* di persona (*in-person absentee voting*). Quest'ultima modalità consiste nell'espressione di un *absentee vote* presso un seggio elettorale (per una descrizione dell'*absentee vote* cfr. tabella sul voto per corrispondenza).

Svezia

Voto anticipato presidiato nel luogo di residenza o in altro luogo

L'elettore può votare prima del giorno delle elezioni oppure il giorno stesso delle elezioni nei luoghi di voto individuati dai Comuni ([cap. 7, sez. 1, Vallag 2005: 837](#)). Infatti, si può votare anticipatamente a partire dal 18° giorno antecedente la data delle elezioni e fino a tale data compresa (Cap. 10, sez. 2, Vallag 2005: 837).

Si può votare nel proprio o in un altro Comune. L'Autorità elettorale fornisce mappe e indirizzi di tutti i seggi elettorali e dei locali per esprimere il voto anticipato; i locali dove si svolge il voto anticipato sono segnalati da uno speciale manifesto e sono indicati nel sito dell'Autorità elettorale e sulla scheda elettorale.

L'elettore può comunque recarsi a votare al seggio il giorno delle elezioni, annullando automaticamente la votazione anticipata effettuata in precedenza.

Per votare in anticipo occorre, oltre al documento di identità, anche la tessera elettorale (*Röstkort*), che è recapitata a tutti gli elettori circa tre settimane prima delle elezioni ed è utilizzata per spedire il voto espresso al seggio elettorale di appartenenza, dove esso viene conteggiato.

Una volta pervenuto il voto al seggio elettorale di appartenenza, si annota nelle liste elettorali che l'elettore ha votato e la tessera elettorale viene separata dalla busta contenente il voto affinché non sia possibile ricondurre quest'ultimo all'elettore al momento del conteggio dei voti.

Voto anticipato presidiato per i residenti all'estero

Oltre che per posta, l'elettore residente all'estero può votare anticipatamente nelle Ambasciate e nei Consolati, non prima del 24° giorno antecedente la data delle elezioni (escluso il giorno delle elezioni).

Le buste contenenti le schede elettorali votate sono inviate, per il tramite dell'autorità elettorale centrale, ai comitati elettorali dei Comuni nelle cui liste elettorali gli elettori sono iscritti (cap. 7, sez. 15, e [cap. 7, sez. 1, Vallag 2005: 837](#)).

Paese	Giorni di votazione anticipata (presidiata)
<i>Australia</i>	A partire da 12 giorni precedenti la data delle elezioni (il primo giorno non può coincidere con giornate festive).
<i>Belgio</i>	Il mercoledì precedente il giorno delle elezioni (per i residenti all'estero).
<i>Canada</i>	Il 10°, 9°, 8° e 7° giorno precedente il giorno delle elezioni nei seggi anticipati. Fino al sesto giorno prima del giorno delle elezioni, presso qualsiasi Ufficio di <i>Elections Canada</i> .
<i>Danimarca</i>	A partire da tre settimane prima del giorno delle elezioni e non oltre tre giorni (feriali) prima del giorno delle elezioni.
<i>Estonia</i>	Dal sesto giorno prima del giorno delle elezioni e fino al giorno precedente tale data: dal lunedì al giovedì per tutti gli elettori, anche al di fuori del proprio distretto elettorale di residenza; il venerdì e il sabato solo nel distretto elettorale di residenza.
<i>Norvegia</i>	Dal 10 agosto dell'anno delle elezioni e fino all'ultimo venerdì antecedente al giorno delle elezioni. Dal 1° luglio dell'anno in cui si tengono le elezioni e fino al penultimo venerdì antecedente al giorno delle elezioni (per i residenti all'estero e nelle isole Svalbard e Jan Mayen).
<i>Portogallo</i>	Il settimo giorno prima delle elezioni per il voto anticipato "in mobilità". Tra il 12° e il 10° giorno precedente la data delle elezioni (per gli elettori registrati nel territorio nazionale che si trovino all'estero).
<i>Stati Uniti</i>	Date diverse per ciascuno Stato. La data media di inizio del voto anticipato è di 29 giorni prima del giorno delle elezioni (<i>dati National Conference of State Legislatures</i>).
<i>Svezia</i>	A partire dal 18° giorno antecedente la data delle elezioni e fino a tale data compresa.

3.7. Il voto in un seggio diverso da quello di residenza il giorno delle elezioni

In otto Paesi (Australia, Austria, Estonia, Germania, Paesi Bassi, Repubblica Ceca, Slovacchia e Svezia) è prevista la possibilità per l'elettore, che non possa recarsi presso il seggio del luogo di residenza, di votare in un seggio diverso nel giorno delle elezioni.

In Austria, tale facoltà riguarda coloro che sono impossibilitati a recarsi di persona al seggio nelle cui liste elettorali sono iscritti perché assenti, per motivi di salute o per soggiorno all'estero.

Nella maggior parte dei casi è necessario presentare una apposita richiesta alle autorità competenti, salvo che in Estonia, Svezia e Australia. Infatti, in Australia l'elettore può votare di persona in qualsiasi seggio elettorale all'interno del proprio Stato o Territorio di residenza ovvero, nel caso in cui si trovi al di fuori del proprio Stato o territorio, nei centri di voto per non residenti (*interstate voting centre*). A tal fine, gli elenchi dei seggi disponibili sono pubblicati sui siti istituzionali delle autorità elettorali. In Svezia l'elettore può votare il giorno stesso delle elezioni nei luoghi previsti per il voto anticipato individuati dai Comuni, considerato che il periodo previsto per il voto anticipato si estende dal 18° giorno antecedente la data delle elezioni e fino al giorno delle stesse. Per esercitare tale facoltà è necessario esibire la tessera elettorale, automaticamente recapitata dalle autorità competenti a tutti gli elettori circa tre settimane prima delle elezioni. La tessera è utilizzata per spedire il voto espresso al seggio elettorale di appartenenza, dove esso viene conteggiato. In Estonia è possibile votare in tutti i seggi elettorali del distretto elettorale di residenza. L'ubicazione di tali seggi è indicata nell'avviso informativo inviato agli elettori.

In molti casi la possibilità di votare in un luogo diverso da quello di residenza è associata al possesso di specifici documenti di voto, rilasciati dalle autorità elettorali, generalmente previa richiesta dell'interessato, e che ai fini del presente studio sono definiti a-ttecnicamente "*tessere elettorali*", non intendendo con tale espressione far riferimento alla tessera elettorale prevista dall'ordinamento italiano, che assolve a una funzione diversa. Tali documenti sono denominati: *Wahlschein* in Germania; *Wahlkarte* in Austria; *Kiezerspass* nei Paesi Bassi; *Voličský průkaz* in Repubblica Ceca; *Hlasovací preukaz* in Slovacchia; *Röstkort* in Svezia.

Australia

L'elettore può votare in qualsiasi seggio elettorale del proprio Stato o territorio di residenza il giorno delle elezioni. Nel caso in cui si trovi al di fuori dello Stato o del territorio di residenza (all'interno dell'Australia), l'elettore può votare in centri di voto per non residenti (*interstate voting centre*). Gli elenchi dei seggi elettorali, compresi quelli "interstatali", sono resi disponibili sul sito dell'*Australian Electoral Commission* nelle settimane successive all'annuncio delle elezioni federali.

Austria

Gli elettori che il giorno delle elezioni sono impossibilitati a recarsi di persona al seggio nelle cui liste elettorali sono iscritti (ad es. perché assenti; per ragioni di salute; per soggiorno all'estero) hanno diritto di ottenere una tessera elettorale (*Wahlkarte*), che consente loro di votare (oltre che per corrispondenza) fuori dal Comune di appartenenza presso qualsiasi seggio elettorale in Austria tra quelli appositamente istituiti (almeno uno per ciascun Comune. Sul punto v. artt. 37, comma 2, 56, comma 1, e 68, comma 1 della [Legge federale sull'elezione del Consiglio nazionale, 1992- Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates 1992 - NRWO](#)).

L'elettore deve presentare la domanda per il rilascio della tessera elettorale al Comune nelle cui liste elettorali è iscritto, specificandone i motivi (nell'ambito dei casi previsti dall'art. 38 della Legge federale). La richiesta può essere presentata non oltre il quarto giorno prima del giorno delle elezioni, se in forma scritta, e non oltre due giorni prima (ore 12) del giorno delle elezioni, se in forma orale (art. 39, [NRWO](#)).

Estonia

Il giorno delle elezioni (domenica) l'elettore può votare in tutti i seggi elettorali del distretto elettorale di residenza. Nell'avviso informativo inviato agli elettori è indicata l'ubicazione dei seggi elettorali del distretto di residenza.

Germania

L'elettore può richiedere al proprio Comune il rilascio di una tessera elettorale (*Wahlschein*), che gli consente di votare in qualsiasi altro distretto elettorale (*Wahlbezirk*) all'interno della propria circoscrizione (*Wahlkreis*) nel giorno delle elezioni. Non è possibile votare in un distretto elettorale al di fuori della propria circoscrizione. Per la richiesta di *Wahlschein* non è necessario fornire una specifica motivazione. Tale tessera consente altresì all'elettore di esercitare il voto per corrispondenza.

Paesi Bassi

L'elettore che intende votare in un Comune diverso da quello di residenza può richiedere un "pass elettorale" (*Kiezerspass*) con il quale può votare in un seggio elettorale a sua scelta nel territorio dei Paesi Bassi, nell'ambito di competenza dell'organo per il quale si svolgono le elezioni (artt. K 1 e ss., [Legge elettorale – Kieswet, 1989](#)). Questa possibilità è preclusa all'elettore al quale sia stato consentito (su richiesta dello stesso) di votare per delega o per corrispondenza.

Per il rilascio del *pass* elettorale, l'elettore presenta apposita domanda entro cinque giorni prima del giorno delle elezioni, di persona o in forma scritta.

Il *pass* elettorale deve essere esibito al seggio unitamente a un documento di identità. In caso di smarrimento non è previsto il rilascio di un nuovo *pass*.

Repubblica Ceca

Un elettore che non può votare nel proprio seggio può richiedere una "tessera elettorale" (*voličský průkaz*) con la quale ha diritto a votare al di fuori del Comune dove è iscritto nell'elenco permanente degli elettori. Pertanto, può votare in qualsiasi seggio elettorale nella Repubblica Ceca o all'estero. Per le elezioni del Senato, l'elettore può utilizzare la tessera elettorale solo nel territorio del distretto in cui ha la residenza permanente.

La tessera elettorale può essere richiesta dall'elettore all'Ufficio elet-

torale comunale competente (o all'Ambasciata, se residente all'estero):

- di persona dal giorno dell'annuncio e fino a due giorni prima del giorno delle elezioni, entro le ore 16:00;
- in forma scritta dalla data di annuncio delle elezioni, con recapito entro e non oltre 7 giorni prima del giorno delle elezioni, entro le ore 16:00.

Al seggio, l'elettore è tenuto a consegnare la tessera elettorale. Questa, pertanto, viene ritirata dalla commissione elettorale che la trattiene e aggiunge l'elettore alla lista.

Gli elettori residenti all'estero, che richiedono una [tessera elettorale](#) possono votare alle elezioni della Camera dei deputati (*Poslanecká sněmovna*) in qualsiasi seggio elettorale all'estero e nella Repubblica Ceca.

Slovacchia

L'elettore che non può votare nel proprio distretto elettorale può richiedere al Comune una tessera elettorale (*Hlasovací preukaz*), che lo autorizza a votare al di fuori del luogo di residenza.

Il rilascio della tessera elettorale comporta la cancellazione dalla lista degli elettori del proprio Comune, con contestuale annotazione dell'avvenuto rilascio della stessa. La tessera dà diritto ad essere iscritti nelle liste elettorali di qualsiasi circoscrizione (art. 46, legge n. 180 del 2014 sulle condizioni di esercizio del diritto di voto - [ZÁKON z 29. mája 2014 podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov](#)).

La richiesta di rilascio della tessera può essere effettuata con le seguenti modalità:

- a) di persona presso gli Uffici comunali non oltre l'ultimo giorno lavorativo antecedente la data delle elezioni;
- b) mediante spedizione della domanda in forma cartacea, che deve pervenire al Comune entro e non oltre 15 giorni lavorativi prima del giorno delle elezioni;
- c) mediante invio telematico della domanda entro e non oltre 15 giorni lavorativi antecedenti al giorno delle elezioni.

Al seggio, l'elettore presenta la carta d'identità per l'identificazione e contestualmente consegna la tessera elettorale.

Svezia

L'elettore può votare il giorno stesso delle elezioni nei luoghi previsti per il voto anticipato individuati dai Comuni (*chapter 7. Sez, 1 Vallag 2005: 837*).

Infatti, la possibilità di votare anticipatamente è prevista a partire dal 18° giorno antecedente la data delle elezioni e fino al giorno stesso delle elezioni compreso.

Si può votare nel proprio o in un altro Comune. Per votare occorre, oltre al documento di identità, anche la tessera elettorale (*Röstkort*), che è recapitata a tutti gli elettori circa tre settimane prima delle elezioni ed è utilizzata per spedire il voto espresso al seggio elettorale di appartenenza, dove viene conteggiato.

BOX: il voto in un seggio diverso da quello di residenza in Italia (forze dell'ordine, rappresentanti di lista e componenti del seggio elettorale, naviganti e aereoportuali)

La normativa vigente consente ad alcune categorie di elettori di esercitare il diritto di voto, previa esibizione del documento di riconoscimento e della tessera elettorale, presso un Ufficio elettorale sezionale diverso da quello nelle cui liste sono iscritti, purché abbia titolo a votare in quella determinata elezione.

I soggetti interessati dalla previsione sono i seguenti:

Militari delle Forze armate e appartenenti a Corpi militarmente organizzati per il servizio dello Stato, alle Forze di Polizia e al Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco (art. 49 del d.P.R. n. 361 del 1957 e art. 1490 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66). Possono esercitare il diritto di voto, previa esibizione della tessera elettorale, in qualsiasi sezione del Comune in cui si trovano per causa di servizio, con precedenza sugli elettori iscritti nelle liste sezionali e con iscrizione dei rispettivi nominativi in una lista aggiunta.

Per l'esercizio del diritto di voto, il Ministero dell'interno ha definito i seguenti adempimenti:

- la predisposizione da parte dei Comandanti di reparto di un'apposita dichiarazione, da esibire al presidente di seggio, attestante la sede di stanza del militare o, qualora quest'ultimo sia distaccato o comunque temporaneamente assegnato altrove, la località in cui il medesimo è incaricato di prestare servizio;
- l'ammissione al voto nel Comune in cui il militare in licenza si trovi, previa semplice esibizione del foglio di licenza o documento equivalente;
- il rilascio da parte del Comandante di reparto, oltre alla anzidetta dichiarazione, di un foglio recante le generalità del militare, nell'ipotesi in cui quest'ultimo sia sprovvisto della carta d'identità o di altro documento di identificazione o del tesserino militare.

Naviganti (marittimi o aviatori) fuori residenza per motivi d'imbarco (art. 50 del d.P.R. n.361 del 1957) possono esercitare il voto in qualsiasi sezione elettorale del Comune in cui si trovano, in soprannumero agli elettori iscritti nelle relative liste, previa esibizione del certificato elettorale. Il certificato deve essere corredato dai seguenti documenti:

- certificato del comandante del porto o del direttore dell'aeroporto attestante che il marittimo o l'aviatore si trova nell'impossibilità di recarsi a votare nel Comune di residenza per motivi di imbarco; limitatamente a questi fini il direttore dell'aeroporto viene considerato autorità certificante;
- certificato del Sindaco del Comune in cui l'elettore si trova, attestante l'avvenuta notifica, non oltre il giorno antecedente la data della votazione, al Sindaco del Comune che ha rilasciato il certificato elettorale, della volontà espressa dall'elettore di votare nel Comune in cui si trova per causa di imbarco.

La procedura per esercitare tale facoltà è la seguente:

- l'interessato deve presentare, presso la segreteria del Comune in cui si trova, una domanda scritta dichiarando l'intenzione di votare in quel Comune;
- il Comune, immediatamente dopo aver ricevuto la domanda, e comunque non oltre il giorno antecedente la data della votazione, ne dà comunicazione con il mezzo più rapido (ad esempio via PEC) al Comune nelle cui liste elettorali il dichiarante è iscritto e rilascia al medesimo apposito certificato;
- il Sindaco del Comune di iscrizione elettorale del navigante, appena ricevuta la comunicazione di cui sopra, inserisce il nome del navigante stesso in uno degli appositi elenchi, distinti per sezioni elettorali, che dovranno essere consegnati ai presidenti di seggio per le relative annotazioni nelle liste sezionali;
- il navigante, per essere ammesso al voto in una sezione del Comune dove si trova, dovrà esibire, oltre al documento di riconoscimento, alla tessera elettorale e al suddetto certificato rilasciatogli dal Sindaco del Comune in cui ha inoltrato istanza, anche un certificato rilasciato dal comandante (o direttore) del porto (o aeroporto) nel quale

si attestino i “motivi di imbarco” prescritti dalla norma;

- il Sindaco del Comune dove il navigante si trova, anche per il tramite del comandante (o direttore) del porto (o aeroporto), può invitare il navigante stesso ad accedere a una determinata sezione, avente minor numero di elettori iscritti;
- il navigante, all’atto della votazione, sarà iscritto nella stessa lista aggiunta nella quale vengono registrati i militari.

Militari e naviganti, in occasione di elezioni comunali o regionali, potranno esercitare il diritto di voto solo se elettori del Comune o della Regione in cui si svolgono le elezioni.

Rappresentanti di lista (art. 48 del d.P.R. n. 361 del 1957). Possono essere nominati fra gli elettori della stessa circoscrizione elettorale ove risiedono; essi votano nella sezione presso la quale esercitano il loro ufficio, purché siano elettori, rispettivamente, del collegio plurinominale della Camera (art. 48 del d.P.R. n. 361 del 1957) o della circoscrizione elettorale regionale del Senato (art. 40 del d.P.R. n. 570 del 1960).

Componenti il seggio elettorale, presidente, scrutatori e segretario (art. 48 del d.P.R. n. 361 del 1957). Votano, previa esibizione della tessera elettorale, nella sezione presso la quale esercitano il loro ufficio, anche se iscritti come elettori in altra sezione o in altro Comune. In particolare, gli scrutatori e il segretario sono nominati fra gli iscritti nelle liste elettorali del Comune di ubicazione del seggio (cfr. art. 1 della legge 8 marzo 1989, n. 95); per il presidente invece tale vincolo non è previsto (cfr. art. 35 del d.P.R. n. 361 del 1957; le ultime circolari del Ministero dell’interno, ad es. n. 15 del 2018 e n. 62 del 2021, hanno richiesto che il presidente fosse nominato, ove possibile, fra i residenti del Comune in cui è ubicato il seggio elettorale).

Candidati alle elezioni (art. 48 del d.P.R. n. 361 del 1957). Possono votare in una qualsiasi delle sezioni del collegio plurinominale, dove sono proposti, presentando la tessera elettorale.

Ufficiali e agenti della forza pubblica in servizio di ordine pubblico (art. 48 del d.P.R. n. 361 del 1957). Votano nella sezione presso la quale esercitano il loro ufficio, anche se risultino iscritti come elettori in altra sezione o in qualsiasi altro Comune del territorio nazionale, previa presentazione della tessera elettorale. Nelle elezioni comunali e regionali, gli ufficiali e gli agenti della forza pubblica in servizio di ordine pubblico votano nella sezione presso la quale esercitano il loro ufficio purché siano elettori, rispettivamente, del Comune o di un Comune della Regione in cui si svolgono le elezioni.

Gli elettori qui sopra elencati sono iscritti, a cura del presidente, in calce alla lista della sezione in cui votano e di essi è presa nota nel verbale.

3.8. Il voto delle persone disabili, malate e anziane

Nella gran parte dei Paesi, vengono fornite agli elettori disabili le informazioni sulle procedure di voto tramite:

- opuscoli (redatti anche in codice Braille);
- media (con video sulle procedure di voto disponibili anche nella lingua dei segni);
- *internet* (c.d. siti “parlanti”, mediante i quali le persone non vedenti e ipovedenti e coloro che hanno difficoltà a leggere testi scritti possono ascoltare le informazioni lette ad alta voce);
- assistenza telefonica (ad esempio un numero verde mediante il quale si può ascoltare una spiegazione dettagliata delle modalità di voto per le persone con disabilità).

Per garantire il pieno esercizio del diritto di voto da parte di tutti gli elettori i diversi Paesi hanno predisposto apposite modalità di voto per le persone disabili. Tali misure, tra loro spesso alternative, consistono essenzialmente nella predisposizione di seggi accessibili e privi di barriere architettoniche, urne elettorali mobili, voto per corrispondenza.

Molti Paesi assicurano l'accessibilità ai seggi attraverso la previsione di misure *ad hoc* come rampe e parcheggi per disabili, cabine elettorali con piano ribassato, buona illuminazione, messa a disposizione di lenti d'ingrandimento vicino alla scheda elettorale, ausili per elettori non vedenti o con problemi di udito. Qualora il seggio di residenza non risulti accessibile, l'elettore può chiedere di poter votare presso un seggio privo di barriere architettoniche. In tal senso è previsto un servizio di trasporto per facilitare gli spostamenti ed il raggiungimento di un seggio elettorale adeguato.

Per agevolare il voto negli ospedali e nelle case di cura, molti Paesi istituiscono presso questi istituti uno o più seggi. In alcuni Paesi come il Portogallo coloro che sono ricoverati in ospedale (allegando un certificato del medico curante confermato dalla direzione dell'ospedale) possono chiedere di votare anticipatamente in data e ora prestabilite, alla presenza di un funzionario.

In alcuni Paesi come gli USA, per l'elettore che non può scendere dall'auto (o è comunque impossibilitato ad accedere al seggio), è previsto il c.d. *curbside voting* ("voto sul marciapiede") mediante il quale l'elettore, alla presenza di un funzionario autorizzato, può votare dalla macchina, a bordo strada (area *drive-up*) o lungo il percorso di viaggio (area *walk-up*). Paesi come il Belgio, la Svezia e la Danimarca prevedono che qualora un seggio elettorale non sia accessibile, debba essere allestita appositamente una cabina elettorale adattata alle esigenze delle persone con disabilità, anche se situata al di fuori del seggio elettorale. La Svizzera ha messo a punto anche un sistema di urne itineranti. Tali urne circolano secondo un orario stabilito nei Comuni dei vari Cantoni e ne è consentito l'uso anche negli ospedali e nelle case di cura. Altri Paesi prevedono l'utilizzo di urne mobili presso il domicilio dell'elettore.

Infine, va considerato che quei Paesi che prevedono per la generalità il voto per corrispondenza o per delega forniscono anche una risposta a coloro che hanno difficoltà di recarsi al seggio per ragioni di salute, condizione di disabilità ecc.

Nelle schede che seguono per completezza sono inclusi anche il voto per corrispondenza e per delega, già riportate nelle tabelle dedicate a tali modalità di voto.

Australia

I seggi elettorali devono essere accessibili ove possibile: sul sito è reso disponibile un elenco dei seggi con l'assegnazione di un punteggio di accessibilità per le persone con limitazioni di mobilità, specificando se sia accessibile con sedia a rotelle o se sia previsto un accesso assistito con sedia a rotelle.

In caso di disabilità fisica che impedisce di scrivere, è prevista la compilazione da parte di terzi di un [modulo di iscrizione per le persone che non sono in grado di firmare](#). Si può anche richiedere un supporto aggiuntivo per iscriversi e votare, in caso di disabilità intellettuale, cognitiva o psicosociale.

L'*Australian Electoral Commission* (AEC) fornisce [guide di facile lettura](#) per le persone che hanno difficoltà a leggere e comprendere le informazioni scritte.

Oltre al voto per posta e al voto anticipato, gli elettori disabili hanno il diritto di avere l'assistenza in un seggio elettorale.

Per i ciechi o ipovedenti, o per gli elettori che lavorano in Antartide (o su una nave in transito da o verso l'Antartico), è prevista la possibilità di esprimere il voto tramite il servizio di voto telefonico dell'AEC. Maggiori informazioni su questo servizio sono rese disponibili nelle settimane successive all'annuncio delle elezioni federali.

Austria

Il diritto di ricevere una tessera elettorale (*Wahlkarte*) è riconosciuto anche agli elettori che non possono votare al seggio elettorale a causa della mancanza di mezzi di trasporto o perché costretti in ospedale o a casa, in particolare per motivi legati all'età o perché in condizioni di detenzione e che vogliono esercitare il diritto di voto con specifiche modalità che prevedono la presenza di una autorità elettorale speciale.

In ogni Comune, in ogni distretto municipale deve essere garantito almeno un seggio elettorale che consenta l'accesso ai portatori di handicap. Sono inoltre previsti opportuni aiuti per gli elettori non vedenti o con problemi di udito.

I presidenti di seggio devono fornire modelli di schede elettorali per consentire agli elettori non vedenti o ipoudenti di esprimere il proprio voto in modo autonomo. Gli elettori portatori di handicap fisici o mentali o con difficoltà visive o uditive possono essere assistiti nell'effettuare il voto da una persona a loro scelta e autorizzata dal presidente del seggio.

Per facilitare il voto degli elettori che si trovano negli ospedali e nelle case di cura, le autorità elettorali comunali possono istituire uno o più seggi speciali nell'area di questi istituti.

I pazienti costretti a letto o incapaci per altri motivi di recarsi al seggio, in possesso di *Voting Card*, ricevono la visita di rappresentanti di una autorità elettorale speciale ("commissione elettorale volante") e votano personalmente davanti a queste autorità elettorali. Il modulo per la domanda di votazione a domicilio è disponibile *online* da circa otto settimane prima che si svolga un'elezione.

Belgio

Deve essere assicurata l'accessibilità. Se un seggio elettorale non è accessibile, deve essere allestita appositamente una cabina elettorale adattata alle esigenze delle persone con disabilità, anche se situata al di fuori del seggio elettorale.

Le persone con difficoltà possono usufruire dell'assistenza di altra persona anche se questa non ha ancora i requisiti per votare (ad esempio figli o nipoti minori).

Gli elettori possono utilizzare una lente di ingrandimento messa a disposizione presso ciascun seggio elettorale.

Per facilitare il voto elettronico degli elettori ipovedenti o non vedenti, uno dei computer di voto presenti nei seggi elettorali di alcuni Comuni deve essere dotato di una casella elettronica attivata e di auricolari che consentono a tali elettori di esprimere il proprio voto autonomamente senza utilizzare il display *touch screen*.

Prima delle elezioni, viene diffuso su siti istituzionali un video didattico che spiega in modo accessibile la modalità di svolgimento del voto elettronico nei seggi elettorali.

Coloro che sono impossibilitati a recarsi al seggio per motivi di malat-

tia, previa presentazione di certificato medico, possono esercitare il voto per delega.

Canada

Oltre al voto per corrispondenza è prevista la possibilità del voto a domicilio.

Le informazioni sull'accessibilità dei seggi (ordinari e anticipati) sono indicate nella *Voter information Card* (inviata a tutti gli elettori registrati) e sono altresì reperibili *online* o per telefono.

È prevista una valutazione dell'accessibilità dei seggi prima delle elezioni, attraverso una apposita *checklist*. Se un seggio elettorale non è accessibile, può essere rilasciato un certificato di trasferimento per consentire all'elettore di votare in un seggio più accessibile nel proprio distretto elettorale.

Esiste una specifica *policy* per l'accessibilità adottata da *Elections Canada* (*Accessibility Policy and Service Offering*), che elenca i servizi offerti tra cui: assistenza al voto; lenti di ingrandimento; modelli in Braille; interpreti del linguaggio dei segni (su richiesta), ecc. (artt. 154 ss. *Canada Elections Act*).

È prevista la possibilità di voto a domicilio per gli elettori che non sono in grado di leggere o di votare con la procedura *special ballot* (art. 243 *Canada Elections Act*).

Sono previsti seggi elettorali mobili per gli elettori che vivono in ospedali e strutture di assistenza a lungo termine (art. 217 *Canada Elections Act*).

Danimarca

Gli elettori, che a causa di mancanza di mobilità, infermità o simili, non possono accedere al seggio elettorale, possono richiedere l'assistenza necessaria per votare. È prevista anche la possibilità di votare all'esterno in prossimità del seggio.

L'assistenza per il voto è fornita da persone incaricate, ma l'elettore può richiedere assistenza personale nel voto da parte di una persona che può egli stesso nominare.

L'elettore può inoltre, su richiesta, esprimere il proprio voto il giorno

delle elezioni in un seggio elettorale diverso da quello nelle cui liste elettorali è iscritto, ma sempre nella circoscrizione del suo Comune di residenza. Il cambiamento del seggio elettorale deve essere giustificato dalla disabilità o dalla mobilità ridotta.

Gli elettori, che per malattia o disabilità non possono presentarsi al seggio elettorale, posso chiedere di votare anticipatamente. In tal caso, è prevista la possibilità di votare a casa, in ospedale o presso case di cura.

Estonia

In Estonia le autorità elettorali prevedono l'utilizzo di linee guida sull'accessibilità al voto delle persone con disabilità. Le linee guida elettorali sono principalmente disciplinate da appositi decreti o atti, aventi rilievo giuridico. In linea di principio, i seggi elettorali sono situati negli edifici pubblici, i quali devono rispettare quanto previsto dal decreto del Ministro dell'economia e della comunicazione n. 14 del 28 novembre 2002 circa i requisiti idonei a garantire la mobilità delle persone con disabilità fisiche, visive e uditive negli edifici pubblici. Il sito *web* www.invainfo.ee monitora costantemente l'accessibilità agli edifici per le persone con disabilità. Qualora vi fosse un seggio non accessibile, è riconosciuta la possibilità di votare in anticipo in altro seggio.

Anche le persone affette da disabilità possono, inoltre, votare elettronicamente (il voto elettronico è accessibile altresì alle persone con problemi visivi, per i non vedenti, il sito *web* per il voto elettronico è conforme alle linee guida WAI del W3C e allo *screen reader* JAWS) o chiedere a due membri della Commissione elettorale di recarsi al proprio domicilio, per poi effettuare le operazioni di voto. Coloro che sono ricoverati in ospedale o istituti di cura hanno la possibilità di votare presso queste strutture.

Le persone con limitazioni fisiche hanno il diritto di votare con l'aiuto di un altro elettore (non candidato alle elezioni locali).

Coloro che prestano assistenza permanente agli elettori con disabilità possono, con preavviso, votare contemporaneamente a questi ultimi nel medesimo seggio o urna elettorale.

In sintesi, le persone affette da disabilità o malattia possono: chiedere di votare presso il proprio domicilio, votare in ospedale, votare in anticipo in un altro seggio, votare elettronicamente.

Francia

L'accessibilità dei seggi elettorali è un obbligo previsto dal codice elettorale, quindi, le persone con disabilità possono votare sia recandosi direttamente al seggio elettorale sia, ove impossibilitati, per delega.

Germania

I seggi elettorali sono organizzati in modo tale che le persone con disabilità e altre persone con mobilità ridotta, possano partecipare alle elezioni il più facilmente possibile. Le autorità comunali informano tempestivamente e in modo appropriato su quali sedi sono prive di barriere architettoniche (sezione 46 regolamento elettorale federale).

In ogni caso le persone con disabilità possono votare per posta.

In Germania è disponibile un portale *internet* dotato di un "assistente vocale" che consente ai non vedenti e ipovedenti ed a coloro che hanno difficoltà a leggere testi scritti di ascoltare le informazioni lette ad alta voce.

Le persone non vedenti e ipovedenti possono richiedere modelli di schede elettorali presso la *Deutscher Blinden- und Sehbehindertenverband* (Associazione tedesca dei non vedenti e degli ipovedenti), che è tenuta per legge a realizzare ed a distribuire tali modelli, essendo finanziata a tal fine con denaro pubblico. Il modello viene inviato unitamente a un *compact disk* contenente le istruzioni relative al modello stesso e le informazioni ufficiali riguardanti le elezioni.

La convocazione elettorale, inviata a tutti gli elettori, deve contenere informazioni sull'accessibilità o meno del seggio elettorale, nonché un numero di telefono di servizio al quale si possono richiedere informazioni sui seggi elettorali accessibili.

Irlanda

Esistono particolari disposizioni per consentire alle persone con disabi-

lità fisiche, malattie, disabilità visive o disabilità di lettura e scrittura, di esercitare il diritto di voto. Nei casi indicati si può:

- cambiare il seggio elettorale, con un altro sito nella medesima circoscrizione in cui si vota, previa richiesta;
- chiedere a un accompagnatore o al presidente del seggio assistenza per il voto;
- votare utilizzando un modello di scheda elettorale in caso di disabilità visiva (Braille);
- votare per posta e votare da casa (su cui si veda la tabella voto per corrispondenza);
- votare in un ospedale, in una casa di cura o in un'istituzione simile ove si risiede.

Quando possibile, inoltre, i seggi elettorali si trovano in edifici accessibili alle persone con disabilità e comunque sono sempre situati al piano terra. È possibile installare rampe temporanee per facilitare l'accesso.

Le cabine elettorali sono solitamente progettate per le persone che possono rimanere in piedi, pertanto, il *Returning Officer* deve mettere a disposizione un tavolo e una sedia per gli elettori che devono sedersi. Coloro che hanno difficoltà ad accedere al proprio seggio elettorale, possono richiedere per iscritto all'ufficiale responsabile, almeno una settimana prima del giorno delle elezioni, il permesso di votare in un altro seggio elettorale purché facente parte della stessa circoscrizione.

Norvegia

Quando i Comuni selezionano i seggi elettorali, devono garantire la massima accessibilità anche interna; ciò significa che deve essere agevole per tutti gli elettori muoversi all'interno del seggio elettorale, senza incontrare ostacoli. In genere, chi si reca a votare è accolto da un funzionario elettorale, il quale fornisce tutta l'assistenza di cui si può aver bisogno, inclusa quella per esprimere il voto (il cittadino è rassicurato con questa affermazione: “*essi hanno il dovere di riservatezza riguardo a tutto ciò che possono apprendere su cosa e per chi si intende votare*”). In particolare, gli elettori che, a causa di disabilità psichiche o fisiche, non

possono votare da soli, possono, se lo desiderano, essere assistiti dal funzionario o da altra persona scelta dall'elettore stesso, che sarà soggetto a un obbligo di riservatezza.

Se si è ipovedente o non vedente, sono messe a disposizione schede elettorali con guida in Braille.

Gli elettori, che non possono raggiungere un seggio elettorale a causa di malattie o disabilità, possono richiedere al proprio Comune di votare da casa, indicando il motivo ma senza necessità di alcuna documentazione né di domanda scritta: *“È sufficiente prendere contatto verbale con il proprio Comune e dichiarare che si desidera votare da casa”*. I Comuni hanno l'obbligo di assicurare il voto anticipato nelle istituzioni sanitarie, assistenziali e residenziali in genere. In caso di voto presso il seggio, se l'elettore non è in grado di raggiungere la stanza in cui si volge la votazione anticipata, sono i funzionari elettorali a recarsi nella stanza dove si trova l'elettore, in modo che voti lì, portando l'attrezzatura necessaria.

Paesi Bassi

Tutti i seggi elettorali devono essere accessibili agli elettori con disabilità. Il Comune deve tenerne conto nella scelta dei luoghi da adibire a seggio elettorale. Ciò include rampe e parcheggi per disabili, cabine elettorali con piano ribassato, buona illuminazione, una lente d'ingrandimento vicino alla scheda elettorale ed eventualmente una lampada da lettura aggiuntiva.

Inoltre, gli elettori che non sono in grado di votare a causa della loro disabilità fisica (motoria o visiva) possono ricevere assistenza per votare. Gli elettori disabili possono votare per delega.

Portogallo

I non vedenti possono chiedere al seggio una matrice Braille da sovrapporre sulla scheda sulla quale poi tracciare il segno (art. 95 legge n. 14/1979).

L'elettore affetto da malattia o menomazione fisica, che gli impedisce di compiere gli atti relativi alla votazione, previa verifica del presidente, può essere accompagnato da un altro elettore da lui scelto, che ga-

rantisca la fedeltà dell'espressione del proprio voto e che sia vincolato da segretezza assoluta (art. 97 legge n. 14/1979).

Coloro che sono ricoverati in ospedale possono chiedere il voto anticipato all'Amministrazione elettorale della Segreteria Generale del Ministero dell'interno (allegando un certificato del medico curante confermato dalla direzione dell'ospedale) e possono esercitare, in data e ora prestabilite, il diritto di voto in ospedale alla presenza del Sindaco o di un suo rappresentante (art. 79-D legge n. 14/1979).

Regno Unito

Gli Uffici elettorali locali forniscono informazioni in merito a: accesso fisico al seggio (rampe, parcheggi per disabili, ecc.); previsione di seggi elettorali ad altezza adeguata per i disabili (*low-level polling booths*); attrezzature per ipovedenti.

Ogni seggio elettorale deve fornire almeno una versione stampata di grandi dimensioni della scheda elettorale e uno speciale dispositivo di voto tattile (TVD) per aiutare le persone con problemi di vista.

Le persone degenti in ospedale ed istituti di cura a lungo termine possono presentare richiesta per essere incluse in un elenco di elettori speciali. Se la richiesta viene accolta, appositi funzionari elettorali si recano presso i singoli richiedenti al fine di raccoglierne il voto.

Repubblica Ceca

Alle persone disabili è dedicata una sezione speciale del sito ufficiale sulle elezioni.

L'elettore che non può contrassegnare la scheda elettorale per disabilità o perché non sa leggere o scrivere può essere assistito da un'altra persona che non sia un membro della Commissione elettorale.

L'elettore che non può entrare nel seggio, perché sono presenti barriere architettoniche, può presentare domanda di voto nell'urna mobile, che gli può essere portata ad esempio al piano terra dell'edificio in cui si trova il seggio elettorale. Al momento del voto, i membri della Commissione elettorale assicurano che il voto sia mantenuto segreto. Il contenuto dell'urna portatile viene mescolato con il contenuto dell'urna del seggio

elettorale nella fase di scrutinio.

Nella Repubblica Ceca è “*tradizionalmente possibile votare in un’urna portatile in tutti i tipi di elezioni*”: l’elettore può, per gravi motivi, soprattutto sanitari, chiedere prima della data del voto all’Ufficio comunale e nei giorni delle elezioni alla Commissione elettorale distrettuale, di poter votare fuori dal seggio elettorale (ma solo nel collegio per il quale è stata istituita la Commissione elettorale distrettuale). In tal caso, la Commissione elettorale distrettuale invierà due dei suoi membri all’elettore con un’urna portatile. Non esiste un modulo prescritto per presentare una domanda. L’elettore può formularla per iscritto o oralmente (es. per telefono).

Slovacchia

Chi non può votare personalmente per disabilità o perché non sa leggere o scrivere, deve informare la Commissione elettorale del proprio distretto prima del voto e ha diritto a essere accompagnato da un’altra persona in grado di votare secondo le sue istruzioni; tale persona non può essere un membro della commissione elettorale distrettuale.

L’elettore che non è in grado di depositare da solo la busta contenente la scheda votata nell’urna elettorale per disabilità può farlo fare a un’altra persona, su sua richiesta e in sua presenza.

Un elettore che non è in grado di presentarsi al seggio elettorale per gravi motivi, in particolare di salute, ha il diritto di chiedere, prima del voto, al Comune e, il giorno delle elezioni, alla Commissione elettorale distrettuale di esprimere il voto in un’urna elettorale portatile e solo nel collegio per il quale è stata istituita la Commissione elettorale di circoscrizione.

Spagna

La [legislazione spagnola](#) (regio decreto 422/2011) prevede che in tutte le elezioni deve essere garantita l’accessibilità alle persone con limitazioni alla mobilità. Nelle procedure elettorali di competenza dell’Amministrazione generale dello Stato, ove si verifichi l’assenza di mezzi pubblici accessibili al seggio elettorale, è prevista la messa a disposi-

zione delle persone con disabilità motorie che ne facciano richiesta di adeguati mezzi di trasporto gratuiti.

Per le persone non udenti o ipoudenti è garantito un servizio di interpretariato gratuito della lingua dei segni.

Gli elettori che non sanno leggere o che, a causa di disabilità, sono impossibilitati a scegliere la scheda elettorale o a inserirla all'interno della busta e a consegnarla al Presidente del Tavolo, possono avvalersi per queste operazioni di persona di fiducia.

Il [regio decreto 1612/2007](#), inoltre, disciplina una procedura di voto accessibile che consente alle persone con disabilità visive, che utilizzano il sistema Braille, di votare senza essere assistite da una persona di loro fiducia e con piena garanzia del segreto del suffragio ([legge organica n. 5/1985](#), del 19 giugno, articolo 87).

Chi è impossibilitato a recarsi al seggio può votare per corrispondenza.

Stati Uniti

L'ADA (*Americans with Disabilities Act*) richiede che gli enti pubblici che organizzano seggi elettorali, garantiscano che le persone con disabilità possano accedere e utilizzare le strutture di voto, costituite presso di loro.

Il *Voting Accessibility for the Elderly and Handicapped Act* del 1984 (VA-EHA) in occasione delle elezioni federali richiede seggi elettorali accessibili per le persone anziane e per quelle con disabilità, laddove non sia disponibile un luogo accessibile per fungere da seggio elettorale.

Il *Voting Rights Act* del 1965 (VRA) contiene anche disposizioni relative ai diritti di voto delle persone con disabilità. La VRA richiede ai funzionari elettorali di consentire all'elettore non vedente o con un'altra disabilità di ricevere assistenza da una persona scelta dallo stesso. Il VRA proibisce inoltre di condizionare il diritto di voto di un cittadino con problemi di alfabetizzazione ma in grado di leggere o scrivere, o al superamento di un test di interpretazione.

Qualsiasi metodo alternativo di voto deve offrire agli elettori con disabilità un'opportunità altrettanto efficace di esprimere il proprio voto di

persona. Ad esempio, l'unico seggio elettorale idoneo in un distretto potrebbe essere in un edificio inaccessibile. In questa rara circostanza, gli amministratori elettorali possono prevedere il “voto sul marciapiede” per consentire alle persone con disabilità di votare fuori dal seggio elettorale o nelle loro auto.

In sedici Stati le persone disabili possono votare per corrispondenza.

Svezia

Il sito *internet* dell'Autorità elettorale (*Valmyndigheten*) fornisce agli elettori informazioni esaustive non solo in svedese e in altre 30 lingue, ma anche in svedese di facile lettura e nella lingua dei segni; inoltre, è disponibile un portale *internet*, dotato di un “assistente vocale” sul quale le persone non vedenti e ipovedenti e coloro che hanno difficoltà a leggere testi scritti (ad esempio chi è affetto da dislessia) possono ascoltare le informazioni lette ad alta voce.

Nel caso in cui un elettore con disabilità desideri essere accompagnato al seggio elettorale da un'altra persona di sua scelta che lo possa aiutare a svolgere alcune attività connesse al voto (ricevere la scheda elettorale, indicare o inserire la propria scelta su tale scheda e depositare la scheda nell'urna elettorale), può essere assistito da un membro della commissione elettorale o da una persona di fiducia anche se non ancora con diritto di voto (minore di 18 anni).

Per problemi specifici di disabilità (ipovedenti), è previsto l'uso di una lente di ingrandimento messa a disposizione presso ciascun seggio elettorale; inoltre, l'elettore non vedente può scegliere autonomamente una scheda da un pacchetto di schede sigillate in buste contrassegnate in codice Braille.

Tutti i seggi elettorali devono essere resi accessibili alle persone con difficoltà di deambulazione. Ove ciò non fosse possibile, il voto viene ricevuto al di fuori del seggio elettorale.

Svizzera

Il cittadino che per evidente incapacità fisica non è in grado di esprimere il voto da solo può essere autorizzato dall'Ufficio elettorale a farsi accompagnare in cabina. L'accertamento dell'incapacità fisica avviene

ad opera dell'Ufficio elettorale, anche in presenza di un'attestazione medica.

Alcuni Cantoni autorizzano il deposito della scheda nell'urna da parte di un terzo incaricato.

La compilazione della scheda di voto da parte di una terza persona è invece unicamente autorizzata nel caso in cui la persona avente diritto di voto sia incapace di scrivere.

Alcuni Cantoni hanno messo a punto anche un sistema di urne itineranti. Tali urne circolano secondo un orario stabilito nei Comuni dei vari Cantoni e ne è consentito l'uso anche negli ospedali e nelle case di cura. In alcuni Cantoni una delegazione dell'Ufficio elettorale raccoglie, su richiesta, le schede di voto delle persone malate, anziane e disabili al loro domicilio.

BOX: le misure per favorire la partecipazione al voto dei disabili, dei malati ricoverati in ospedale, il voto a domicilio in Italia

La normativa italiana prevede le seguenti misure volte ad agevolare l'esercizio del diritto di voto da parte delle persone disabili o che si trovino in condizioni di ridotta capacità fisica, anche non permanente, prendendo in considerazione varie tipologie di infermità o impedimenti.

Per elettori disabili, non deambulanti o con difficoltà di deambulazione sono previsti:

- servizio di trasporto pubblico gratuito a cura dei Comuni, in modo da garantire il raggiungimento del seggio elettorale (cfr. art. 29, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104);
- possibilità di voto in un seggio privo di barriere architettoniche, diverso da quello in cui si è iscritti. Alle problematiche legate alle barriere architettoniche è dedicata la legge 15 gennaio 1991, n. 15, come modificata dalla legge 4 agosto 1993, n. 277. Essa affronta principalmente il caso dell'elettore non deambulante che si trovi iscritto in una sezione la cui sede non è accessibile mediante sedia a ruote: in tali casi il diritto di voto può essere esercitato *“in altra sezione del Comune, che sia allocata in sede già esente da barriere architettoniche”* (art. 1, comma 1, della legge n. 15 del 1991). È necessaria l'esibizione, oltre che del certificato elettorale, dell'attestazione medica rilasciata dall'unità sanitaria locale. Tali attestazioni mediche devono essere rilasciate gratuitamente e in esenzione da qualsiasi diritto o applicazione di marche e sono allegate al verbale dell'Ufficio elettorale;
- allestimento del seggio senza barriere architettoniche. Quando la sede del seggio elettorale è priva di barriere architettoniche, la legge prescrive che gli arredi della sala di votazione delle sezioni elettorali accessibili mediante sedia a ruote siano disposti in modo da permettere agli elettori non deambulanti di leggere il manifesto contenente le liste dei candidati, di votare in assoluta segretezza, nonché di svolgere anche le funzioni di componente di seggio o di rappresentante di lista e di assistere, ove lo vogliano, alle operazioni dell'Ufficio elettorale. In particolare, deve essere predisposta almeno una cabi-

na per consentire agevolmente l'accesso agli elettori e deve essere previsto un secondo piano di scrittura, eventualmente ribaltabile, all'altezza di circa ottanta centimetri o un tavolo munito di ripari che garantisca la stessa segretezza. Le sezioni così attrezzate devono essere segnalate mediante affissione, agli accessi dalle aree di circolazione, dell'apposito simbolo (art. 2, legge n. 15 del 1991).

Per gli elettori affetti da gravi infermità, individuati dalla legge nei ciechi, negli amputati delle mani e negli affetti da paralisi o da altro impedimento di analogia gravità, in considerazione della conseguente impossibilità di esprimere autonomamente il voto, è prevista la possibilità di esercitare il diritto di voto con l'aiuto di un elettore della propria famiglia o, in mancanza, di un altro elettore che sia stato volontariamente scelto come accompagnatore, che deve essere iscritto in un qualsiasi Comune della Repubblica. Si tratta del c.d. voto assistito, previsto dall'art. 55 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 e dall'art. 41 del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (cfr. anche l'art. 29, comma 3, della legge n. 104 del 1992). Nessun elettore può esercitare la funzione di accompagnatore per più di un disabile, nè può essere candidato o parente fino al quarto grado di candidati. L'assolvimento del compito di accompagnatore è annotato nel certificato elettorale.

Per gli elettori affetti da infermità tali da rendere impossibile l'allontanamento dall'abitazione in cui dimorano è prevista la possibilità del **voto a domicilio**. La relativa disciplina è dettata dall'art. 1 del decreto-legge 3 gennaio 2006, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 2006, n. 22, come modificato dalla legge 7 maggio 2009, n. 46. I destinatari sono individuati tra gli *“affetti da gravissime infermità, tali che l'allontanamento dall'abitazione in cui dimorano risulti impossibile, anche con l'ausilio dei servizi di trasporto pubblico, e gli elettori affetti da gravi infermità che si trovino in condizioni di dipendenza continuativa e vitale da apparecchiature elettromedicali tali da impedirne l'allontanamento dall'abitazione in cui dimorano”*. La dichiarazione attestante la volontà di esprimere il voto presso l'abitazione, accompagnata dal relativo certificato medico, deve essere inoltrata al Sindaco del Comune nelle cui

liste elettorali la persona è iscritta, in un periodo compreso tra il quarantesimo e il ventesimo giorno antecedente la data della votazione. Il Sindaco provvede a pianificare e organizzare, sulla base delle richieste pervenute, il supporto tecnico-operativo per la raccolta del voto domiciliare. Il voto è raccolto, durante le ore in cui è aperta la votazione, dal presidente della sezione elettorale con l'assistenza di uno degli scrutatori del seggio, designato con sorteggio, e del segretario; possono partecipare i rappresentanti di lista che ne facciano richiesta. Il presidente cura con ogni mezzo idoneo che siano assicurate la libertà e la segretezza del voto nel rispetto delle esigenze connesse alla condizione di salute dell'elettore. Le schede votate sono immediatamente riportate presso l'Ufficio elettorale di sezione per essere immesse nell'urna. Il voto a domicilio è possibile in occasione delle elezioni della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica, dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia e delle consultazioni referendarie disciplinate da normativa statale. Per le elezioni dei Sindaci e dei Consigli comunali, tali disposizioni si applicano soltanto nel caso in cui l'avente diritto al voto domiciliare dimori nell'ambito del territorio, rispettivamente, del Comune per cui è elettore. Le Regioni assicurano autonomamente il voto domiciliare, considerando comunque applicabile la normativa nazionale.

Gli elettori degenti in ospedali e case di cura sono ammessi a votare nel luogo di ricovero (art. 51 del d.P.R. n. 361 del 1957; art. 42 d.P.R. n. 570 del 1960). In particolare, sono previsti:

- sezioni ospedaliere negli ospedali e case di cura con almeno 200 posti-letto, nel numero di una per ogni 500 posti-letto o frazioni di 500 (art. 52 del d.P.R. n. 361 del 1957; art. 43 d.P.R. n. 570 del 1960). A tali sezioni può anche essere assegnato, su domanda, il personale sanitario, di assistenza o comunque addetto all'istituto di cura;
- seggi speciali per la raccolta del voto in ospedali e case di cura con almeno 100 e fino a 199 posti-letto (art. 9 della legge 23 aprile 1976, n. 136);
- uffici distaccati di sezione (c.d. seggi volanti), per la raccolta del voto degli elettori ricoverati negli ospedali e case di cura con meno

di 100 posti-letto (art. 53 del d.P.R. 361 del 1957; art. 44 d.P.R. n. 570 del 1960).

In occasione di elezioni politiche ed europee, i degenti in ospedali e case di cura sono ammessi a votare nel luogo di ricovero con le schede del collegio e circoscrizione di quel territorio (cd. principio di territorialità delle schede elettorali), cambiando quindi eventualmente circoscrizione e collegio.

Per le consultazioni comunali i degenti in ospedali e case di cura sono ammessi a votare nel luogo di ricovero, purché siano elettori del Comune.

Per le Regioni a Statuto ordinario, ove la materia non risulti specificamente disciplinata, trova applicazione l'art. 1, comma 6, della legge 17 febbraio 1968, n. 108, il quale rinvia alle disposizioni di cui al d.P.R. n. 570 del 1960, in quanto compatibili; si applica quindi la normativa nazionale "cedevole" ed i degenti in ospedali e case di cura votano in tali strutture purché elettori di quella Regione (eventualmente cambiando circoscrizione provinciale della medesima Regione).

Le funzioni sia del seggio speciale che del seggio volante sono limitate alla raccolta del voto, nel rispetto della libertà e segretezza, e al trasporto delle schede votate presso la sezione elettorale, dove saranno immesse nell'urna.

Nelle tornate elettorali svoltesi durante l'**emergenza da pandemia per Covid-19**, con disciplina speciale (cfr. decreto-legge 17 agosto 2021, n. 117, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 ottobre 2021, n. 144) si è provveduto a:

- ampliare la possibilità di istituzione di sezioni ospedaliere con funzioni di raccolta del voto e di spoglio delle schede votate, estendendola a tutte le strutture sanitarie con almeno 100 e fino a 199 posti-letto con reparti Covid-19;
- abilitare presso le predette sezioni ospedaliere anche i seggi speciali, con funzione limitata alla raccolta del voto. Tali seggi speciali sono

inoltre abilitati:

- con provvedimento dalla commissione elettorale circondariale, alla raccolta del voto domiciliare degli elettori sottoposti a trattamento domiciliare o in condizioni di quarantena o di isolamento fiduciario per Covid-19 (v. *infra*);
- alla raccolta del voto dei ricoverati presso reparti Covid-19 di strutture sanitarie con meno di 100 posti letto;
- incrementare i seggi speciali di ogni sezione elettorale ospedaliera con ulteriori seggi speciali composti da personale delle unità speciali di continuità assistenziale regionale (USCAR), designato dalla competente azienda sanitaria locale, che il Comune può attivare ove necessario;
- prevedere seggi speciali presso le sezioni ordinarie nei Comuni ove non siano ubicate strutture sanitarie con almeno 100 posti-letto;
- in caso di accertata impossibilità alla costituzione di seggi speciali nel Comune, sentita la commissione elettorale circondariale e previa intesa tra i Sindaci interessati, istituire un solo seggio speciale per due o più Comuni.

Gli elettori sottoposti a trattamento domiciliare o in condizioni di quarantena o di isolamento fiduciario per Covid-19:

- sono ammessi al voto presso il Comune di residenza, al quale devono far pervenire, in un periodo compreso tra il decimo e il quinto giorno antecedente quello della votazione, la dichiarazione di volontà di esprimere il voto presso il proprio domicilio, accompagnata da relativa certificazione;
- l'ufficiale elettorale del Comune di iscrizione nelle liste elettorali, sentita l'azienda sanitaria locale, apporta apposita annotazione sulle liste stesse, ai fini dell'inserimento dell'interessato negli elenchi degli ammessi al voto domiciliare;
- assegna l'elettore ammesso al voto domiciliare alla sezione elettorale ospedaliera territorialmente più prossima al domicilio del medesimo, nei Comuni nei quali sono ubicate strutture sanitarie che ospitano reparti Covid-19, ovvero se mancante al seggio speciale istituito presso le sezioni ordinarie del Comune.

3.9. Liste elettorali, attestazione dello status di elettore e digitalizzazione

La ricognizione ha preso in considerazione i seguenti profili connessi alla gestione delle liste elettorali:

- a) le modalità di iscrizione/registrazione degli elettori nelle liste elettorali;
- b) l'eventuale previsione di liste elettorali elettroniche;
- c) le forme con cui è attestato lo *status* di elettore e, in particolare, le tessere elettorali.

Con riferimento alle modalità di iscrizione degli elettori nelle liste elettorali, dalla ricognizione emerge una distinzione di fondo tra i Paesi in cui è prevista una registrazione per il voto a carico dell'elettore, da un lato, e quelli nei quali la predisposizione dei registri elettorali è effettuata automaticamente dalle autorità competenti, dall'altro. Nel primo ambito rientrano: Australia, Canada e Regno Unito. In questi Paesi la registrazione può essere effettuata anche *online*. Dispongono invece di un sistema del secondo tipo: Austria, Belgio, Danimarca, Estonia, Germania, Irlanda, Norvegia, Portogallo, Repubblica Ceca, Svezia, Svizzera. In Francia la registrazione dei cittadini che compiono la maggiore età avviene in modo automatico, ma vi sono ipotesi in cui l'elettore deve registrarsi (in caso, ad esempio, di cambio di residenza). In Irlanda, pur non essendo necessaria la registrazione, le autorità competenti rilevano le informazioni presso gli elettori attraverso dei moduli da compilare. In molti casi, la registrazione non è prevista per gli elettori residenti sul territorio nazionale mentre è richiesta agli elettori residenti all'estero.

Sotto il profilo della digitalizzazione, si segnala il caso dell'Estonia dove nel 2021 è stata introdotta una lista elettronica degli elettori, in sostituzione delle liste cartacee. Questa innovazione fa sì che l'elettore non sia più vincolato a uno specifico seggio elettorale ma possa optare per un seggio a sua scelta all'interno del proprio distretto elettorale. Registri elettronici degli elettori sono inoltre previsti in Australia, Austria e Norvegia.

In alcuni Paesi gli elettori che sono iscritti nelle liste elettorali ricevono una "tessera elettorale" o un avviso contenente informazioni in merito alla votazione quali, ad esempio, la data delle elezioni, l'ubicazione e gli orari di apertura dei seggi elettorali. Nella maggior parte dei casi, la tessera è recapitata per posta

agli elettori. Con riguardo al ruolo della digitalizzazione, si evidenzia che in Norvegia dal 2021 la tessera elettorale (*Valgkort*) è inviata in formato digitale presso la casella di posta digitale dell'elettore. La tessera digitale può essere utilizzata sullo *smartphone* e quindi scansionata al seggio elettorale per la registrazione dell'elettore che si reca a votare.

Australia

Iscrizione/registrazione automatica oppure su iniziativa dell'elettore

I cittadini australiani, in possesso dei requisiti prescritti, sono obbligati per legge ad iscriversi alle liste elettorali e a votare alle elezioni federali, alle elezioni suppletive e ai *referendum*. Sono previste sanzioni in caso di violazione di tali obblighi. È possibile iscriversi tramite il sito della *Australian Electoral Commission* (www.aec.gov.au/enrol) oppure compilando il modulo di domanda reperibile presso le sedi dell'AEC e gli sportelli dell'*Australia Post*. In caso di variazione dei dati (ad esempio, l'indirizzo) l'elettore è tenuto ad aggiornare la propria iscrizione.

Digitalizzazione liste

Una copia elettronica dell'attuale elenco elettorale è disponibile per la consultazione pubblica presso qualsiasi [Ufficio dell'AEC](#). L'AEC ha sottolineato la sua costante attenzione al miglioramento delle infrastrutture e dei sistemi informatici, che *“non sono in grado di essere riconfigurati rapidamente (o in modo sicuro) per adattarsi a cambiamenti legislativi o procedurali di breve durata”*. Ciò potrebbe facilitare l'uso esteso delle [Liste Elettroniche Certificate](#), che sono state utilizzate efficacemente nelle elezioni federali del 2019. L'AEC ha esteso l'uso dei dispositivi per accedere alla lista elettronica certificata, consentendo ai funzionari elettorali di consultare in modo efficiente l'elenco degli elettori e registrare l'avvenuta consegna all'elettore della scheda elettorale. Gli ECL offrono molti vantaggi rispetto agli elenchi certificati stampati: possono migliorare l'esperienza degli elettori, ridurre i tempi di attesa e consentire il monitoraggio in tempo reale delle scorte di schede elettorali; contribuiscono, inoltre, a semplificare il processo di scrutinio preliminare (dati dal [Report della Commissione elettorale australiana 2018-2019](#)).

Austria

Iscrizione/registrazione automatica oppure su iniziativa dell'elettore

Gli elettori sono automaticamente iscritti nelle liste elettorali permanenti dalle autorità comunali in base al luogo di residenza, ad eccezione dei cittadini residenti all'estero che devono registrarsi attivamente. Ogni elettore è registrato solo una volta in tale registro. Per le elezioni del Parlamento europeo, viene mantenuto un registro elettorale europeo separato.

Digitalizzazione liste

La legge elettorale prevede che al seggio possa essere utilizzato un registro dei votanti tenuto in formato elettronico nel rispetto delle seguenti disposizioni:

- il formato del registro elettronico deve corrispondere a un modello predefinito;
- i dati degli aventi diritto al voto possono essere conservati solo su un supporto informatico esterno, che dovrà essere distrutto al termine della procedura elettorale;
- non appena una pagina del registro elettronico è stata completamente compilata, è necessario effettuare una stampa cartacea della stessa;
- le pagine stampate del registro elettronico costituiscono il registro da allegare al verbale;
- i membri dell'autorità elettorale, le persone di fiducia, i testimoni elettorali e le persone accreditate, possono accedere in qualsiasi momento al registro.

Se uno dei componenti informatici che supportano il registro elettronico si guasta, il processo di votazione deve essere interrotto. I nominativi degli aventi diritto al voto che non figurano nelle stampe precedentemente effettuate devono essere ricostruiti utilizzando le liste elettorali e registrati in un registro elettorale cartaceo. Successivamente, il processo elettorale deve essere proseguito senza ricorrere al registro elettronico.

Belgio

Iscrizione/registrazione automatica oppure su iniziativa dell'elettore

Dal 1893 il voto è obbligatorio e sono previste sanzioni in caso di inadempiimento.

I cittadini belgi, che sono iscritti nel registro della popolazione di un Comune, sono automaticamente iscritti nelle liste elettorali. I belgi residenti all'estero e iscritti nei registri consolari della popolazione devono registrarsi presso la propria sede consolare.

Canada

Iscrizione/registrazione automatica oppure su iniziativa dell'elettore

Per votare in una elezione federale occorre essere registrati nella lista degli elettori. Ci si può registrare [online, attraverso l'apposito servizio disponibile sul sito di Elections Canada](#), oppure per posta, *e-mail* o fax inviando a *Elections Canada* il modulo di registrazione compilato e sottoscritto, unitamente a una copia del documento di identità e della prova dell'indirizzo. Le informazioni relative alla registrazione possono essere aggiornate: ogni anno nella dichiarazione dei redditi; per posta; nella sede locale di *Elections Canada* o al seggio elettorale assegnato al momento del voto.

Il Registro nazionale degli elettori è il *database* permanente dei Canadesi di età pari e superiore a 18 anni che hanno diritto di voto nelle elezioni federali e nei *referendum*. È stato istituito nel 1997 ed è in costante aggiornamento sulla base di fonti di dati amministrativi ed elettorali federali, provinciali e territoriali.

Gli elettori registrati non devono ripetere la procedura ad ogni elezione; essi, infatti, ricevono automaticamente, quando l'elezione ha inizio, la scheda informativa (*Voter information Card*).

Le informazioni contenute nel Registro sono utilizzate da *Elections Canada* per produrre le liste degli elettori che contengono i nomi di tutti i cittadini canadesi registrati per votare in una determinata divisione elettorale.

I cittadini canadesi, che vivono all'estero, e che hanno diritto di voto, possono iscriversi al registro [internazionale degli elettori](#). I cittadini canadesi di età compresa tra 14 e 17 anni possono iscriversi al registro dei futuri elettori. Al compimento dei 18 anni, le persone idonee verranno aggiunte al [Registro nazionale degli elettori](#) per aggiornare le liste degli elettori per le elezioni federali e i *referendum*.

Tessera elettorale

Gli elettori iscritti al Registro nazionale degli elettori ricevono per posta circa tre settimane prima del giorno delle elezioni una scheda informativa, *Voter information card*, che indica loro dove e quando possono votare nel giorno delle elezioni o nelle votazioni anticipate. La scheda può essere utilizzata al momento del voto come documento di identità comprovante il proprio indirizzo. In tal caso, è necessario un ulteriore documento che dia prova dell'identità dell'elettore.

Danimarca

Iscrizione/registrazione automatica oppure su iniziativa dell'elettore

Il diritto di voto può essere esercitato solo se si è iscritti nelle liste elettorali del Comune di residenza. L'iscrizione è automatica. Solo i cittadini residenti all'estero devono presentare apposita richiesta di iscrizione nelle liste elettorali al Comune nel quale risultavano residenti prima di recarsi all'estero. Le liste elettorali sono redatte sulla base delle informazioni contenute nel Sistema di registrazione civile (RDC). Compete al Consiglio comunale la tenuta delle liste elettorali e il rilascio della tessera elettorale.

Digitalizzazione liste

Le liste elettorali informatizzate sono basate sulle informazioni già disponibili nel sistema nazionale di stato civile al quale i Comuni trasmettono i dati di base amministrativamente rilevanti sui cittadini, ivi compresa l'acquisizione del diritto di voto, le variazioni dell'indirizzo di residenza e la morte. In tal modo, l'inserimento nelle liste elettorali, e

le eventuali modifiche, avvengono automaticamente e in modo continuativo. Solo i cittadini residenti all'estero devono presentare apposita richiesta di iscrizione nelle liste elettorali al Comune nel quale risultavano residenti prima di recarsi all'estero.

Tessera elettorale

Il Consiglio comunale, oltre alla tenuta delle liste elettorali, provvede al rilascio della tessera elettorale, che contiene informazioni sull'elettore, e sul giorno ora e luogo della votazione. Il giorno delle elezioni l'elettore consegna la tessera elettorale (*Valkgort*) al presidente del seggio per l'identificazione. Se non è in possesso della tessera ne riceverà una copia dopo l'identificazione. A tal fine, il responsabile del seggio richiede all'elettore informazioni sui suoi dati anagrafici (nome, data di nascita, luogo di residenza). In caso di contestazione, l'identità è accertata attraverso un documento di riconoscimento (tessera sanitaria, passaporto, patente di guida).

Estonia

Iscrizione/registrazione automatica oppure su iniziativa dell'elettore

Le liste elettorali sono compilate sulla base dei dati contenuti nel registro della popolazione. Per essere iscritti nella lista degli elettori, è necessario che il proprio indirizzo di residenza sia riportato nel registro della popolazione.

Digitalizzazione liste

Dal 2021 è stata introdotta una lista elettronica degli elettori. In tal modo, gli elettori non sono più collegati a specifici distretti elettorali e il diritto di voto dell'elettore è verificato sulla lista elettronica nei seggi elettorali.

Tessera elettorale

Prima delle elezioni, l'elettore riceve al proprio indirizzo di residenza (oppure per posta elettronica) un avviso informativo contenente infor-

mazioni relative alle modalità di esercizio del diritto di voto e all'ubicazione dei seggi elettorali del distretto di residenza. Non è necessario che l'elettore porti con sé al seggio l'avviso informativo.

Francia

Iscrizione/registrazione automatica oppure su iniziativa dell'elettore

Per votare alle elezioni politiche è necessario essere iscritti nelle liste elettorali. I giovani che raggiungono la maggiore età vengono iscritti automaticamente (ricorrendone le condizioni) il giorno successivo al compimento del 18° anno di età. L'iscrizione è automatica anche per coloro che ottengono la cittadinanza francese dopo il 2018. In altri casi (cambio di residenza, recupero dell'esercizio del diritto di voto, ecc.) gli elettori devono iscriversi. Affinché sia valida per una elezione, la registrazione deve essere effettuata entro il sesto venerdì precedente il primo turno della consultazione elettorale.

Tessera elettorale

La tessera elettorale è rilasciata a qualsiasi elettore iscritto nella lista elettorale ed è valida per tutte le votazioni a suffragio universale diretto. Non ha limiti di validità. La tessera elettorale deve contenere le seguenti informazioni: cognome, nome, domicilio o residenza, data e luogo di nascita dell'elettore; l'identificativo nazionale dell'elettore; indicazione dell'ubicazione e del numero del seggio elettorale al quale l'elettore deve presenziare.

Germania

Iscrizione/registrazione automatica oppure su iniziativa dell'elettore

Le autorità comunali sono tenute a istituire e mantenere un elenco degli aventi diritto al voto per ogni distretto elettorale prima di ogni elezione del Bundestag. Le liste sono predisposte sulla base dei registri civili dei Comuni in base alla residenza dell'elettore. Tutti gli aventi

diritto al voto che hanno la loro residenza principale nel Comune sono iscritti nel registro degli elettori. Prima di procedere all'iscrizione, l'autorità comunale deve verificare la sussistenza dei requisiti prescritti ai fini del riconoscimento del diritto di voto. L'iscrizione d'ufficio nel registro degli elettori avviene il 42° giorno prima delle elezioni. Il registro degli elettori deve essere completato tra il terzo giorno prima delle elezioni e il giorno prima delle elezioni. È messo a disposizione della commissione elettorale il giorno delle elezioni. Ogni avente diritto al voto ha il diritto di verificare la correttezza o la completezza dei dati che lo riguardano nelle liste elettorali nei giorni lavorativi dal 20° al 16° giorno precedente le elezioni durante il normale orario di apertura (art. 17 *Bundeswahlgesetz* – Legge elettorale federale; art. 14 – *Bundeswahlordnung* – regolamento elettorale federale). I registri degli elettori vengono redatti sulla base dei registri della popolazione degli Uffici di registrazione.

Tessera elettorale

Gli elettori che sono iscritti nelle liste elettorali ricevono, da parte delle autorità comunali, una notifica (*Wahlbenachrichtigung*) circa 4-6 settimane prima delle elezioni. La notifica contiene informazioni relative, tra l'altro, alla data delle elezioni, agli orari, all'ubicazione e all'accessibilità del seggio elettorale, alla possibilità di richiedere una tessera elettorale per votare per corrispondenza. L'elettore presenta al seggio la notifica come attestazione del proprio diritto di voto.

Irlanda

Iscrizione/registrazione automatica oppure su iniziativa dell'elettore

Le autorità locali sono tenute a predisporre e pubblicare una lista degli elettori del proprio territorio: il Registro degli elettori. L'iscrizione nel Registro è necessaria per poter votare.

Le autorità preposte alla registrazione effettuano indagini locali porta a porta o di altro tipo per la predisposizione della bozza di registro. A tal

fine, in molti casi, sono distribuiti alle famiglie moduli di registrazione (RFA) da compilare. La bozza di registro è pubblicata il primo novembre ed è messa a disposizione dei cittadini presso Uffici postali, librerie, stazioni di polizia, tribunali e gli Uffici delle autorità locali fino al 25 novembre. In questo periodo, il pubblico è invitato a verificare di essere regolarmente registrato. Il registro definitivo entra in vigore il 15 febbraio e viene usato per tutte le elezioni e i *referendum* che si tengono nei 12 mesi successivi.

I cittadini irlandesi che vivono all'estero non possono essere iscritti al Registro degli elettori (fatta eccezione per i funzionari statali che prestano servizio all'estero).

Tessera elettorale

Ciascun elettore il cui nominativo è presente nelle liste elettorali della circoscrizione riceve, nei giorni precedenti la data del voto, una scheda informativa (*Polling Information Card*) contenente informazioni relative all'ubicazione e agli orari di apertura del seggio elettorale. Non occorre la scheda informativa per poter votare.

Norvegia

Iscrizione/registrazione automatica oppure su iniziativa dell'elettore

Il registro elettorale è la lista di tutti coloro che hanno diritto di voto in un Comune. Si è iscritti automaticamente al registro elettorale del Comune in cui si risulta residenti il 30 giugno dell'anno delle elezioni. Chi vive all'estero ma è stato residente in Norvegia negli ultimi 10 anni, è automaticamente inserito nel registro elettorale del Comune dell'ultima residenza. Se non si è stati residenti in Norvegia negli ultimi dieci anni, occorre presentare domanda di iscrizione all'ultimo Comune di residenza. Se non si è mai stati residenti in Norvegia, si può fare domanda alla Città di Oslo.

Ciascun Comune ha l'obbligo di pubblicare un "registro elettorale pubblico", al fine di consentire all'elettore di verificare le informazioni che lo riguardano e di chiedere la correzione di eventuali errori.

Digitalizzazione liste

Durante le elezioni i Comuni utilizzano un registro elettorale elettronico. Gli elettori che votano sono segnati direttamente nel registro elettronico attraverso il sistema EVA (*Elektronisk valgadministrasjonssystem*), anche mediante la scansione della loro tessera elettorale. Sono previste specifiche procedure per far fronte a eventuali problematiche nell'utilizzo del registro elettronico.

Tessera elettorale

Prima dell'inizio del periodo di pre-voto (circa un mese e mezzo prima), l'elettore riceve la tessera elettorale (*Valgkort*), dal 2021 in formato digitale, presso la casella di posta digitale o il sistema di identità digitale. Non è necessario mostrare la scheda elettorale quando si vota, ma ciò agevola le operazioni dei funzionari elettorali.

Paesi Bassi

Tessera elettorale

Almeno quattordici giorni prima della votazione, ogni elettore riceve una tessera elettorale dal Comune dove è iscritto come elettore.

Portogallo

Iscrizione/registrazione automatica oppure su iniziativa dell'elettore

Per esercitare il diritto di voto è necessario essere iscritti al registro elettorale portoghese, nel territorio nazionale o all'estero. La registrazione è automatica per i cittadini portoghesi maggiori di 17 anni. Il *database* del censimento elettorale (*Base de Dados do Recenseamento Eleitoral, BDRE*) è continuamente aggiornato sulla base delle informazioni provenienti dal sistema informativo di identificazione civile e dal sistema informativo integrato del Servizio stranieri e frontiere per i cittadini stranieri residenti in Portogallo.

Regno Unito

Iscrizione/registrazione automatica oppure su iniziativa dell'elettore

Per poter votare alle elezioni o ai *referendum* del Regno Unito, l'elettore (che ne abbia i requisiti) deve preventivamente registrarsi, compilando un modulo *online* (registertovote.service.gov.uk/register-to-vote/country-of-residence) su [GOV.UK: Register online](#) o [OV.UK Register online Welsh language version \(Cymraeg\)](#). In alternativa è possibile anche registrarsi per posta stampando il modulo, compilandolo e inviandolo all'Ufficio di registrazione elettorale locale ([GOV.UK: Voter registration forms - paper versions](#)) oppure si può contattare il proprio Ufficio di registrazione elettorale locale per chiedere di farsi inviare il modulo ([GOV.UK: Contact your local Electoral Registration Office](#)). L'elettore deve registrarsi solo una volta per l'iscrizione alle liste elettorali e non per ogni elezione, salvo nel caso di aggiornamento del proprio nome, indirizzo o nazionalità oppure per essere inserito o cancellato dal registro elettorale "aperto" (ossia dal registro di cui chiunque può acquisire copia). Per la registrazione viene chiesto il numero di previdenza sociale, *National Insurance number* (ma l'elettore può comunque registrarsi anche se non ne è in possesso). Dopo la registrazione, il nome e l'indirizzo dell'elettore compaiono nelle liste elettorali. Si può contattare l'Ufficio di registrazione elettorale locale per sapere se si è già registrati per votare. Si può verificare in quale tipo di elezioni si può votare consultando l'apposito [applicativo \(Answer some questions to find out which elections you can vote in\)](#). È anche previsto un sistema di [registrazione in modo anonimo](#) se si vuole evitare che il proprio nome e indirizzo appaiano nel registro elettorale per motivi di riservatezza. Occorre compilare l'apposito modulo di registrazione elettorale (diverso a seconda se si vota in [Inghilterra](#), [Galles](#), [Scozia](#)); firmare la dichiarazione; fornire prove a sostegno della domanda; restituire il modulo compilato e le prove pertinenti al proprio Ufficio di registrazione elettorale, per il cui indirizzo si può consultare il sito www.yourvotematters.co.uk. I cittadini all'estero possono usare la modalità di [registrazione online](#), se l'elettore è un cittadino britannico e se è stato registrato per votare negli ultimi 15 anni (potrebbero essere richiesti i dati del passaporto). Per i dipendenti pubblici all'estero (e i loro familiari), che sono distac-

cati come [Servitori della Corona o impiegati del British Council](#) o [membri delle forze armate](#), esiste un servizio specifico di registrazione.

L'elettore a cui viene richiesto di registrarsi per votare (avendone i requisiti) e non vi adempie potrebbe essere multato, salvo che non abbia un motivo valido (ad es. una lunga degenza in ospedale).

Il registro elettorale elenca i nomi e gli indirizzi di tutti coloro che sono registrati per votare. Dal mese di luglio di ogni anno gli Uffici di registrazione elettorale (EROs) contattano le famiglie per verificare se i dati sul registro elettorale siano corretti, attraverso un censimento annuale. Esistono due versioni del registro elettorale: la versione completa e il "registro aperto" (ossia la versione del registro a disposizione di chiunque voglia acquisirne una copia). Si può chiedere di essere cancellati dal registro "aperto".

Tessera elettorale

Prima di un'elezione viene inviata all'elettore una tessera elettorale ([poll card](#)) in cui è indicato quando e in quale seggio elettorale votare. L'elettore può votare solo presso la sede del seggio indicato sulla propria tessera elettorale.

Repubblica Ceca

Iscrizione/registrazione automatica oppure su iniziativa dell'elettore

Le autorità municipali gestiscono e aggiornano i registri degli elettori utilizzando i dati del registro della popolazione. Gli elettori sono automaticamente iscritti nelle liste elettorali in base al luogo di residenza ([Rapporto dell'OSCE del 2021](#)). Ogni elettore è iscritto in una lista elettorale, che può essere "permanente" o "speciale".

Spagna

Iscrizione/registrazione automatica oppure su iniziativa dell'elettore

Per essere ammesso al voto l'elettore deve essere iscritto negli elenchi del "censimento elettorale" vigente. La formazione e l'aggiornamento

mensile di tali liste compete all'Ufficio del censimento elettorale – facente parte dell'Istituto nazionale di statistica – il quale esercita i propri poteri sotto la direzione e la vigilanza del Collegio elettorale centrale (organismo costituito in parte da magistrati e in parte da Professori nominati dai partiti). I Comuni e i Consolati hanno l'obbligo di mantenere un servizio di consultazione delle liste elettorali in vigore nei rispettivi Comuni per un periodo di otto giorni, a partire dal sesto giorno successivo alla convocazione delle elezioni.

Digitalizzazione liste

La consultazione può essere effettuata per via telematica, previa identificazione dell'interessato, ovvero mediante esposizione al pubblico delle liste elettorali, qualora non vi siano sufficienti mezzi informatici per tale modalità di diffusione.

Stati Uniti

Iscrizione/registrazione automatica oppure su iniziativa dell'elettore

In base alle informazioni pubblicate sul [sito della National Conference of State Legislatures](#), in 49 Stati gli elettori devono essere registrati per poter votare. In North Dakota, la registrazione non è necessaria, ma è sufficiente presentarsi al seggio muniti del documento di identificazione.

La registrazione può essere effettuata, tra l'altro, compilando un modulo presso gli uffici elettorali oppure presso il *Department of Motor Vehicles*.

È prevista una forma di registrazione automatica, in base alla quale un elettore è automaticamente registrato nelle liste elettorali quando interagisce con alcune agenzie governative, come il *Department of Motor Vehicles*. Ai sensi del *National Voter Registration Act* del 1993, infatti, la domanda per il rilascio della patente di guida di ciascuno Stato assolve anche alla funzione di domanda di registrazione nelle liste elettorali.

La maggior parte degli Stati consente, inoltre, [la registrazione online degli elettori](#) (42 Stati e D.C.)

Digitalizzazione delle liste elettorali

Secondo le informazioni contenute nel rapporto elaborato dalla U.S. Election Assistance Commission 2020 *Election Administration and Voting Survey Comprehensive Report*, l'utilizzo di liste elettroniche degli elettori (*electronic poll books*) è cresciuto costantemente nelle ultime elezioni. Con riferimento alle elezioni del 2020, 38 Stati hanno segnalato l'utilizzo di liste elettroniche in almeno una delle loro giurisdizioni, e 16 Stati e territori (e il District of Columbia) ne hanno riferito l'utilizzo in tutte le loro giurisdizioni.

Svezia

Iscrizione/registrazione automatica oppure su iniziativa dell'elettore

Per il Parlamento (*Riksdagen*) hanno diritto di votare tutti i cittadini svedesi o registrati all'anagrafe in Svezia che abbiano compiuto 18 anni al più tardi il giorno delle elezioni. Per i Consigli comunali e di contea/provinciali (*Kommunfullmäktige e Landstinget*) hanno diritto di votare tutti i cittadini dell'Unione europea, registrati all'anagrafe in Svezia almeno 30 giorni prima del giorno delle elezioni, che abbiano compiuto 18 anni e tutti i cittadini di Paesi extracomunitari che siano stati registrati all'anagrafe in Svezia per almeno 3 anni e che abbiano compiuto 18 anni.

La lista degli aventi diritto al voto è predisposta sulla base delle informazioni presenti nel registro della popolazione dell'Agenzia delle Entrate, 30 giorni prima della data delle elezioni. Non è necessario registrarsi per votare per ottenere il diritto di voto. Tuttavia, ci sono due eccezioni: i cittadini svedesi all'estero che devono registrarsi per il voto ogni dieci anni, pena la cancellazione; i cittadini di un altro Paese dell'UE, ma residenti in Svezia, che per votare per il Consiglio di contea, per il Consiglio comunale e per il Parlamento europeo devono iscriversi entro e non oltre 30 giorni prima delle elezioni ([Modulo di registrazione per la tessera elettorale sul sito web dell'Agenzia delle Entrate svedese](#)).

Tessera elettorale

L'Autorità elettorale (*Valmyndighet*), sulla base dei dati registrati, predispone per ciascun elettore la tessera elettorale (*röstkort*) che reca l'indicazione del nome e numero dell'elettore nelle liste elettorali, a quali elezioni può partecipare l'elettore, il seggio elettorale e i relativi orari di apertura. Per gli elettori che non hanno un indirizzo noto o che non sono registrati, le tessere elettorali sono predisposte solo su loro richiesta. Le tessere sono inviate in modo tale da poter essere fornite all'elettorato a partire dal 24° giorno e non oltre il 18° antecedente il giorno delle elezioni.

Svizzera

Iscrizione/registrazione automatica oppure su iniziativa dell'elettore

Ha diritto di voto alle elezioni federali, cantonali e comunali il cittadino svizzero che ha compiuto diciotto anni e non è sottoposto a curatela a causa di durevole incapacità di discernimento. Le persone aventi diritto di voto che vivono in Svizzera sono iscritte automaticamente nel c.d. catalogo elettorale, che è il documento ufficiale, aggiornato costantemente, in cui figurano tutti i cittadini di un Comune aventi diritto di voto in materia federale, cantonale e comunale. Il catalogo elettorale è costantemente aggiornato fino al quinto giorno prima di ogni votazione.

Tessera elettorale

Nel materiale di voto che l'elettore riceve al domicilio, al più tardi tre settimane prima delle elezioni, vi è la carta di legittimazione. L'elettore che si reca al seggio elettorale "*dichiara e, se necessario, documenta la propria identità e consegna la carta di legittimazione*". Nel caso di voto per corrispondenza, l'elettore firma la carta di legittimazione e la inserisce nella busta insieme alla busta contenente la scheda elettorale.

3.10. Campagne informative per promuovere la partecipazione al voto

Riflessioni e dibattiti sulle misure da adottare per promuovere la partecipazione degli aventi diritto al voto alle elezioni sono sempre più ricorrenti a livello comparato, come emerge dall'analisi svolta per ciascun Paese ed illustrata nel dettaglio nelle schede tematiche.

Alla luce, infatti, di una tendenza generalizzata ad una partecipazione decrescente alle elezioni un ruolo di primo piano è stato affidato alla diffusione **di campagne informative sullo svolgimento delle elezioni e sulle relative modalità, accompagnate da iniziative di sensibilizzazione sull'importanza del voto**, rivolte in primo luogo alle categorie per le quali risulta minore la propensione al voto.

L'individuazione delle misure è stata preceduta, in alcuni Paesi, da un lavoro di analisi svolto da **Commissioni** a tal fine istituite (come in Francia, in Irlanda) o dalle Commissioni elettorali già operanti nei diversi ordinamenti (come in Portogallo, nel Regno Unito, in Australia).

Come ricordato, sono in particolare comuni a tutti i Paesi, seppure promosse con differenti gradi di intensità e con diverse modalità, campagne di comunicazione sulle misure informative nei giorni precedenti le elezioni, con istruzioni dettagliate sulle modalità di votazione e **ogni utile informazione** per recarsi al seggio elettorale e disporre dei documenti elettorali necessari in tempo utile.

Ferma restando l'attività di comunicazione istituzionale sui diversi canali audio, video e digitali in relazione agli appuntamenti elettorali, in Paesi come la Norvegia vengono altresì inviati *reminder* ai votanti con messaggio di testo sui telefoni cellulari, telefonate o lettere, con effetti positivi riscontrati in termini di partecipazione, in particolare per le elezioni locali (si può consultare il documento [*Voter mobilisation in a high-turnout context*](#)).

Parallelamente, è sempre più frequente a livello comparato il ricorso a campagne e iniziative per **promuovere la partecipazione**, sensibilizzando l'elettore sull'importanza del voto e diffondendo dibattiti ed approfondimenti soprattutto tramite *web* e *social network*.

In tale quadro, una particolare attenzione è rivolta ai **giovani**, anche alla luce del-

le iniziative presenti in alcuni Paesi che hanno portato ad un abbassamento dell'età di voto e dell'esigenza di un maggiore coinvolgimento delle nuove generazioni nella vita democratica e istituzionale. Dai dati analizzati in alcuni Paesi, come la Svizzera, è emerso come la quota di partecipazione dei giovani alle elezioni federali negli ultimi anni sia stata pari a quasi la metà di quella delle persone tra i 55 e i 64 anni.

Nel panorama comparato è dunque frequente la promozione di dibattiti tra studenti ed esponenti del mondo politico, in primo luogo sui canali *web* con *voting programs* come nei Paesi Bassi, unitamente ad iniziative rivolte alle **scuole e agli insegnanti**, anche nell'ambito dei programmi di educazione civica. Particolare attenzione si pone alla **valorizzazione di sedi di confronto**, come il Parlamento dei giovani e le settimane dedicate alla democrazia nel Regno Unito, la cui importanza è richiamata anche nel [Rapporto del dicembre 2021](#) elaborato dalla Commissione istituita in Francia, presso l'Assemblea nazionale, per studiare i motivi alla base dell'astensionismo e per promuovere la partecipazione elettorale. In Paesi come l'Ungheria sono stati organizzati ogni anno concorsi a tema elettorale per gli studenti delle scuole secondarie che si accingono al voto.

In alcuni Paesi inoltre, come in Estonia, dopo la decisione di estendere il diritto di voto a partire dai 16 anni alle elezioni locali, è stata prestata particolare attenzione all'informazione di quella fascia di età, prevedendo lezioni *online* nelle scuole, brevi *videoclip* per i *social media* e la radiodiffusione pubblica, in cui i **giovani stessi spiegano** perché è importante per loro votare. In Svizzera sono stati promossi diversi progetti, tra cui il progetto *easyvote* che coinvolge **giovani attivi civicamente**, per convincere i coetanei ad un maggiore interesse nella politica e nelle istituzioni in generale. Vengono utilizzati i *social network* ma anche promossi dibattiti nelle scuole e si favorisce l'utilizzo di un linguaggio vicino ai giovani.

In molti Paesi sono inoltre attribuiti **specifici stanziamenti alle agenzie per i giovani** per la promozione di iniziative volte a coinvolgere le nuove generazioni nella conoscenza delle istituzioni rappresentative. Tra le agenzie che promuovono numerose iniziative si ricordano, ad esempio, l'Agenzia svedese per la gioventù e la società civile, incaricata dello svolgimento di elezioni simulate nelle scuole durante l'anno elettorale o [Elections Canada](#) che ha promosso programmi di *Student Vote* coinvolgendo studenti ed insegnanti, o il [British Youth Council](#) nel Regno Unito che ha promosso numerose iniziative. Anche le organizzazioni della società civile e gli enti territoriali sono al centro delle misure di promozione della par-

tecipazione ai processi democratici nei diversi livelli della società in molti Paesi.

Infine, diversi Paesi (quali il Canada, l'Australia, gli Stati Uniti, il Regno Unito) prevedono la pubblicazione periodica di *Post electoral surveys*, al fine di misurare i progressi compiuti in termini di coinvolgimento dell'elettorato e di promozione al voto e di analizzare le “**barriere al voto**” per le categorie di elettori per le quali si registra una propensione al voto minore.

In particolare in Canada sono svolti - con cadenza periodica - rapporti e indagini da *Elections Canada* dopo le elezioni federali sull'affluenza alle urne e sui motivi dell'astensionismo, anche distinti per età e per sesso (si veda in particolare il [Report Post-election evaluations](#)). Diversi sono i Rapporti elaborati negli ultimi anni, che si concludono con raccomandazioni rivolte al Parlamento, ad esempio, sulle misure di semplificazione dei documenti richiesti al momento della votazione, di promozione dei programmi educativi, di assistenza dei votanti con disabilità includendo la possibilità di votare nel rispettivo domicilio ecc. (per un quadro completo si veda il [Rapporto 2016-Le Raccomandazioni](#)).

In Australia il [Vote Survey Report](#) contiene tutte le informazioni relative alle ultime elezioni e una sezione dedicata alle risposte date ai questionari posti dall'autorità competente (*Australian Electoral Commission*), accompagnate da raccomandazioni espresse per il miglioramento del funzionamento del procedimento elettorale.

Negli Stati Uniti l'autorità competente in materia elettorale (*Election Assistance Commission* - EAC) pubblica con cadenza periodica un'analisi dei dati relativi alle elezioni federali soffermandosi su diversi profili correlativi al procedimento elettorale (si veda da ultimo [Election Administration and Voting Survey 2020 Comprehensive Report](#) pubblicato il 16 agosto 2021).

Nel Regno Unito viene pubblicato, con cadenza periodica, un documento volto a misurare i progressi compiuti rispetto al precedente documento strategico di promozione della partecipazione democratica ([Democratic Engagement: Respecting, Protecting and Promoting Our Democracy](#)).

In materia di informazione e comunicazione sono stati oggetto della ricognizione un novero di Paesi più ampio che comprende anche Lituania e Israele.

Australia

In Australia l'autorità competente (*Australian Electoral Commission*) pubblica periodici documenti statistici accompagnati da raccomandazioni per il miglioramento del funzionamento del procedimento elettorale e per assicurare la possibilità di voto a elettori situati in località lontane, *Antartic electors* e elettori con disabilità.

Sul sito dell'autorità alcune settimane prima della giornata delle elezioni è pubblicato inoltre l'elenco dei seggi e dei centri di voto per non residenti. L'AEC fornisce “[guide di facile lettura](#)” per le persone che hanno difficoltà a leggere e comprendere le informazioni scritte.

Austria

Negli ultimi anni sono state promosse diverse campagne di informazione per promuovere la partecipazione al voto, come avvenuto ad esempio da parte della Città di Vienna nelle elezioni del 2015 e del 2020 sui principali organi di stampa, dove è stata ricordata anche la possibilità di votare per corrispondenza e in anticipo.

È stato di recente effettuato uno studio che ha analizzato l'affluenza alle urne alle elezioni a livello locale tra il 1979 e il 2009 in tutti i Comuni della Regione austriaca di Salisburgo, al fine di verificare se la dimensione di un Comune influisca sull'affluenza alle urne. È emerso che diversi fattori potrebbero influenzare positivamente l'affluenza alle urne nei collegi più piccoli: il voto ha un peso relativamente più alto; è più facile per ogni elettore conoscere gli attori politici e le dinamiche all'interno del Comune; il contesto sociale e politico è meno frammentato (Heinisch, Reinhard & Mühlbeck, Armin - 2016).

Belgio

Quindici giorni prima della data delle elezioni a ciascun elettore viene inviata una lettera di convocazione con l'indicazione della data del voto e l'indirizzo del seggio elettorale specificando anche che il voto è obbligatorio; la lettera di convocazione deve essere esibita al seggio unitamente al documento di riconoscimento.

Come misura incentivante è previsto il [rimborso da parte dello Stato delle spese di viaggio](#) sostenute dagli elettori che non risiedono più nel

Comune di iscrizione.

Negli ultimi anni sono state inoltre adottate misure volte a promuovere un'organizzazione efficace e rapida della "macchina elettorale", tenendo conto del fatto che spesso più elezioni sono concentrate in un unico giorno (elezioni simultanee): in particolare sono stati resi più trasparenti e chiari i procedimenti di nomina dei presidenti degli Uffici elettorali, specie in caso di elezioni simultanee, è stata prevista la trasmissione telematica dei verbali dei seggi elettorali e sono in corso di definizione ulteriori misure in tale direzione (legge del 19 aprile 2018 e legge del 21 maggio 2018).

Danimarca

Sono promosse campagne di comunicazione per promuovere la partecipazione al voto, nonché campagne rivolte a specifiche categorie di elettori, ad esempio coloro che hanno il diritto di voto per la prima volta.

Viene inoltre pubblicato uno specifico rapporto statistico delle elezioni nazionali realizzato da *Statistics Denmark*, che mostra i progressi elettorali nelle aree geografiche (circoscrizioni) nel tempo.

Estonia

A seguito dell'estensione del diritto di voto a partire dai 16 anni alle elezioni locali, è stata prestata particolare attenzione all'informazione di quella fascia di età. Sono state previste lezioni *online* nelle scuole, anche brevi *videoclip* per i *social media* e la radiodiffusione pubblica, in cui i giovani stessi spiegano perché è importante per loro votare.

Prima delle elezioni parlamentari, l'Ufficio elettorale comunica le informazioni relative alle diverse opzioni di voto, l'ora della votazione nel giorno delle elezioni e l'ora della votazione anticipata.

Francia

Nella Relazione finale presentata l'8 dicembre 2021 all'Assemblea nazionale da parte della Commissione istituita al fine di individuare i principali motivi dell'astensionismo e le misure da adottare per aumentare

l'affluenza alle urne, sono delineati diversi interventi possibili da adottare per rafforzare le campagne di comunicazione e il coinvolgimento dei cittadini in vista delle elezioni. Tra questi particolare attenzione è rivolta alle campagne su *internet* e sui *social media* e ad iniziative specificamente rivolte ai giovani nei percorsi scolastici e in attività quali i Parlamenti dei giovani.

Germania

In Germania il *Bundeswahlleiter* pubblica sul sito, successivamente all'elezione, informazioni dettagliate sui risultati nei singoli Stati federali e le circoscrizioni. Le statistiche elettorali rappresentative possono poi essere utilizzate per analizzare il comportamento di voto, l'affluenza alle urne e i voti espressi, per sesso e anno di nascita; i risultati delle statistiche elettorali rappresentative sono riportati nelle pubblicazioni del *Federal Returning Officer* (si veda la [pubblicazione riassuntiva per le elezioni 2021](#)).

Nel mese di aprile 2021 il *Bundestag* ha deliberato l'istituzione di una Commissione, composta da 18 membri, volta a presentare proposte di modifica del quadro normativo vigente in materia elettorale e iniziative finalizzate a promuovere la digitalizzazione del lavoro parlamentare e la partecipazione dei cittadini.

Irlanda

Per il 2022 è stata istituita una Commissione elettorale (c.d. Commissione referendaria) cui sono state attribuite diverse funzioni, tra cui quella di promuovere la partecipazione degli elettori agli appuntamenti elettorali con particolare riguardo a quelli referendari.

Contestualmente si stanno discutendo misure per “modernizzare” le modalità di registrazione degli elettori, con particolare riguardo alla previsione di forme preregistrazione per gli elettori più giovani con la finalità di aumentare la partecipazione al voto.

Israele

Il Comitato centrale per le elezioni si avvale di diversi mezzi di comunicazione per informare sulle modalità di svolgimento e le garanzie

di integrità del voto, nonché per la promozione della partecipazione presso fasce di popolazione ad affluenza tendenzialmente minore della media.

Lituania

Durante tutte le elezioni la Commissione elettorale centrale (CEC) svolge varie campagne di comunicazione per incoraggiare gli elettori a partecipare alle elezioni. Tali campagne sono volte, in particolare, alla diffusione di informazioni su modalità e luoghi di votazione e sono promosse sui *social network* e sulle emittenti televisive nazionali.

Norvegia

Prima dell'inizio del periodo di pre-voto (circa un mese e mezzo prima), l'elettore riceve la tessera elettorale, dal 2021 in formato digitale presso la casella di posta digitale o il sistema di identità digitale. “*La scheda elettorale è innanzitutto una conferma del diritto di voto*” (come si precisa sul sito ufficiale). Essa specifica anche la circoscrizione e altre informazioni utili per il voto.

Sono fornite minuziose istruzioni per i cittadini norvegesi che si trovano all'estero e che, non potendo recarsi ai seggi allestiti presso le Ambasciate e i Consolati, votano per posta.

Viene altresì di norma inviato un *reminder* ai votanti con messaggio di testo sui telefoni cellulari, telefonate o lettere, con effetti positivi in termini di partecipazione riscontrati in particolare per le elezioni locali. Le principali misure adottate sono riassunte nel Documento [Voter mobilisation in a high-turnout context](#).

Negli ultimi anni sono state inoltre promosse diverse misure e campagne di informazione per promuovere la partecipazione degli elettori, soprattutto con riferimento alle categorie dove la partecipazione è inferiore alla media come i giovani. Una specifica attenzione è infatti posta dal 2020 a sottolineare l'importanza del voto e della partecipazione democratica nei programmi educativi.

Paesi Bassi

Nei Paesi Bassi sono promosse diverse campagne informative nelle settimane precedenti le elezioni; di recente, particolare attenzione è stata posta a *voting programs* su *internet* in cui le persone, in modo particolare i giovani, partecipano a dibattiti e incontri con i diversi rappresentanti dei partiti.

Portogallo

La Costituzione (art. 109) promuove la partecipazione diretta e attiva di uomini e donne alla vita politica, come condizione e strumento di consolidamento del sistema democratico, affidando alla legge la promozione dell'equità nell'esercizio dei relativi diritti.

Di conseguenza la legge del 27 dicembre 1978 ha attribuito alla Commissione nazionale delle elezioni, quale organo di vertice dell'amministrazione elettorale, la promozione dell'informazione dei cittadini, specialmente tramite i mezzi di comunicazione a maggiore diffusione, con particolare riguardo al significato delle elezioni, al processo elettorale e alle modalità di voto.

Relativamente alle misure di informazione sulla votazione, per individuare il seggio dove votare, l'elettore può chiedere informazioni tramite *sms*, consultare una sezione dedicata del sito *internet* del Ministero dell'interno portoghese, recarsi presso la propria circoscrizione o conoscerlo attraverso specifici avvisi elettorali affissi (Punto 2 del sito *Comissão Nacional de Eleições*).

Repubblica Ceca

Nel sito ufficiale del Ministero dell'interno dedicato alle elezioni, si ricordano gli appuntamenti elettorali dell'anno. Per procedere alle votazioni i cittadini ricevono a casa le schede elettorali tre giorni prima della data fissata per il voto.

Per promuovere la partecipazione al voto è in corso un approfondito dibattito anche con riguardo alla possibilità di introdurre il voto per corrispondenza.

Slovacchia

Il tasso di partecipazione generalmente non elevato alle elezioni ha portato negli ultimi anni ad una intensa discussione del tema in diversi sedi. In tal senso è stata decisa la costituzione, nel 2020, di un Comitato di rappresentanti delle istituzioni, dell'accademia e del terzo settore che ha esaminato diverse possibili soluzioni (estensione del voto postale, voto nelle Ambasciate o via *internet* dall'estero ecc.).

Sono state inoltre promosse varie campagne, da parte delle istituzioni europee e del terzo settore, per favorire la partecipazione in vista di appuntamenti elettorali tra cui la campagna *By heart at home* per il voto postale dall'estero.

Spagna

Ai fini della comunicazione della data del voto, l'Ufficio del censimento elettorale invia a tutti gli elettori una scheda con i dati aggiornati della loro iscrizione al censimento elettorale e della Sezione in cui devono votare. Inoltre, l'elenco delle sezioni elettorali, e i relativi confini territoriali, è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Provincia il sesto giorno successivo alla convocazione dei comizi ed è esposto al pubblico nei rispettivi Comuni.

Per quanto riguarda le iniziative di promozione, l'art. 50 della legge organica sul sistema elettorale generale 5/1985 sulle **campagne istituzionali** prevede in primo luogo che le pubbliche autorità per l'elezione dei cui organi si svolgono competizioni elettorali sono chiamate, durante il periodo elettorale, a svolgere una campagna di natura istituzionale volta ad informare i cittadini sulla data del voto, sulla procedura di voto e i requisiti e la procedura del voto per corrispondenza, senza in nessun caso influenzare il comportamento di voto degli elettori. Tale pubblicità istituzionale è effettuata in spazi liberi nei mezzi di comunicazione di proprietà pubblica nell'area territoriale corrispondente al processo elettorale.

Quale misura incentivante è prevista la concessione di permessi retribuiti dal lavoro per l'esercizio del diritto di voto (art. 37.3 Statuto dei lavoratori regio decreto legislativo del 23 ottobre 2021).

Svezia

Il [sito dell'Autorità elettorale](#) pubblica il calendario per ciascun anno elettorale e tutte le informazioni concernenti la data di svolgimento e le scadenze dei vari adempimenti. A partire dalle elezioni del 2018, il Governo ha incaricato diverse autorità alla promozione di azioni di sensibilizzazione e di campagne di informazione nei vari ambiti, con particolare attenzione ai giovani.

L'Agenzia svedese per la gioventù ha inoltre ricevuto specifici stanziamenti per lo svolgimento di elezioni simulate nelle scuole durante l'anno elettorale.

Sono state al contempo messe a disposizione delle organizzazioni della società civile risorse statali per attività volte a promuovere la partecipazione ai processi democratici a diversi livelli della società. Da ultimo, per il 2022 sono stati previsti stanziamenti per i partiti per campagne d'informazione in vista delle elezioni politiche. I fondi sono destinati a fornire ai partiti maggiori opportunità per raggiungere gli elettori, in particolare la popolazione in cui l'affluenza alle urne è tradizionalmente più bassa.

In Svezia sono, inoltre, pubblicati con cadenza periodica rapporti statistici sulla partecipazione alle elezioni corredati da analisi dettagliate sull'affluenza alle urne per categorie. A titolo esemplificativo il *Report 2018* analizza i dati per età, per genere, per livello di istruzione, anche congiuntamente; in tale ambito si evidenzia che i giovani e gli anziani votano in misura minore rispetto ad altri gruppi di età. Per quanto riguarda il genere e l'età, è stato evidenziato come le giovani donne di età compresa tra 18 e 29 anni abbiano votato nelle ultime elezioni in misura maggiore rispetto ai giovani uomini, di circa 6 punti percentuali; diversamente, tra gli aventi diritto al voto di età pari o superiore a 75 anni gli uomini hanno votato in misura maggiore rispetto alle donne.

Svizzera

Da alcuni anni, partendo dal dato per cui la quota di partecipazione dei giovani alle elezioni federali è risultata pari a quasi la metà di quella delle persone tra i 55 e i 64 anni, sono stati promossi diversi progetti di

promozione rivolti alle giovani generazioni. Tra questi, il progetto [Easy vote](#) è finalizzato ad “*aumentare la partecipazione alle elezioni e votazioni dei giovani tra i 18 e i 25 anni*”, partendo dai giovani attivi civicamente per convincere i coetanei ad un maggiore interesse nella politica e nelle istituzioni in generale.

Vengono utilizzati i *social network* ma anche promossi dibattiti nelle scuole favorendo quanto più possibile l'utilizzo di un linguaggio vicino ai giovani.

Stati Uniti

La comunicazione relativa allo svolgimento delle elezioni avviene tramite i *media* e i *social media*, con la diffusione delle informazioni necessarie e le misure di promozione per la partecipazione. L'autorità competente in materia elettorale (*Election Assistance Commission* - EAC) pubblica inoltre con cadenza periodica un'analisi dei dati relativi alle elezioni federali, soffermandosi su diversi profili correlati al procedimento elettorale (si veda da ultimo [Election Administration and Voting Survey 2020 Comprehensive Report](#) pubblicato il 16 agosto 2021). I temi affrontati attraverso la raccolta dei dati sono diversi, tra cui la registrazione degli elettori e l'aggiornamento delle liste, le modalità di voto per i cittadini stranieri e i membri delle Forze armate che prestano servizio fuori. Tale *Report* è stato unificato negli ultimi anni prevedendo che le analisi siano svolte sulla base di una serie di domande a risposta chiusa per un più facile utilizzo dei dati (mentre in precedenza venivano posti quesiti aperti sulla legislazione le procedure elettorali).

BOX: misure di informazione e di comunicazione: il quadro di informazione in Italia

Il quadro di riferimento in Italia

La legge 7 giugno 2000, n. 150, ha definito la disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni, affidando alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la determinazione dei messaggi di utilità sociale o di pubblico interesse.

In occasione degli appuntamenti elettorali sono diffuse campagne di comunicazione, elaborate dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria, trasmesse sulle reti RAI (radio e tv) e sui siti *internet* istituzionali e dal Ministero dell'interno (si veda qui ad esempio per le elezioni 2018). Tali campagne sono divulgate attraverso i mezzi tradizionali (*spot* radio e tv, affissioni e annunci stampa) e attraverso il *web* e i *social media*, al fine di raggiungere efficacemente i diversi target. Oltre ai contenuti informativi accessibili dai portali istituzionali, sono stati aperti i canali *Facebook* e *YouTube* e predisposti *banner* e video *tutorial* per spiegare in modo semplice e diretto contenuti tecnici e informazioni utili per l'elettore. Al contempo, in vista degli appuntamenti elettorali sono pubblicati da parte delle associazioni di settore e degli enti territoriali campagne di sensibilizzazione sull'importanza del voto rivolte in primo luogo ai giovani.

Parallelamente, in vista delle elezioni europee, nell'ultimo decennio il Parlamento europeo, in collaborazione con la Commissione europea, ha realizzato campagne di sensibilizzazione tra cui la campagna di comunicazione istituzionale *Stavoltavoto* per sensibilizzare i cittadini al voto, con diverse modalità digitali e *app*. Nella campagna si sottolinea come esprimere il proprio voto sia importante perché contribuisce a costruire il futuro delle istituzioni, sottolineando il valore della scelta elettorale nella vita di ognuno.

Per quanto riguarda le recenti iniziative concernenti l'attività di pro-

mozione rivolta ai giovani, con la legge di bilancio 2019 (legge 30 dicembre 2018, n. 145) è stato istituito il Consiglio nazionale dei giovani, quale organo consultivo e di rappresentanza, con funzioni volte ad incoraggiare la partecipazione dei giovani allo sviluppo politico, sociale, economico e culturale dell'Italia (art. 1, commi da 470 a 477, della legge n. 145 del 2018). Ulteriori compiti possono essere attribuiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o dell'Autorità politica delegata in materia.

A sua volta, la legge 20 agosto 2019, n. 92, ha previsto l'insegnamento dell'educazione civica come materia trasversale ed obbligatorio in tutti i gradi dell'istruzione, con almeno 33 ore all'anno dedicate. In base alle Linee guida definite dal Ministero dell'istruzione gli assi attorno a cui ruota tale insegnamento sono: lo studio della Costituzione, lo sviluppo sostenibile, la cittadinanza digitale. Nell'ambito dello studio della Costituzione è previsto l'approfondimento della Carta costituzionale e delle principali leggi nazionali e internazionali con l'obiettivo di *“fornire gli strumenti per conoscere i propri diritti e doveri, di formare cittadini responsabili e attivi che partecipino pienamente e con consapevolezza alla vita civica, culturale e sociale della loro comunità”*.

3.11. Gli edifici adibiti a seggio elettorale

A livello comparato i seggi elettorali sono collocati di norma in edifici pubblici, in particolare nelle scuole, centri culturali e nelle sedi comunali, nonché presso edifici di culto, biblioteche, Uffici postali, palazzetti dello sport.

In taluni Paesi, come Estonia, Paesi Bassi, Regno Unito e Stati Uniti, le votazioni possono avere luogo anche in centri commerciali e luoghi di ristorazione (questi ultimi per i Comuni di minori dimensioni) con la finalità – particolarmente avvertita negli ultimi anni – di individuare soluzioni che consentano la massima flessibilità nel raggiungimento della sede di votazione da parte degli elettori, così da favorirne la partecipazione.

Requisito comune è quello di disporre di locali adeguati sotto il profilo dimensionale e igienico e privi di barriere architettoniche.

Nelle schede relative ai singoli Paesi si dà conto nel dettaglio dei luoghi adibiti a seggio elettorale.

In Italia, le sezioni elettorali – dove sono costituiti i seggi elettorali - hanno sede in grandissima parte negli edifici scolastici, anche se è data facoltà ai Comuni di prevederne l'ubicazione in edifici pubblici anche non scolastici; negli ultimi anni sono stati previsti interventi normativi con la finalità di promuovere soluzioni alternative garantendo la continuità didattica.

Australia

I seggi si trovano di norma nelle scuole locali, nelle chiese o negli edifici pubblici.

L'elettore può votare presso qualsiasi seggio elettorale (*polling place*) nello Stato o territorio di residenza. Se si trova in un altro Stato e non ha già espresso un voto anticipato (*early vote*), può votare presso un centro di voto per non residenti (*interstate voting centre*), oltre che per corrispondenza.

Austria

I luoghi e gli edifici dove ubicare i seggi elettorali, insieme all'ora delle votazioni, sono decisi dalle singole autorità elettorali municipali, che ne informano i cittadini.

Belgio

Le operazioni di voto si svolgono nelle scuole nella maggior parte dei casi.

Canada

Ove possibile, il seggio elettorale è istituito in una scuola o in altro edificio pubblico idoneo ([Canada Elections Act](#), S. 122(2)).

Danimarca

I seggi elettorali sono allestiti in edifici pubblici (ad es. scuole, municipi o palazzetti dello sport).

Estonia

Per le elezioni locali è stata introdotta una lista elettronica degli elettori, che amplia le possibilità di voto degli elettori: in tal modo è, ad esempio, possibile per l'elettore votare in qualsiasi seggio elettorale nel proprio distretto.

Nel determinare i luoghi dei seggi elettorali, viene rivolta una particolare attenzione alla prossimità e alla flessibilità della sede di votazione. Ad esempio, le persone possono votare vicino a casa, nei centri commerciali, in modo che sia possibile svolgerlo agevolmente insieme ad altre attività quotidiane.

Francia

Le elezioni sono organizzate dai Comuni, che istituiscono, per l'occasione, uno o più seggi elettorali. La determinazione di questi Uffici e la loro competenza territoriale è fissata con decreto prefettizio notificato ai Sindaci. Tale decreto suddivide ciascun Comune in perimetri (codice elettorale, art. L.17 e R.40) e assegna a ciascuno di questi perimetri un seggio elettorale (da 800 a 1.000 elettori iscritti sono raggruppati per Ufficio).

I seggi elettorali sono installati negli edifici comunali: scuole pubbliche, palazzetti dello sport comunali o municipio.

Germania

I seggi elettorali sono predisposti nelle scuole, nei municipi o nelle sale comuni delle chiese. È l'autorità comunale che determina il luogo dove votare, per quanto possibile, i Comuni forniscono sale elettorali negli edifici comunali.

Per gli ospedali, le case di riposo per persone anziane, le case di cura, e strutture simili con un alto numero di elettori aventi diritto che non possono spostarsi, l'autorità municipale istituisce collegi elettorali speciali (sezione 13 regolamento elettorale federale).

È prevista, inoltre, la possibilità di votare negli ospedali più piccoli e nelle case di riposo per persone anziane o di cura più piccole e nei monasteri nonché negli istituti socio-terapeutici e negli istituti penali (sezioni 62, 63 e 64 regolamento elettorale federale).

Irlanda

Scuola o altro luogo vicino al domicilio dell'elettore indicato sulla tessera elettorale.

Israele

In seguito ad un provvedimento governativo del 2015, il Comitato centrale per le elezioni ha predisposto seggi speciali e addizionali laddove i cittadini abbiano difficoltà oggettive di recarsi al proprio seggio (es. ospedali, case di riposo).

Lituania

I seggi elettorali sono predisposti in primo luogo in edifici pubblici.

Norvegia

Per l'individuazione del seggio elettorale sono previste dettagliate prescrizioni per l'accessibilità: deve trattarsi infatti di luoghi grandi, di agevole utilizzo e privi di barriere architettoniche.

I Comuni hanno l'obbligo di assicurare il voto anticipato nelle istituzioni sanitarie, assistenziali e residenziali in genere. Una volta allestito il seggio, esso è aperto a residenti, dipendenti e parenti. Infatti, in caso di voto anticipato:

- per i soggetti ricoverati/ristretti il seggio viene allestito nell'istituzione;
- i Comuni, inoltre, possono allestire seggi "tradizionali", sebbene in numero minore rispetto al giorno delle elezioni.

Paesi Bassi

Nell'ambito dei distretti elettorali, i seggi elettorali (*stemburaeu*) sono ubicati in edifici pubblici comunali e spesso si tratta di scuole. Oltre alle scuole, vengono utilizzati come seggi elettorali istituti di assisten-

za sociale, istituti di cura e centri sociali. Sebbene gli edifici privati siano considerati meno adatti, a volte vengono utilizzati caffè, edifici per club, mense sportive, soprattutto nei Paesi più piccoli. Dal 1° gennaio 2010 gli elettori possono votare in un seggio elettorale a loro scelta all'interno del proprio Comune. Di conseguenza, non è più possibile prevedere con precisione il numero di elettori in un seggio elettorale in base al numero di aventi diritto che risiedono nelle vicinanze di un seggio elettorale.

Oltre ai seggi elettorali regolari, i Comuni possono allestire seggi elettorali mobili e seggi elettorali speciali. Un seggio elettorale mobile (per es. un autobus) che si sposta da un luogo a un altro può raggiungere luoghi diversi il giorno delle elezioni, in modo che gli elettori con disabilità fisica e quelli anziani possano votare più vicino a casa. Un seggio elettorale speciale, invece, viene spesso utilizzato in luoghi che attirano la folla, come centri commerciali e stazioni ferroviarie.

Portogallo

I seggi elettorali sono costituiti in edifici pubblici, preferibilmente scuole, sedi comunali o “circoscrizionali” (*freguesias*), che offrono le condizioni indispensabili di capienza, sicurezza e accessibilità. In mancanza di edifici pubblici in condizioni accettabili, è possibile utilizzare edifici privati (art. 42 legge n. 14/1979).

Regno Unito

Edificio pubblico (ad. es. una scuola o un municipio), edifici di culto, Uffici postali, pub (nel caso non vi siano altre aree utilizzabili nelle vicinanze).

Repubblica Ceca

I seggi elettorali sono predisposti in primo luogo in scuole ed edifici pubblici.

Slovacchia

I seggi elettorali sono predisposti in primo luogo in edifici pubblici.

Spagna

Si vota in locali pubblici adibiti preferibilmente a scuole, centri culturali o ricreativi.

Stati Uniti

I seggi elettorali si possono allestire in luoghi pubblici e privati, purché rispondano a una serie di criteri: per esempio ci deve essere un parcheggio; devono essere accessibili ai disabili; devono esserci i servizi igienici e lo spazio in cui installare le attrezzature per la votazione. Pertanto, oltre alle scuole, i seggi si possono trovare nelle biblioteche, nelle caserme dei pompieri, nelle chiese, negli ospizi, nelle palestre, nei supermercati, in alcuni negozi (come lavanderie, saloni di bellezza) e nei garage.

Svezia

Solitamente si vota in un edificio pubblico (ad es. scuole). In caso di voto anticipato, si vota anche nelle biblioteche o in altri specifici locali che i Comuni mettono a disposizione.

Svizzera

I cittadini svizzeri possono recarsi alle urne o votare per corrispondenza. Le informazioni su dove si trova l'Ufficio elettorale, giorni e orari d'apertura sono di norma indicate sulla busta contenente il materiale di voto che si riceve al proprio indirizzo.

BOX: Le recenti iniziative volte a definire sedi alternative agli edifici scolastici da destinare a seggi elettorali in Italia

Le sezioni elettorali costituiscono le circoscrizioni territoriali nelle quali risiedono ed esercitano il diritto di voto gli elettori. In ogni sezione è costituito un seggio elettorale. Esse sono disciplinate in Italia dal *Testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali*, approvato con d.P.R. 20 marzo 1967, n. 223 (artt. 34 e seguenti). Il territorio di ciascun Comune è suddiviso in sezioni elettorali con un numero di iscritti previsto dalla legge (circa tra 1.200 e 500 elettori). Fanno eccezione i casi in cui particolari condizioni di lontananza e viabilità rendano difficile l'esercizio del diritto elettorale, per i quali è possibile costituire seggi con numero di iscritti non inferiore a 50 (art. 34 del d.P.R. 223 del 1967).

Per quanto riguarda l'attività parlamentare in corso, sull'ampiezza demografica delle sezioni elettorali interviene la proposta di legge Nesci ed altri (AC. 543), approvata dalla Camera ed attualmente all'esame del Senato, elevando il numero minimo di elettori iscritti nelle sezioni elettorali da 500 a 700 (AS. 859), con la finalità di rendere meno agevole una eventuale identificazione del voto.

Ogni anno si provvede alla revisione delle sezioni elettorali e anche del luogo di riunione di ciascuna di esse, ad opera della Commissione elettorale comunale.

La legge non specifica espressamente l'ubicazione delle sezioni elettorali, ossia del luogo fisico dove gli iscritti di ciascuna sezione si recano a votare, stabilendo in ogni caso un limite al numero di sezioni elettorali che possono avere sede nello stesso fabbricato.

Per lunga prassi, risalente almeno al secondo dopoguerra, le sezioni elettorali hanno sede in grandissima parte negli edifici scolastici (attualmente l'88%), anche se è data facoltà ai Comuni di prevederne

l'ubicazione in edifici pubblici anche non scolastici (legge 15 maggio 1997, n. 127, art. 17, comma 50). Si veda, a titolo esemplificativo, la [circolare del 2020](#) della Prefettura di Cuneo per l'individuazione di nuove sedi.

A partire dal 6 novembre 2020 ha svolto la propria attività un gruppo di lavoro istituito al fine di individuare **sedi alternative agli edifici scolastici da destinare a seggi elettorali**, costituito su indicazione del Ministro dell'interno.

L'obiettivo del gruppo di lavoro è stato quello di analizzare le problematiche insorte o che saranno rappresentate nel corso delle attività di verifica, così da individuare in modo condiviso le soluzioni ottimali per gli interessi coinvolti e garantire la continuità didattica, pur sempre nel massimo rispetto delle misure necessarie per la sicurezza dei seggi elettorali ([Comunicato stampa Ministero dell'interno, 6 novembre 2020](#)).

Il gruppo di lavoro ha redatto un documento pubblicato in allegato alla [circolare n. 4 del 19 febbraio 2021](#) del Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Direzione centrale per i servizi elettorali. Esso riporta alcuni requisiti per la costituzione della **"sala delle elezioni"** (ossia i locali all'interno dei quali sono costituiti i seggi) e per l'individuazione dei fabbricati che ospitano i seggi, allo scopo di assicurare un agevole accesso e deflusso degli elettori, l'adeguato allestimento delle cabine, la vigilanza da parte delle Forze dell'ordine.

Nel documento è elencata, in via esemplificativa, una tipologia di edifici che potrebbero ospitare sezioni elettorali, rispetto ai quali i Comuni interessati verifichino l'idoneità e il rispetto dei requisiti indicati. Esempi di tali edifici sono: Uffici comunali e sale consiliari; biblioteche e sale di lettura; palestre e impianti sportivi, comprese le palestre scolastiche, se il loro uso come seggio non impedisca l'attività didattica; centri e impianti polifunzionali; circoli ricreativi e sportivi;

locali dopolavoristici; spazi espositivi e fieristici; ludoteche; ambulatori e altre strutture non più ad uso sanitario; spazi non più adibiti a mercati coperti (non sono invece ritenuti indicati, per motivi di opportunità, edifici come sedi di partiti politici od organizzazioni sindacali, edifici di culto, caserme).

Al contempo, al fine di contenere i disagi per lo svolgimento dell'attività didattica nelle scuole, l'articolo 23-bis del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 maggio 2021, n. 69, ha istituito entro lo stato di previsione del Ministero dell'interno un Fondo con dotazione pari a 2 milioni per l'anno 2021 per erogare contributi ai Comuni che individuino sedi diverse dagli edifici scolastici da destinare al funzionamento dei seggi elettorali, per la tornata elettorale dell'autunno 2021 oggetto del rinvio operato dal decreto-legge 5 marzo 2021, n. 25, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 maggio 2021, n. 58 (amministrative, regionali in Calabria e suppletive per la Camera dei deputati). È stato previsto un termine (15 luglio 2021) per l'individuazione delle sedi alternative con i requisiti per accogliere seggi elettorali da parte dei Comuni, ai fini dell'accesso alla contribuzione sul neo-istituito Fondo. I criteri e le modalità di erogazione dei contributi sono stati definiti dal decreto del Ministro dell'interno 15 luglio 2021 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 26 luglio 2021, n. 177).

Sono stati [124 i Comuni](#) che hanno manifestato, entro il termine previsto, l'interesse ad ottenere i contributi previsti dal Fondo per un totale di 510 seggi elettorali da trasferire (su 5.928 sezioni complessive). I seggi elettorali effettivamente trasferiti sono stati 460 per 116 Comuni, con il coinvolgimento di circa 28.000 studenti. Nel turno elettorale dell'anno 2020, riguardante l'intero territorio nazionale (*referendum* costituzionale, regionali in Campania, Liguria, Marche, Puglia, Toscana, Veneto e Valle d'Aosta nonché comunali in 1.179 enti locali) erano stati 471 i Comuni che avevano individuato sedi alternative alle scuole, per un totale di 1.464 sezioni elettorali. Nella maggior parte dei casi sono state individuate come sedi alternative, palestre comunali, strutture polyvalenti e uffici municipali dismessi.

In proposito, nel corso di una seduta di interrogazioni a risposta immediata svolta presso la I Commissione della Camera dei deputati (seduta del 10 marzo 2021; interrogazione 5-05457 del deputato Brescia: Sulle iniziative adottate per garantire la continuità didattica nel corso dello svolgimento delle elezioni) il rappresentante del Governo ha ricordato che *“sul territorio nazionale l’88% dei 61.562 seggi elettorali si trova all’interno di edifici scolastici”*.

Ai Comuni spetta la previa verifica dell’idoneità dei fabbricati e dei locali alternativi sia con riferimento ai requisiti prescritti dalla normativa vigente per i locali all’interno dei quali poter costituire i seggi, sia per l’individuazione dei fabbricati che ospitano i seggi stessi. Tale verifica va realizzata considerando la necessità di garantire la regolarità delle operazioni di voto e scrutinio, l’esigenza di assicurare un agevole accesso e deflusso degli elettori, nonché la vigilanza da parte delle Forze dell’ordine.

Nel contempo il Ministero dell’istruzione, secondo quanto concordato in seno al Gruppo di lavoro, sta inviando i risultati del monitoraggio degli Uffici scolastici regionali sulle scuole attualmente sede di seggio, con la ricognizione di locali alternativi alle aule che potrebbero essere utilizzati senza interruzioni dell’attività didattica. Le risultanze di tale attività di ricognizione saranno inviate ai Prefetti affinché ne informino i Comuni della rispettiva Provincia. Il documento del Gruppo di lavoro è stato inviato ai Prefetti ai fini di una sensibilizzazione dei Sindaci sull’esigenza di individuare il maggior numero di immobili come sedi alternative di seggi, assicurando loro ogni utile collaborazione per il raggiungimento dell’obiettivo. Gli stessi Prefetti sono stati invitati a dare pronta comunicazione al Ministero dell’interno in merito alle iniziative assunte. Parallelamente, le associazioni rappresentative degli enti locali si sono impegnate a sensibilizzare il territorio sulla tematica.

3.12. Quando si vota

Australia

Le elezioni si svolgono il sabato, dalle ore 8:00 e alle ore 18:00.

Austria

Le elezioni si svolgono la domenica o in un giorno festivo. L'apertura dei seggi per la votazione non può superare le ore 17:00.

Belgio

Le elezioni si svolgono la domenica. Per il voto elettronico i seggi sono aperti dalle ore 8:00 alle ore 16:00, mentre per il voto tradizionale su scheda cartacea (*vote papier*), i seggi sono aperti dalle ore 8:00 alle ore 14:00.

Canada

Le elezioni si svolgono il terzo lunedì di ottobre. Qualora vi sia la concomitanza con un giorno di rilevanza culturale o religiosa, si può proporre un altro giorno (il martedì o il lunedì della settimana successiva). I seggi sono aperti 12 ore.

Danimarca

Le elezioni si svolgono sia nei giorni lavorativi che festivi. Le votazioni che si svolgono nei giorni lavorativi iniziano alle ore 8.00 e terminano alle ore 20:00. Le votazioni che si svolgono il sabato o la domenica o in altri giorni festivi, iniziano alle ore 9:00 e terminano alle ore 20:00.

Estonia

Le elezioni si svolgono la domenica, i seggi sono aperti dalle ore 9:00 alle ore 20:00.

Francia

Le elezioni si svolgono la domenica, i seggi sono aperti dalle 08.00 alle 19.00.

Germania

Le elezioni si svolgono la domenica, i seggi sono aperti dalle ore 8.00 alle ore 18.00.

Irlanda

Le elezioni si svolgono un'unica giornata dalle ore 7:00 alle ore 22:00. Le ultime elezioni generali si sono svolte di sabato.

Norvegia

Le ultime elezioni si sono generalmente svolte il lunedì. La fascia oraria è stabilita da ogni Comune. Nelle elezioni di settembre 2021, nei Comuni più grandi mediamente è stata la seguente: domenica dalle ore 12:00 alle ore 18:00; lunedì dalle ore 13:00 alle ore 21:00. In altri Comuni, invece, l'apertura è stata di un solo giorno.

Paesi Bassi

Le elezioni si svolgono solitamente il mercoledì. Un'eccezione sono le elezioni del Parlamento europeo che si svolgono di giovedì. I seggi elettorali aprono dalle ore 7:30 alle ore 21:00.

Portogallo

Le elezioni si svolgono la domenica o in un giorno festivo nazionale, i seggi sono aperti dalle ore 8:00 alle ore 19:00.

Regno Unito

Le elezioni si svolgono il 1° giovedì di maggio. I seggi sono aperti dalle ore 7:00 alle ore 22:00.

Repubblica Ceca

Da una ricognizione delle date elettorali degli ultimi anni risulta che le elezioni si tengono sempre su due giorni: venerdì e sabato. Il venerdì i seggi aprono dalle ore 14:00 alle ore 22:00; il sabato i seggi aprono dalle ore 8:00 alle ore 14:00.

Slovacchia

Da una ricognizione delle date di voto degli ultimi anni risulta che si vota un solo giorno (anche per il Parlamento), sempre di sabato, dalle ore 7:00 alle ore 22:00. Nelle elezioni comunali l'ora di apertura dei seggi può variare, mentre resta fissa l'ora di chiusura.

Spagna

Le elezioni si svolgono generalmente la domenica, i seggi sono aperti dalle ore 8:00 alle ore 20:00.

Stati Uniti

Le elezioni si svolgono il martedì che segue il primo lunedì di novembre (anche se in molti Stati le elezioni si aprono con un anticipo di diverse settimane per permettere il voto anche agli assenti).

Svezia

Le elezioni si svolgono la seconda domenica di settembre, in unico giorno. Il seggio elettorale è aperto per le elezioni del Parlamento europeo tra le ore 8:00 e le ore 21:00, nelle altre elezioni tra le ore 8:00 e le ore 20:00. I Comuni possono stabilire orari diversi, nel rispetto del diritto di voto, garantendo che almeno un seggio sia aperto negli orari suindicati.

Svizzera

Le elezioni si svolgono la domenica. Per le particolari modalità di voto (anticipato/a distanza), l'offerta elettorale del giorno delle elezioni è contenuta: i seggi chiudono alle ore 12:00.

PARTE SECONDA

Proposte per promuovere la
partecipazione e ridurre l'astensionismo

Premessa

La prima parte del Libro bianco ha tentato di ricostruire il fenomeno dell'astensionismo in Italia e di offrire un quadro il più possibile esaustivo dei principali ostacoli da rimuovere per favorire la partecipazione. Questa ampia attività di analisi e la ricognizione sulle esperienze internazionali hanno rappresentato la base conoscitiva essenziale per la elaborazione delle proposte da parte della Commissione.

La ricostruzione del fenomeno, effettuata nel capitolo 2 della Parte prima del Libro bianco, ha evidenziato come una componente rilevante dell'astensionismo reale sia rappresentata dall'astensionismo involontario, che dipende dalla impossibilità materiale di recarsi alle urne a causa di impedimenti fisici o materiali o di altro genere. Si pensi, ad esempio, agli anziani, ai malati in casa, alle persone con 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. Peraltro, l'analisi delle caratteristiche demografiche dell'elettorato, con particolare riferimento all'età, ha evidenziato un progressivo e consistente processo di invecchiamento della popolazione italiana: gli anziani sopra i 75 anni di età in circa settant'anni sono passati da 1,2 milioni agli oltre 7 milioni del 2021, con una incidenza quadruplicata sul totale dei residenti (pari al 1° gennaio 2020 all'11,9%) e con un progressivo aumento del peso relativo delle classi più anziane (pari al 10%). Di questi, 2,8 milioni hanno gravi difficoltà motorie. Inoltre, i cittadini maggiorenni che dimorano temporaneamente fuori dalla Provincia/Città metropolitana di residenza per ragioni di lavoro e di studio sono stimati in circa 4,9 milioni (pari al 10,5% dell'elettorato), dei quali 1,9 milioni (pari al 4%) studiano o lavorano ad una distanza dal luogo di residenza, che richiede un tempo di percorrenza superiore ai 240 minuti. Inoltre, gli elettori lontani per turismo sono circa l'1%.

La ricognizione internazionale, alla quale è dedicato il capitolo 3 della Parte prima, ha evidenziato che tutti i Paesi considerati ai fini della presente ricerca hanno previsto modalità che consentono di esercitare il diritto di voto a coloro che sono lontani dal luogo di residenza e hanno difficoltà di recarsi al seggio e ha permesso alla Commissione di analizzare la ricchezza di strumenti e di modalità di voto messi in campo nelle altre democrazie. Le attività di ricognizione

sono state, quindi, finalizzate all'individuazione di modelli e di strumenti utili a rimuovere gli ostacoli alla partecipazione al voto, intervenendo su quei fattori che sono alla base del fenomeno dell'astensionismo.

La Commissione, al fine di elaborare le proposte per rimuovere gli specifici ostacoli alla partecipazione da sottoporre al decisore politico, ha esaminato in via preliminare e in modo sistematico i modelli e le soluzioni tratti dalle esperienze internazionali alla luce dei principi costituzionali di personalità, libertà e segretezza del voto, richiamati in premessa e nel capitolo 1 della Parte prima.

In primo luogo, sono state individuate le condizioni abilitanti necessarie per individuare e attuare in modo efficace nuove modalità di voto e in particolare la digitalizzazione della tessera e delle liste elettorali (*election pass*) e la concentrazione delle scadenze elettorali in due appuntamenti annuali (*election day*), illustrate nel capitolo 1 di questa Parte seconda. Le modalità di voto sono state analizzate nel capitolo 2 che prende in esame le diverse soluzioni, come si è detto, nella prospettiva della loro compatibilità costituzionale. Particolare rilievo assumono in questo quadro le proposte volte a rimuovere gli ostacoli alla partecipazione che riguardano il voto anticipato presidiato, il voto in un seggio diverso da quello di residenza e le misure per promuovere e agevolare il voto delle persone anziane e con disabilità, che risultano pienamente coerenti con i principi costituzionali.

Il capitolo 3 è dedicato alle altre iniziative per promuovere la partecipazione e in particolare al ruolo cruciale delle campagne di informazione e comunicazione istituzionale, alle misure rivolte ai giovani, alle iniziative per l'individuazione di sedi alternative dei seggi elettorali per mantenere la continuità didattica e alle misure per una corretta comunicazione dei dati sull'astensionismo reale.

Infine, il capitolo 4 individua linee di intervento sull'astensionismo apparente e il capitolo 5 reca le conclusioni del Libro bianco. Seguono le tabelle di sintesi.

1. Semplificare il voto agli elettori con l'*election pass* e l'*election day*

1.1. *Election pass*

1.1.1. La digitalizzazione delle liste elettorali nell'ANPR

La completa digitalizzazione delle liste elettorali e della tessera elettorale rappresenta un'infrastruttura fondamentale sui cui poggia l'insieme delle proposte elaborate dalla Commissione. Da una parte comporta una serie di semplificazioni per i cittadini (che non dovranno più preoccuparsi dello smarrimento della loro tessera elettorale né di rinnovarla una volta esaurita) dall'altra rappresenta una condizione abilitante per le nuove modalità di votazione, proposte più avanti, al fine di rimuovere alcune cause dell'astensionismo involontario.

Una recente disposizione contenuta nell'art. 39, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108 (c.d. "Semplificazioni-*bis*"), ha modificato l'art. 62 del Codice dell'amministrazione digitale (CAD), introducendo il comma *2-ter* che prevede **l'integrazione delle liste elettorali e dei dati relativi all'iscrizione nelle liste di sezione nell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR).**

L'integrazione delle liste elettorali e il potenziamento dei servizi erogati da ANPR si inseriscono inoltre nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Misura 1.4.4).

Il progetto è in corso. Si prevede di rilasciare i servizi necessari ai Comuni per trasmettere i dati elettorali nel corso del secondo semestre 2022.

Il necessario decreto attuativo, in corso di definizione⁵², prevede che gli Uffici elettorali dei Comuni registrino in ANPR, entro sei mesi dalla pubblicazione del decreto stesso, i dati dei cittadini iscritti nelle liste elettorali, garantendone un aggiornamento continuo.

⁵² Ai sensi dell'articolo 62, comma 6-*bis*, del CAD il decreto è adottato dal Ministero dell'interno, di concerto con il Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale e il Ministro per la pubblica amministrazione, sentiti il Garante per la protezione dei dati personali e la Conferenza Stato-città e autonomie locali.

In questo modo i cittadini potranno verificare *online* la propria situazione elettorale, consultando tutti i dati attualmente riportati sulla tessera elettorale. In particolare, i cittadini potranno:

- consultare, verificare ed eventualmente richiedere la rettifica dei propri dati;
- ottenere la certificazione relativa al godimento dell'elettorato attivo in modalità telematica.

Inoltre, i cittadini di altro Stato membro dell'Unione europea residenti in Italia che intendono partecipare alle elezioni comunali e circoscrizionali e alle elezioni del Parlamento europeo potranno presentare, tramite i servizi di ANPR, la domanda di iscrizione nelle apposite liste elettorali aggiunte⁵³.

Le potenzialità applicative: l'esempio della Piattaforma *referendum*

La disponibilità dei dati elettorali in ANPR potrebbe trovare una sua prima applicazione nella “Piattaforma Nazionale *Referendum* e Iniziative Popolari”, prevista dalla legge di bilancio 2021 (legge 20 dicembre 2020, n. 178).

Al fine di favorire la piena partecipazione democratica a tutti i cittadini e rimuovere possibili ostacoli rappresentati dalla necessità di manifestare il proprio sostegno esclusivamente mediante firma autografa, con la legge di bilancio 2021 sono state, infatti, introdotte importanti novità in materia, affiancando al tradizionale canale analogico nuove modalità di raccolta delle firme, basate su tecnologie digitali, tra le quali proprio la citata Piattaforma *referendum*.

Questa Piattaforma ha l'obiettivo di **semplificare la raccolta delle firme necessarie per poter indire *referendum* costituzionali** (art. 138 Cost.), ***referendum* abrogativi** (art. 75 Cost.) e **proposte di legge di iniziativa popolare** (art. 71 Cost.).

⁵³ Si tratta delle liste elettorali aggiunte previste dall'articolo 1 del decreto legislativo 12 aprile 1996, n. 197 e dall'articolo 2 del decreto-legge 24 giugno 1994, n. 408, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 1994, n. 483.

La Piattaforma offre la possibilità di **gestire il processo di pubblicazione e sottoscrizione** secondo **tre profili autorizzativi**, oltre all'esposizione di informazioni generali pubbliche senza necessità di autenticazione.

Il primo profilo autorizzativo è quello dell'**Amministratore di sistema**, ruolo che attualmente svolge la Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM) e che ha la funzione di abilitare uno o più soggetti facenti parte del comitato promotore su proposta dello stesso comitato.

Il secondo profilo autorizzativo è quello del **Comitato promotore** che, successivamente all'abilitazione da parte della PCM, può gestire in autonomia tutto il processo della raccolta firme: abilitare altri soggetti del Comitato, pubblicare le iniziative, monitorare e scaricare i dati relativi ai sostegni formulati dai cittadini: questi ultimi sono necessari per la richiesta ai Comuni del certificato elettorale dei firmatari ed ai fini della presentazione degli stessi all'Ufficio centrale per il *referendum* per le verifiche finali che vengono completate manualmente. I dati, raggruppati per Comune per facilitare le verifiche di iscrizione alle liste elettorali, sono disponibili in due formati, uno documentale (pdf) ed uno elaborabile (csv o xls). Entrambi i file sono muniti di **sigillo qualificato della Presidenza del Consiglio dei Ministri per garantire l'origine e l'integrità dei dati**.

Il terzo profilo autorizzativo è quello del **Cittadino**, che può accedere alla Piattaforma con la propria identità digitale (SPID, CIE o CNS) e sottoscrivere direttamente la proposta d'interesse sulla Piattaforma. Come previsto dai moduli attualmente in uso, il cittadino deve specificare il Comune presso cui è iscritto nelle liste elettorali per le verifiche successive e, una volta sottoscritta l'iniziativa, la Piattaforma acquisisce e memorizza in maniera persistente il sostegno rendendo disponibile al cittadino apposita attestazione che può essere scaricata. La sottoscrizione mediante identità digitale consente di evitare i successivi controlli di validità previsti per le firme autografe.

La Piattaforma è attualmente integrata con ANPR e consente la verifica dei dati anagrafici del cittadino che è interessato a sostenere la proposta

referendaria e/o la proposta di legge di iniziativa popolare.

La disponibilità dei dati elettorali in ANPR potrebbe consentire, in futuro, alla Piattaforma di verificare automaticamente l'iscrizione del cittadino nelle liste elettorali, evitando i successivi controlli a carico dei singoli Comuni.

1.1.2. Le proposte di semplificazione delle procedure elettorali

La disponibilità in ANPR dei dati elettorali dei cittadini consente di individuare proposte di semplificazione che riguardano sia l'accesso ai seggi, sia le modalità di espressione del voto.

In sostituzione delle tessere elettorali cartacee, si propone l'introduzione di un certificato elettorale digitale, c.d. ***election pass*** (EP) per tutti i cittadini, che potrebbe essere realizzato mutuando la tecnologia già ampiamente sperimentata per il *green pass*.

L'*election pass* potrà essere scaricato e/o stampato direttamente dal cittadino elettore attraverso apposite *app* e/o sito *web*, oppure richiesto in forma cartacea allo sportello comunale. L'EP potrà essere verificato e/o annullato in tempo reale presso il seggio (grazie, ad esempio, ad un'apposita *app*) e, una volta utilizzato, non sarà più impiegabile dal cittadino per accedere ad un altro seggio per la stessa votazione. Inoltre, dopo aver votato, il cittadino potrà disporre, sempre tramite *app* e/o sito *web*, dell'attestato di avvenuta votazione.

L'introduzione dell'EP **apre la strada a tre possibili interventi tesi ad agevolare la partecipazione al voto** da parte degli elettori, garantendo comunque la regolarità del procedimento elettorale, sintetizzati nella figura che segue. Considerata la caratteristica "abilitante" dell'EP, le proposte di seguito elencate sono approfondite nei successivi paragrafi di questo Libro bianco.

1) Voto presso il proprio seggio elettorale.

In questo caso l'elettore che si reca al seggio può presentare solo il documento d'identità, mentre l'esibizione dell'*election pass* è solo opzionale. Infatti, il seggio potrebbe provvedere autonomamente, mediante un'apposita *app*, alla verifica dell'*election pass* associato al cittadino e alla registrazione del voto.

2) Voto presso un altro seggio elettorale.

L'elettore appartenente alle forze armate, ospedalizzato o rappresentante di lista (categorie alle quali è già riconosciuta la facoltà di votare in seggio diverso da quello di residenza), dovrà esibire il documento d'identità e l'EP. Il seggio, mediante un'apposita *app*, provvederà alla verifica dell'EP e alla registrazione dell'avvenuta votazione.

La stessa modalità potrà essere adottata per tutti gli altri elettori intenzionati a votare il giorno delle elezioni presso un altro seggio elettorale, purché quest'ultimo sia nella medesima circoscrizione/collegio elettorale. Questa modalità potrebbe essere utilizzata ad esempio per agevolare l'accesso a seggi privi di barriere architettoniche (v. par. 2.6. della Parte seconda). Il limite territoriale potrebbe essere eliminato nei casi in cui non ci sia differenza di schede elettorali nell'intero Paese, ad esempio nel caso di *referendum* nazionali.

3) Voto anticipato presso strutture autorizzate (v. par. 2.4. della Parte seconda).

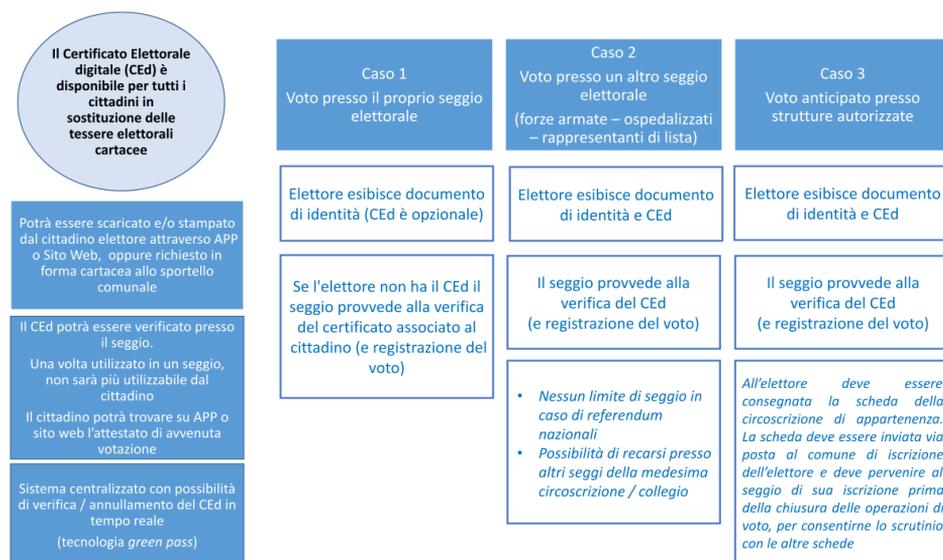
L'elettore che si reca presso le strutture autorizzate dovrà esibire il documento d'identità e l'EP. In tali Uffici si provvederà, mediante un'apposita *app*, alla verifica dell'EP e alla registrazione del voto.

All'elettore dovrà essere consegnata la scheda della circoscrizione di appartenenza e la stessa dovrà essere inviata, via posta, al Comune di sua iscrizione e dovrà pervenire al seggio di iscrizione prima della chiusura delle operazioni di voto, per consentirne lo scrutinio con le altre schede.

Infine, la disponibilità in ANPR dei dati elettorali dei cittadini consentirà di ipotizzare un percorso di semplificazione e dematerializzazione delle procedure di identificazione/registrazione degli elettori presso i seggi, a partire, ad

esempio, dall'adozione, in parallelo ai registri cartacei, di appositi registri digitali (che potranno gradualmente sostituire le copie cartacee).

Figura 14. Le potenzialità dell'*election pass* (il certificato elettorale digitale): cosa cambia per gli elettori



1.2. *L'election day*

1.2.1. Perché è importante?

Accanto all'*election pass*, l'*election day*, ossia la concentrazione delle date del voto dei diversi tipi di consultazione elettorale, rappresenta uno strumento essenziale per favorire la partecipazione al voto e contrastare l'astensionismo. L'*election day* è anche uno dei presupposti delle proposte, illustrate nei paragrafi successivi, sulle nuove modalità di voto, volte a rimuovere gli ostacoli alla partecipazione elettorale. Le nuove modalità (quali il voto anticipato presidiato, il voto in un seggio diverso, le misure per i disabili e gli anziani) possono essere particolarmente efficaci solo in un contesto di concentrazione di scadenze elettorali.

Del resto, la frammentazione delle scadenze elettorali ha indubbi effetti negativi sulla partecipazione al voto e persino sulla conoscenza da parte dei citta-

dini dei diversi e numerosi appuntamenti elettorali, previsti nel corso dell'anno. Basti pensare che nel quinquennio ottobre 2013 - giugno 2018 si sono tenuti ben 64 appuntamenti elettorali (v. Parte prima, tabella 22).

L'indizione in una medesima data (*election day*) di tutte le elezioni che devono tenersi in un determinato periodo, resa nota già all'inizio dell'anno, costituisce un importante incentivo alla partecipazione, perché accresce l'attenzione e l'informazione dedicata alle scadenze elettorali e consente anche agli elettori di programmare i propri impegni, essendo a conoscenza con largo anticipo delle date in cui si voterà.

Vanno considerati, inoltre, gli effetti positivi della concentrazione delle scadenze elettorali anche sulla riduzione dei costi a carico della finanza pubblica e dei disagi per studenti e famiglie derivanti da frequenti interruzioni dell'attività didattica.

1.2.2. *Election day* e principio democratico: la necessità di due date all'anno

Si ritiene opportuno prevedere due "appuntamenti" elettorali all'anno, dunque due *election day* annuali, uno in primavera l'altro in autunno. La partecipazione dei cittadini al voto (per elezioni o *referendum*) è infatti uno strumento essenziale di attuazione del principio democratico, che rappresenta uno dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano. L'attuazione di questo principio esige il rispetto delle scadenze elettorali che devono essere prestabilite ad intervalli regolari, essendo volte ad assicurare l'espressione della volontà popolare di cui all'art. 1 Cost. e, più specificamente, il periodico e tempestivo rinnovo degli organi elettivi, affinché questi rappresentino il più fedelmente possibile il corpo elettorale. Il principio democratico è declinato, tra l'altro, dagli artt. 60 e 61 Cost. i quali stabiliscono la durata quinquennale della Camera e del Senato, la loro non prorogabilità (salvo per legge in caso di guerra) e la durata massima della *prorogatio* (nuove elezioni delle Camere entro settanta giorni dalla fine delle precedenti). Si tratta di disposizioni che, seppure riferite al Parlamento, sono espressione di un principio di sicura estensibilità anche alle Regioni. Il rinnovo degli organi elettivi entro la loro scadenza è dunque – a maggiore ragione quando si tratti di organi dotati di competenze legislative come quelli delle Regioni e delle Province autonome – un'esigenza connessa direttamente all'attuazione del principio democratico. Un'unica data annuale

per il rinnovo di tali organi comporterebbe periodi di sospensione del normale funzionamento democratico troppo lunghi, specie con riferimento agli enti con competenza legislativa, quali le Regioni e le Province autonome.

1.2.3. La confluenza nell'*election day* di tutte le scadenze elettorali

La necessità dell'accorpamento delle date di svolgimento delle scadenze delle elezioni è già riconosciuta nel nostro ordinamento: esiste infatti una norma sull'*election day* (art. 7 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111) che tuttavia, pur proclamandone il principio, non contiene misure applicative sufficienti a raggiungere lo scopo.

Per assicurare effettività al principio dell'*election day* è necessario un intervento normativo volto a coordinare, a fronte di un quadro normativo fortemente differenziato, le tempistiche dell'indizione delle elezioni nei diversi livelli di governo e delle consultazioni referendarie relative alle:

- elezioni del Parlamento europeo (per quanto di competenza nazionale);
- elezioni politiche (per quanto di competenza di fonti di rango legislativo);
- elezioni politiche suppletive;
- elezioni regionali (per quanto consentito dal sistema di riparto delle competenze tra Stato e Regioni);
- elezioni comunali ed elezioni circoscrizionali;
- *referendum* sia costituzionali (art. 138 Cost.) che abrogativi (art. 75 Cost.) e di variazione territoriale (art. 132 Cost.), oltre che i *referendum* regionali e locali.

La finalità di incoraggiare un'ampia partecipazione politica, a parere della Commissione richiede di includere nell'*election day* anche le scadenze delle consultazioni referendarie. Infatti, il requisito di validità del *referendum* abrogativo previsto dall'art. 75 Cost., che richiede la partecipazione al voto della maggioranza degli elettori a pena di nullità della consultazione, non implica in alcun modo un disfavore costituzionale alla partecipazione al *referendum*. Il *quorum* partecipativo è previsto al solo scopo di evitare che possano essere abrogate leggi in mancanza di una significativa affluenza alle urne, non anche che, per le consultazioni referendarie, non possa essere favorita dalla legge e

dalle istituzioni pubbliche la partecipazione popolare⁵⁴.

1.2.4. I vincoli costituzionali e sovranazionali

La proposta di concentrazione delle consultazioni elettorali tiene conto dei vincoli derivanti da regole costituzionali e sovranazionali sui quali la legge ordinaria non può incidere e, in particolare, dei seguenti profili:

- la data di svolgimento delle elezioni europee è stabilita sulla base di determinazioni del Consiglio europeo;
- la data delle elezioni politiche è condizionata dalla previsione dell'art. 61 Cost., che impone il loro svolgimento entro 70 giorni dallo scioglimento delle Camere, e dalla circostanza che, come è noto, il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica non può essere compresso in scadenze predeterminate;
- l'indizione delle elezioni regionali si fonda su una competenza regionale, che ai sensi dell'art. 122 Cost. deve in ogni caso assicurare il rispetto dei principi fondamentali dettati dallo Stato che fissa anche la durata degli organi elettivi (legge 2 luglio 2004 n. 165, *Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione*);
- nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome, la durata degli organi elettivi e i termini per il loro rinnovo sono fissati direttamente nello Statuto, approvato con legge costituzionale⁵⁵;

⁵⁴ È, infatti, solo la legge 25 maggio 1970, n. 352, recante *Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*, che prevede, in caso di scioglimento anticipato delle Camere, lo spostamento di un anno dell'indizione del *referendum*. La legge, peraltro, si limita a tale previsione, non escludendo affatto che il *referendum* sia abbinato a tutte le altre consultazioni elettorali. La stessa *ratio* dello slittamento di un anno della consultazione referendaria in caso di scioglimento delle Camere, inoltre, non sembra doversi ricondurre allo scopo di evitare una più vantaggiosa situazione per i promotori dei quesiti (attraverso l'accorpamento delle date), bensì nell'opportunità di evitare un pronunciamento popolare su specifici quesiti, quando ci si trovi nell'imminenza di un rinnovo delle Camere. In tal caso, infatti, si deve consentire che siano i rappresentanti neo-eletti a provvedere sulla materia oggetto di *referendum*, prima di chiamare direttamente in causa gli elettori. Solo così si spiega la scelta legislativa del rinvio di un anno e non il semplice divieto di cumulo dell'elezione politica con la consultazione referendaria (e la limitazione della sospensione annuale delle operazioni referendarie alle sole elezioni politiche e non anche alle altre).

⁵⁵ Tale specialità si risolve, di fatto, in previsioni uguali per tutte le Regioni e le due Province autonome: il Consiglio regionale è eletto per un quinquennio che decorre dalla data delle elezioni; le elezioni sono indette dal Presidente della Regione e hanno luogo a decorrere dalla quarta domenica precedente e non oltre la seconda domenica successiva al compimento del quinquennio; il decreto di indizione delle elezioni deve essere pubblicato non oltre il quarantacinquesimo giorno antecedente la data stabilita per la votazione. In caso di scioglimento anticipato del Consiglio, inoltre, le elezioni devono essere indette entro novanta giorni dal verificarsi della causa che lo ha determinato. È una regola di fonte statutaria per Sardegna e Sicilia e di fonte legislativa per le altre Regioni speciali o Province autonome. Quanto alle Province di Trento e Bolzano/*Bözen*, secondo le disposizioni fissate dallo Statuto e dalle specifiche leggi in materia, adottate con procedure speciali e dotate di forza passiva rinforzata, si prevede poi un'ipotesi di rinvio delle elezioni già fissate. Per quanto riguarda il Consiglio provinciale di Bolzano/*Bözen*, l'art. 13 della legge provinciale 19 settembre 2017, n. 14, prevede infatti che "*Qualora, per sopravvenute cause di forza maggiore, le elezioni non possano svolgersi nella data fissata dal decreto di convocazione dei comizi, il presidente della Provincia può disporre il rinvio con proprio decreto, che va reso pubblico. Il rinvio non può superare il termine di 60 giorni, fermi restando, in ogni caso, i termini previsti per l'attuazione delle operazioni non ancora compiute. Le operazioni già compiute rimangono valide, eccettuate quelle successive all'insediamento del seggio. [...] Il quinquennio della legislatura si calcola comunque in base alla data fissata originariamente nel decreto di convocazione dei comizi elettorali*". Analoga la disposizione dell'art. 24 della legge provinciale di Trento 5 marzo 2003, n. 2.

- le Regioni a Statuto speciale hanno competenza, inoltre, in materia di elezioni amministrative nei Comuni inclusi nel proprio territorio. Tale competenza incontra, in ogni caso il limite dei principi generali dell'ordinamento e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali⁵⁶.

Approfondimento

Disciplina per il rinnovo degli organi elettivi nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome

Per le Regioni a Statuto speciale e le due Province autonome la disciplina per il rinnovo degli organi elettivi è fissata direttamente nello Statuto, approvato con legge costituzionale. Tale specialità si risolve, di fatto, in previsioni analoghe per tutte le Regioni e le due Province autonome: il Consiglio regionale è eletto per un quinquennio che decorre dalla data delle elezioni; le elezioni sono indette dal Presidente della Regione e hanno luogo a decorrere dalla quarta domenica precedente e non oltre la seconda domenica successiva al compimento del quinquennio; il decreto di indizione delle elezioni deve essere pubblicato in alcune Regioni entro il sessantesimo giorno antecedente la data stabilita per la votazione, in altre non oltre il quarantacinquesimo giorno. In caso di scioglimento anticipato del Consiglio, inoltre, in numerosi casi si prevede che le elezioni debbano essere indette entro novanta giorni dal verificarsi della causa che lo ha determinato. È una regola di fonte statutaria per Sardegna e Sicilia e di fonte legislativa per le altre Regioni speciali o Province autonome.

Quanto alle Province di Trento e Bolzano/*Bözen*, secondo le disposizioni fissate dallo Statuto e dalle specifiche leggi in materia, adottate con procedure speciali e dotate di forza passiva rinforzata, si prevede poi un'ipotesi di rinvio delle elezioni già fissate. Per quanto riguarda il Consiglio provinciale di Bolzano/*Bözen*, l'art. 13 della legge provinciale 19 settembre 2017, n. 14, prevede infatti che *“Qualora, per sopravvenute cause di forza maggiore, le elezioni non possano svolgersi nella data fissata dal decreto di convocazione dei comizi, il presidente della Provincia può disporre il rinvio con proprio decreto, che va reso pubblico. Il*

⁵⁶ Si precisa che per le elezioni amministrative non vi sono specifiche disposizioni costituzionali e la competenza nell'individuazione della data delle elezioni è statale. Non vi sono, inoltre, disposizioni costituzionali sull'indizione del *referendum*, la cui disciplina è contenuta nella legge n. 352 del 1970.

rinvio non può superare il termine di 60 giorni, fermi restando, in ogni caso, i termini previsti per l'attuazione delle operazioni non ancora compiute. Le operazioni già compiute rimangono valide, eccettuate quelle successive all'insediamento del seggio. [...] Il quinquennio della legislatura si calcola comunque in base alla data fissata originariamente nel decreto di convocazione dei comizi elettorali". Analoga la disposizione dell'art. 24 della legge provinciale di Trento 5 marzo 2003, n. 2.

1.2.5. La concentrazione delle scadenze elettorali come principio generale dell'ordinamento

Il meccanismo proposto si fonda sull'introduzione di un principio generale e fondamentale di concentrazione di tutte le scadenze elettorali da inserire nella legge n. 165 del 2004 e da condividere in sede di **Conferenza Stato-Regioni** nel rispetto del principio di leale collaborazione. La configurazione del principio di concentrazione delle scadenze elettorali come **principio generale dell'ordinamento giuridico o norma fondamentale di riforma economico-sociale** ne amplia l'ambito di applicazione comprendendovi anche le Regioni a Statuto speciale, le quali nell'esercizio della loro potestà legislativa primaria sono assoggettate a tale categoria di principi. A tale scopo, non si devono pertanto contemplare eccezioni al principio, salvo quelle imposte da regole costituzionali o comunque di rango superiore a quello legislativo.

In questo quadro la proposta prevede che tutte le consultazioni, a livello statale, regionale e locale, si svolgano in due turni elettorali annuali (uno per ciascun semestre).

Per allineare nella data dell'*election day* tutte le scadenze elettorali che cadono in un semestre, la proposta interviene sulla disciplina della durata degli organi elettivi, prevedendo che **la scadenza quinquennale del mandato delle amministrazioni comunali e regionali sia fatta coincidere con la data dell'*election day*** prevista nel medesimo semestre del quinto anno successivo a quello nel quale hanno avuto luogo le elezioni degli organi da rinnovare⁵⁷. Per rendere

⁵⁷ In caso di scioglimento anticipato si dovrebbero prevedere termini di indizione delle elezioni regionali compatibili con la fissazione della data delle elezioni nella prima data utile di *election day*.

possibile la concentrazione in un'unica data di tutti gli appuntamenti elettorali previsti nei due semestri, è inoltre necessario apportare modifiche puntuali alla disciplina sull'indizione delle elezioni suppletive per la Camera e il Senato e dei *referendum*. Si illustrano, quindi, nei seguenti box di approfondimento gli interventi normativi necessari a tal fine.

Approfondimento

Interventi normativi necessari per allineare nell'*election day* tutte le scadenze elettorali

1. Durata degli organi regionali e locali:

- **per le elezioni nelle Regioni a Statuto ordinario**, occorre intervenire sulla legge 2 luglio 2004 n. 165, che detta i principi fondamentali concernenti il sistema elettorale regionale. La competenza statale sulla durata degli organi elettivi, intrecciandosi con la competenza regionale in materia di indizione (che deve essere esercitata nel rispetto dei principi fondamentali dettati dallo Stato), consente di introdurre tali principi che, pur comportando un sacrificio dell'autonomia regionale in materia di indizione, sono tuttavia bilanciati dall'impatto positivo sulla partecipazione al voto prodotto dall'*election day* e dal rispetto del principio di leale collaborazione mediante una procedura che coinvolge le Regioni nella fissazione delle date dei turni elettorali;
- **per le elezioni amministrative nei Comuni delle Regioni a Statuto ordinario** (materia di competenza statale), occorre modificare il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*", prevedendo anche per gli organi elettivi dei Comuni, la scadenza quinquennale nella data del primo turno utile dell'*election day*⁵⁸. Per le elezioni degli organi comunali che devono essere rinnovati per motivi diversi dalla scadenza del mandato si po-

⁵⁸ Per le elezioni amministrative, attualmente, la tornata elettorale è unica nel corso dell'anno e nei casi di scioglimento anticipato del Consiglio comunale viene nominato un Commissario che resta "in carica" sino al turno elettorale successivo. Il periodo di commissariamento è dunque generalmente lungo fino a protrarsi talora anche per più di dodici mesi. Per le elezioni amministrative esiste anche una seconda tornata elettorale nel corso dell'anno (che si tiene in autunno), prevista dall'art. 143 del TUEL limitatamente però al rinnovo degli organi comunali sciolti per mafia.

trebbe prevedere lo svolgimento delle elezioni nella prima data utile dei due turni elettorali annuali stabiliti tenuto conto dei termini minimi di indizione. Analoghe disposizioni vanno previste per le elezioni dei consigli circoscrizionali. Conseguentemente, occorrerebbe abrogare la disciplina dell'indizione recata dalla legge 7 giugno 1991, n. 182⁵⁹ e adeguare quella dettata dall'art. 143, comma 10, del citato decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, con riferimento agli enti locali sciolti per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o similare⁶⁰.

Ai fini dell'applicazione del principio di concentrazione delle date elettorali anche nelle Regioni a Statuto speciale, che godono di competenza legislativa esclusiva in base ai rispettivi Statuti, è necessario che il principio stesso sia declinato in modo tale da essere qualificato come principio generale dell'ordinamento o norma fondamentale di riforma economico-sociale, come sopra specificato. Così costruito il principio potrebbe essere applicato per l'indizione delle elezioni amministrative all'interno dei territori delle Regioni speciali. Un intervento statale sull'indizione della data delle elezioni per il rinnovo dei Consigli regionali delle stesse Regioni a Statuto speciale, non sembra invece realizzabile, poiché la relativa disciplina è stabilita direttamente dagli Statuti stessi, approvati con legge costituzionale, e non è cedevole neppure dinanzi ai principi generali dell'ordinamento. La via percorribile, per far

⁵⁹ La legge 7 giugno 1991, n. 182 "Norme per lo svolgimento delle elezioni dei Consigli provinciali, comunali e circoscrizionali" in base alla quale: Art. 1 - 1. le elezioni dei Consigli comunali, indette con decreto del Ministero dell'Interno, si svolgono in un turno annuale ordinario da tenersi in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno se il mandato scade nel primo semestre dell'anno ovvero nello stesso periodo dell'anno successivo se il mandato scade nel secondo semestre. 2. Il mandato decorre per ciascun Consiglio dalla data delle elezioni. Art. 2. Le elezioni dei Consigli comunali che devono essere rinnovati per motivi diversi dalla scadenza del mandato si svolgono nella stessa giornata domenicale di cui all'articolo 1 se le condizioni che rendono necessario il rinnovo si sono verificate entro il 24 febbraio ovvero nello stesso periodo di cui all'articolo 1 dell'anno successivo, se le condizioni si sono verificate oltre tale data.

⁶⁰ Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 – Art. 143, comma 10: Il decreto di scioglimento conserva i suoi effetti per un periodo da dodici mesi a diciotto mesi prorogabili fino ad un massimo di ventiquattro mesi in casi eccezionali, dandone comunicazione alle Commissioni parlamentari competenti, al fine di assicurare il regolare funzionamento dei servizi affidati alle amministrazioni, nel rispetto dei principi di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa. Le elezioni degli organi sciolti ai sensi del presente articolo si svolgono in occasione del turno annuale ordinario di cui all'articolo 1 della legge 7 giugno 1991, n. 182, e successive modificazioni. Nel caso in cui la scadenza della durata dello scioglimento cada nel secondo semestre dell'anno, le elezioni si svolgono in un turno straordinario da tenersi in una domenica compresa tra il 15 ottobre e il 15 dicembre. La data delle elezioni è fissata ai sensi dell'articolo 3 della citata legge n. 182 del 1991, e successive modificazioni. L'eventuale provvedimento di proroga della durata dello scioglimento è adottato non oltre il cinquantesimo giorno antecedente alla data di scadenza della durata dello scioglimento stesso, osservando le procedure e le modalità stabilite nel comma 4.

convergere nell'*election day* anche il rinnovo degli organi delle Regioni speciali, sarà pertanto quella di trovare forme di coordinamento tra lo Stato e tali Regioni.

2. Indizione delle elezioni suppletive e dei referendum:

- **per l'indizione delle elezioni politiche suppletive**, occorre apportare modifiche al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, recante *Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica*, che ne prevede la fissazione entro novanta giorni dalla data in cui la Giunta per le elezioni ha dichiarato la vacanza del seggio. L'intervento potrebbe fissare la data di svolgimento nel primo turno utile di *election day*;
- **per l'indizione dei referendum**, occorre intervenire sulla legge 25 maggio 1970, n. 352, recante *Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*, al fine di coordinare la tempistica delle date di svolgimento del *referendum* (costituzionale, abrogativo, territoriale) con i turni elettorali delle altre elezioni. Nello specifico, occorre modificare:
 - **per il referendum costituzionale**, l'art. 15 che prevede l'indizione entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo ha ammesso e la data della consultazione in una domenica a tra il 50° e il 70° giorno dal decreto di indizione. Valutare altresì l'abrogazione della disposizione che prevede la possibilità di **ritardarne fino a sei mesi** l'indizione, qualora intervenga altra legge costituzionale che possa dar luogo a *referendum*, in modo da far coincidere le date. Tale disposizione, infatti non sembrerebbe mantenere utilità nel sistema delineato;
 - **per il referendum abrogativo**, la data della consultazione che è compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno dall'art. 34 e potrebbe invece coincidere con il primo turno utile, mantenendo lo slittamento di un anno (o di un turno) in caso di scioglimento delle Camere;
 - **per il referendum variazioni territoriali**, l'art. 44 che prevede l'indizione entro tre mesi dall'ordinanza di legittimità della richiesta e non oltre tre mesi dalla data del decreto di indizione. Valutare il mantenimento al comma 4 della possibilità di rinvio di un anno di

un *referendum ex art. 132 Cost.*, in modo da far coincidere la convocazione degli elettori con quella per il *referendum costituzionale ex art. 138 Cost.*

3. Coordinamento delle differenti discipline elettorali

In considerazione delle differenze nella disciplina delle diverse consultazioni, inoltre, l'introduzione dell'*election day* rende necessaria l'adozione di norme di coordinamento *ad hoc* per assicurare un corretto svolgimento delle consultazioni stesse. In particolare, andrebbero disciplinati:

- l'ordine di scrutinio delle relative schede;
- i criteri di riparto delle spese tra lo Stato e gli altri enti coinvolti nella consultazione (Regioni, Comuni);
- la composizione dei seggi (per i *referendum* è previsto uno scrutatore in meno rispetto alle elezioni europee, politiche, regionali e comunali);
- la normativa applicabile per gli adempimenti comuni.

1.2.6. La determinazione delle date dell'*election day* e il ruolo delle Regioni

La fissazione delle date delle due tornate elettorali annuali dell'*election day* dovrebbe essere stabilita dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'interno, con il coinvolgimento delle Regioni in sede di Conferenza Stato-Regioni. In proposito potrà essere previsto che la Conferenza sia sentita prima della deliberazione del Consiglio dei Ministri, ovvero che tale deliberazione sia assunta sulla base di un'intesa con le Regioni.

Le date dei due turni elettorali da svolgere nell'anno dovrebbero essere fissate entro l'anno precedente. I criteri di cui tener conto, alla luce dei vincoli sui cui il legislatore ordinario non può incidere, sono i seguenti:

- a) la data deve essere fissata compatibilmente con le finestre specificamente previste per le Regioni a Statuto speciale laddove sia previsto il loro rinnovo;
- b) la data va fatta coincidere con quella delle elezioni europee quando esse siano previste;

- c) quando nello stesso semestre coesistano appuntamenti elettorali per i quali esistono vincoli di rango costituzionale o di origine sopranazionale non compatibili con un'unica data, sono fissate due date di *election day*.

Approfondimento

Periodi ottimali per la fissazione dei due turni elettorali annuali (*election day*)

Al fine di garantire la più ampia partecipazione al voto, la regolarità del procedimento e il più agevole esercizio dell'elettorato passivo, si ritiene opportuno che i due turni elettorali vengano previsti, quando possibile, tendenzialmente nel periodo 1° aprile – 31 maggio (primo *election day* annuale) e nel periodo 1° novembre - 15 dicembre (secondo *election day*).

Sarebbe, infatti, opportuno evitare lo svolgimento di consultazioni elettorali e/o referendarie nei periodi climaticamente più freddi (soprattutto gennaio e febbraio, ma anche marzo), in cui è maggiore la probabilità di condizioni atmosferiche avverse (con conseguente difficoltà di circolazione pedonale e stradale per il raggiungimento da parte degli elettori delle sedi di seggio). Sarebbero, inoltre, da evitare i mesi in cui molti elettori vanno solitamente in ferie, come nel periodo natalizio (dalla seconda metà di dicembre alla prima metà di gennaio) e in quello estivo (mesi di giugno, luglio e agosto).

Inoltre, la fissazione dei due turni elettorali deve anche tener conto della durata del procedimento elettorale preparatorio (circa 55/60 giorni dall'indizione dei comizi, per procedere poi alla revisione del corpo elettorale, alla presentazione e ammissione delle liste, alla stampa delle schede, ecc...), che deve collocarsi, rispetto alla data fissata per il voto, in periodi dell'anno che consentano il regolare espletamento delle relative attività sia da parte degli uffici elettorali (Comuni e Prefetture-UTG), sia da parte delle formazioni politiche, che devono anch'esse dare corso a una serie di adempimenti necessari per la propria partecipazione alle

competizioni elettorali (scelta dei candidati, raccolta delle sottoscrizioni, presentazione delle liste, eventuali ricorsi, ecc...), tutte attività che risultano particolarmente difficoltose nei periodi di ferie.

Anche i dati riferiti ad escursionisti e viaggiatori confermano gli intervalli temporali proposti; nel primo semestre dell'anno (escludendo i mesi che comportano vincoli climatici – primo trimestre) il tasso delle persone potenzialmente assenti per escursioni giornaliere o viaggio (con permanenza al di fuori del Comune di residenza di uno o più giorni) è comparativamente più contenuto nei mesi di aprile (nel 2018 il tasso, influenzato dalla Pasqua che cadeva quell'anno all'inizio del mese, era pari a 677 per 1.000 abitanti) e maggio (574 per 1.000 abitanti, rispetto ad un valore medio semestrale di 610). Nel secondo semestre (media 1.023 per 1.000) ottobre e novembre sono i mesi che segnano i più bassi tassi riferibili alle potenziali assenze dal luogo di residenza (rispettivamente 433 e 464 per 1.000 abitanti).

È in ogni caso da considerare che sarà opportuno individuare la data dei due *election day* annuali evitando la concomitanza con ricorrenze religiose o altre date sconsigliate per la potenziale caduta della partecipazione al voto (come in concomitanza di grandi eventi di interesse nazionale e nei giorni di festività civili e religiose: ad esempio, il giorno di Pasqua ed il successivo lunedì, il 25 aprile e il 1° maggio, il 1° novembre, l'8 dicembre, o i giorni di celebrazione delle festività religiose della Comunità ebraica, che non può esercitare il voto in occasione delle proprie ricorrenze religiose).

1.2.7. Gli effetti del meccanismo di concentrazione delle scadenze elettorali

Si schematizzano di seguito, in estrema sintesi, gli effetti del meccanismo di concentrazione delle scadenze elettorali in due *election day* annuali:

- nell'*election day* potranno rientrare tutti gli appuntamenti elettorali previsti per il rispettivo semestre e, in particolare:

- le elezioni politiche, quando compatibili rispetto ai termini previsti dalla Costituzione;
- le elezioni suppletive per Camera e Senato;
- le elezioni europee;
- le elezioni amministrative comunali e circoscrizionali, le elezioni regionali per scadenza e per scioglimento anticipato;
- i *referendum* abrogativi, costituzionali, di modificazione delle circoscrizioni regionali o provinciali, e ogni altro tipo di *referendum* anche locale;
- casi di spostamento dell'*election day* per farlo coincidere con le elezioni politiche:
 - quando lo scioglimento delle Camere cade nel semestre ma precede di 70 giorni la data di *election day* prefissata (in tal caso l'*election day* viene anticipato);
 - quando lo scioglimento cade tra il 60° giorno precedente l'*election day* e la data del primo adempimento richiesto da uno degli appuntamenti elettorali già previsti per l'*election day* (l'*election day* viene posticipato);
- casi particolari che potranno sfuggire all'*election day*:
 - le elezioni politiche quando lo scioglimento intervenga successivamente al primo adempimento richiesto da uno degli appuntamenti elettorali già previsti;
 - le elezioni delle Regioni speciali nei casi di scioglimento per scadenza quando esista un altro appuntamento elettorale che non ricada nella loro forchetta (per es. elezioni europee);
 - le elezioni delle Regioni speciali nei casi di scioglimento anticipato quando la forchetta stabilita dagli Statuti sia incompatibile con la data già fissata di *election day*.

1.2.8. Il voto nelle giornate di domenica e lunedì

Al fine di incentivare la partecipazione elettorale può essere utile stabilire per legge che i due *election day* annualmente previsti comprendano, ciascuno, la giornata della domenica e parte della giornata del successivo lunedì fino alle ore 15:00.

L'obiettivo è di recuperare quella quota di elettori che per diverse ragioni possono avere difficoltà ad andare a votare di domenica, nonché gli elettori c.d. "escursionisti" che tendono a privilegiare una escursione turistica domenicale rispetto alla partecipazione a consultazioni che cadano in giornate festive; è una quota di elettorato non irrilevante, soprattutto nel caso di famiglie con

bambini; nel 2018, come si rileva dal capitolo 2 della Parte prima del Libro bianco, questa quota ha rappresentato lo 0,8% del corpo elettorale (v. capitolo 2, par. 2.2.1.5. della Parte prima).

La proposta prevede che, a decorrere dall'anno in cui entra in vigore il principio di concentrazione elettorale, le operazioni di votazione si svolgano nei due turni annuali previsti, nelle giornate di domenica dalle ore 7:00 alle ore 22:00 e del lunedì successivo dalle ore 7:00 alle ore 15:00. Tale proposta consentirà anche di alleggerire le eventuali file ai seggi. A livello tecnico occorrerà altresì incidere sulla legislazione vigente per le diverse consultazioni elettorali al fine di coordinare le tempistiche ivi previste per il voto e per lo scrutinio.

Approfondimenti

Sintesi dell'evoluzione normativa relativa al periodo di voto in Italia

L'estensione della possibilità di esercitare il voto anche al lunedì è stata prevista recentemente⁶¹ con la finalità di diluire i tempi della consultazione onde agevolare il distanziamento sociale in relazione alla situazione epidemiologica da Covid-19. Secondo tali disposizioni le operazioni di votazione per le consultazioni elettorali e referendarie per gli anni 2020 e 2021 si sono svolte, oltre che nella giornata di domenica, dalle ore 7:00 alle ore 23:00, anche nella giornata di lunedì, dalle ore 7:00 alle ore 15:00.

Tali disposizioni hanno derogato espressamente a quanto previsto dalla normativa vigente, la quale prevede lo svolgimento delle elezioni nella sola giornata di domenica: la legge di bilancio 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147) - nell'ambito di misure volte a conseguire risparmi di spesa - ha infatti disposto che, a decorrere dal 2014, le operazioni di votazione in occasione delle consultazioni elettorali o referendarie si svolgano

⁶¹ [Art. 1-bis, comma 1, decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 19 giugno 2020, n. 59](#), recante *Modalità di svolgimento delle operazioni di votazione per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2020* (in vigore dal 13 marzo 2021) e successivamente [art. 3, comma 1, decreto-legge 5 marzo 2021, n. 25](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 3 maggio 2021, n. 58](#) (in vigore dal 9 marzo 2021).

nella sola giornata della domenica, dalle ore 7:00 alle ore 23:00 (art.1, comma 399).

Fino al 1993 la legge prevedeva che le operazioni di voto si svolgessero nella giornata di domenica e del lunedì successivo (fino alle ore 14:00). La previsione del voto in una sola giornata, dalle ore 7:00 alle ore 22:00 della domenica, era stata introdotta dalle leggi cd. Mattarellum per le elezioni politiche - leggi 4 agosto 1993, n. 276 (*Nuove norme per l'elezione del Senato*), e 4 agosto 1993, n. 277 (*Nuove norme per l'elezione della Camera*) - e dalla legge 25 marzo 1993, n. 81, per le elezioni amministrative. Successivamente, la legge 16 aprile 2002, n. 62, ha ripristinato l'orario di votazione in due giornate: la domenica dalle ore 8:00 alle 22:00 e il lunedì dalle ore 7:00 alle 15:00, fino a quando è intervenuta la citata legge n. 147 del 2013.

Esigenza di flessibilità delle date elettorali in coincidenza con le elezioni europee

Una valutazione andrebbe fatta sulla previsione delle date dell'*election day* nelle giornate di domenica e lunedì, nell'ipotesi di coincidenza con il voto dei rappresentanti per l'Italia al Parlamento europeo, considerato che, conformemente all'articolo 10 e all'articolo 11 dell'Atto del 1976, le elezioni del Parlamento europeo si tengono nei Paesi europei in uno stesso lasso di tempo compreso tra **la mattina del giovedì e la domenica successiva**. L'asimmetria temporale tra il voto per le europee e quello per le altre elezioni potrebbe incidere negativamente sulla partecipazione determinando l'impossibilità di votare per le elezioni europee per chi si recasse al voto il lunedì.

Nel periodo di vigenza del voto nelle due giornate della domenica e del lunedì, gli unici casi in cui si è verificata la coincidenza delle elezioni europee con altre elezioni, sono quelli delle tornate elettorali del 2004 e del 2009 in cui si sono state svolte le elezioni europee in concomitanza con quelle amministrative. In entrambe le circostanze la citata problematica è stata risolta prevedendo che lo svolgimento delle operazioni di voto dovesse aver luogo, diversamente dal solito, dalle ore 15:00 alle

ore 22:00 del sabato e dalle ore 7:00 alle ore 22:00 della domenica, con l'evidente finalità di consentire l'allineamento con le giornate utili per il voto indicate dalle istituzioni europee (legge 8 aprile 2004, n. 90 e decreto-legge 27 gennaio 2009, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 2009, n. 26).

Allo stesso modo, pertanto, si dovrebbe prevedere che nel caso di concomitanza con le elezioni europee l'*election day* cada di sabato e domenica, anziché di domenica e lunedì.

2. Le nuove modalità di voto per favorire la partecipazione

2.1. Il voto elettronico da remoto: il rinvio ai lavori dell'apposita Commissione

Tra le possibili modalità di voto idonee a favorire la partecipazione sono state innanzitutto prese in esame quelle consentite dalle nuove tecnologie. La ricognizione internazionale ha permesso di evidenziare le due forme di voto elettronico che si distinguono a seconda che il voto elettronico sia espresso al seggio oppure da remoto (dal proprio pc o *smartphone*) attraverso la rete *internet*. Nel primo caso si tratta di forme di meccanizzazione del voto (*e-voting*), che anziché su scheda cartacea viene espresso attraverso videoterminale, in un tradizionale seggio; i voti così raccolti, poi, possono essere inseriti su supporto e trasportati fisicamente nel centro di raccolta e conteggio; ovvero possono essere inviati utilizzando una rete. In ogni caso, tale modalità presenta molte analogie con quella tradizionale, giacché si tratta di un voto personale presidiato al seggio; come tale, non può essere considerata una modalità idonea di per sé a favorire la partecipazione e a contrastare l'astensionismo, non offrendo particolari vantaggi per gli elettori che presentano impossibilità o difficoltà a recarsi al seggio, nei giorni della votazione.

Nel secondo caso, è indubbio che la possibilità di partecipare al voto dalla propria abitazione dinanzi al proprio computer, o dovunque ci si trovi utilizzando lo *smartphone* o altro *device* portatile, risolverebbe la maggior parte dei problemi legati all'astensionismo involontario. In proposito, è stato rilevato che potrebbero presentarsi criticità rispetto alla necessità di assicurare libertà, personalità e segretezza del voto, richieste dalla Costituzione. Occorrerebbe infatti individuare garanzie efficaci contro il rischio che qualche elettore si trovi costretto a esprimere il suo voto elettronico sotto il controllo di terzi (si pensi alle aree dove la criminalità organizzata cerca di incidere sui risultati delle elezioni condizionando il voto di molti elettori oppure situazioni nelle quali un componente della famiglia pretende di controllare il voto dei suoi familiari). Inoltre, per il voto elettronico via *internet*, si potrebbero porre questioni connesse con l'affidabilità e la sicurezza dei sistemi informatici, che riguardano tanto l'espressione del voto quanto le operazioni di raccolta e conteggio. A fronte degli indiscutibili vantaggi potenziali del voto elettronico, nel 2019 il Parlamento

italiano, nell'ambito della manovra finanziaria per l'anno 2020, ha previsto uno stanziamento destinato a implementare una sperimentazione per consentire la partecipazione al voto degli Italiani all'estero e degli elettori (e qui è la novità) 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.

In particolare, l'articolo 1, comma 627, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio 2020), ha istituito il Fondo per il voto elettronico, allo scopo di introdurre in via sperimentale modalità di espressione del voto in via digitale per le elezioni politiche ed europee e per i *referendum* previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione.

Il successivo comma 628, come modificato dall'articolo 2, comma 4-*sexies* del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2021, n. 21, ha previsto l'adozione di un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, per la definizione delle *“modalità attuative di utilizzo del Fondo di cui al comma 627 e della relativa sperimentazione limitata a modelli che garantiscano il concreto esercizio del diritto di voto degli Italiani all'estero e degli elettori che, per motivi di lavoro, studio o cure mediche, si trovino in un Comune di una Regione diversa da quella del Comune nelle cui liste elettorali risultano iscritti”*.

Un apposito Gruppo di lavoro interministeriale composto da rappresentanti del Ministero degli affari esteri, del Ministero dell'interno, del Ministero della giustizia e dell'Ufficio del Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, ha messo a punto delle Linee guida per la sperimentazione del voto elettronico. Esse sono diventate operative con l'adozione del decreto interministeriale previsto dalla norma sopra citata, adottato il 9 luglio 2021, con il quale si è altresì disegnato il percorso per addivenire alla effettuazione della sperimentazione. In particolare, recependo una ipotesi avanzata nelle stesse Linee guida, il decreto ha stabilito che la sperimentazione dovesse essere preceduta da una simulazione che *“riproduce tutte le fasi e i momenti di un evento elettorale reale ed è condotta coinvolgendo un campione significativo di elettori”*.

In particolare, il decreto delinea un percorso graduale, che prevede una prima fase di *“simulazione”* (in zone limitate, nelle quali il voto elettronico viene espresso in parallelo a quello tradizionale, senza avere valore giuridico), seguita

da una seconda fase di “sperimentazione”, con il voto elettronico che si sostituisce a quello cartaceo.

Un ulteriore intervento normativo ha destinato le risorse del Fondo per il voto elettronico anche alla sperimentazione nelle elezioni regionali e amministrative, prevedendo che le norme del citato decreto si applicano a tali elezioni “*previo il necessario adeguamento da realizzare entro il 31 ottobre 2021 al fine di consentire la sperimentazione per il turno elettorale dell’anno 2022*” (cfr. art. 38-bis, comma 10, lettere a) e b), del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, inserito dalla legge di conversione 29 luglio 2021, n. 108, che ha integrato l’articolo 1 della legge n. 160 del 2019). In attuazione di tale ultima disposizione, il 21 ottobre 2021 è stato emanato un decreto integrativo del precedente, firmato anch’esso dal Ministro dell’interno e dal Ministro per l’innovazione tecnologica e la transizione digitale.

Successivamente, ai sensi dell’art. 7, comma 2, del decreto del 9 luglio 2021, il Ministero dell’interno ha proceduto all’elaborazione dello studio di fattibilità e alla definizione dei requisiti tecnici del sistema di voto elettronico, sottoponendolo alle valutazioni dell’Agenzia per la cybersicurezza nazionale, del Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dell’Agenzia per l’Italia digitale, ai fini dell’acquisizione dell’intesa prevista dal medesimo articolo 7, comma 2. Si sono tenute, nell’occasione, una serie di riunioni tecniche tra le suddette Amministrazioni, nel corso delle quali, come evidenziato dal Ministero dell’interno sono emerse rilevanti criticità, specie sul piano della sicurezza da attacchi informatici. Sono ancora in corso ulteriori approfondimenti tecnici per un’attenta e ponderata valutazione anche alla luce dell’attuale situazione internazionale, che impone particolari cautele sotto il profilo della sicurezza cibernetica. Resterà poi da valutare, al fine di assicurare la compatibilità con i principi costituzionali in materia di libertà e segretezza del voto, quali strumenti e garanzie dovranno essere previsti al fine di evitare i rischi di controllo di terzi sulla espressione del voto elettronico di alcuni elettori.

Nel prendere atto di tale significativo impegno, la Commissione ha ritenuto di poter quindi utilmente rinviare ai lavori in svolgimento presso il Ministero dell’interno, ove opera il citato gruppo di lavoro e dove gli aspetti tecnologici e di cybersicurezza sono adeguatamente ed efficacemente valutati, con il concorso delle amministrazioni competenti.

2.2. Il voto per delega: l'incompatibilità con i principi della Costituzione

Uno degli strumenti utilizzati in alcuni Paesi democratici per favorire la partecipazione elettorale, è il voto per delega.

In particolare, la ricognizione internazionale ha evidenziato che tra i Paesi oggetto di studio, cinque (Belgio, Francia, Paesi Bassi, Regno Unito e Svizzera) prevedono il voto per delega, ossia la facoltà, per l'elettore impossibilitato a recarsi al proprio seggio nel giorno delle elezioni, di delegare un altro elettore ad esprimere il voto per suo conto e in suo nome. In tutti i citati Paesi è comunque previsto un limite massimo di deleghe conferibili: un elettore può rappresentare una sola persona (Belgio); non più di due persone (Francia e Paesi Bassi); i parenti stretti e fino a due altre persone (Regno Unito). La delega al voto può essere conferita per una specifica elezione o per un determinato periodo di tempo.

Per ciò che concerne l'Italia, atteso il principio costituzionalmente tutelato della personalità del voto di cui all'art. 48 Cost., non si ritiene possibile esercitare il diritto di voto per delega o per procura. Il requisito costituzionale della personalità del voto (il cui significato minimo attiene alla sua stessa modalità di espressione) esclude, infatti, che l'elettore possa essere sostituito o rappresentato da altri nell'atto della votazione ed implica necessariamente che egli esprima direttamente e in prima persona il proprio voto.

Dati i richiamati profili di illegittimità costituzionale che il voto per delega sembra presentare rispetto all'ordinamento costituzionale italiano, non si ritiene dunque di proporre l'introduzione di tale modalità di voto.

2.3. Il voto per corrispondenza: il difficile bilanciamento costituzionale

Nell'ambito degli strumenti che possono favorire la partecipazione elettorale, tra le opzioni oggetto di valutazione, la Commissione ha esaminato il voto per corrispondenza.

La ricognizione internazionale ha evidenziato che quindici dei diciannove Paesi oggetto di studio prevedono il voto per corrispondenza. In particolare, in dieci Paesi tale modalità di voto riguarda sia gli elettori residenti nel territorio

nazionale sia quelli residenti all'estero (Australia, Austria, Canada, Germania, Irlanda, Regno Unito, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera), mentre in cinque Paesi è riconosciuta esclusivamente ai residenti all'estero (Belgio, Francia, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo).

In Italia il voto per corrispondenza è previsto per i soli cittadini residenti all'estero per l'elezione delle Camere e per i *referendum* di cui agli articoli 75 e 138 Cost. ed è disciplinato dalla legge 27 dicembre 2001, n. 459 (*Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero*), unitamente al relativo regolamento di attuazione approvato con il d.P.R. 2 aprile 2003, n. 104. In alternativa e previa opzione da esercitare per ogni votazione e valida limitatamente ad essa, la legge prevede la possibilità per tali elettori di esercitare il diritto di voto in Italia nella circoscrizione del territorio nazionale relativa alla sezione elettorale in cui tali cittadini risultino iscritti (art. 1 legge n. 459 del 2001). Inoltre, possono votare per corrispondenza nella circoscrizione Estero, previa opzione valida per un'unica consultazione elettorale, i cittadini italiani che, per motivi di lavoro, studio o cure mediche, si trovino, per un periodo di almeno tre mesi nel quale ricade la data di svolgimento della medesima consultazione elettorale, in un Paese estero in cui non sono anagraficamente residenti, e con le stesse modalità possono votare i loro familiari conviventi (art. 4-bis, legge n. 459 del 2001). Il voto per corrispondenza non è invece previsto per le altre tipologie di consultazioni elettorali (europee, regionali, amministrative).

In astratto, il voto per corrispondenza si presenta come una modalità di voto che consente di rimuovere i possibili ostacoli alla partecipazione elettorale degli aventi diritto al voto che sono distanti dal proprio Paese o che hanno difficoltà a raggiungere la sezione elettorale in cui sono iscritti il giorno delle elezioni. Tuttavia, pur essendo funzionale ad una maggior affluenza alle urne e all'effettività del diritto di voto, tale modalità presenterebbe in concreto profili di tensione con i requisiti costituzionali di personalità, libertà e segretezza del voto, stabiliti dall'art. 48 Cost. Si tratta, peraltro, di una tensione tra principi e valori costituzionali rilevata dalla stessa Corte costituzionale.

In particolare, con riferimento al voto per corrispondenza dei cittadini residenti all'estero, la Corte si è espressa per la prima volta nell'ambito di un conflitto tra poteri dello Stato, promosso dai promotori del *referendum* popolare per l'abrogazione della servitù attiva di elettrodotto. In quell'occasione, nell'or-

dinanza con la quale ha dichiarato inammissibile il ricorso presentato, si è limitata a rilevare – in considerazione delle peculiarità di quel giudizio – che con l’eventuale accoglimento dei “*rilevi di costituzionalità relativi alla introduzione del voto per corrispondenza si determinerebbe la conseguenza di rendere assai più difficile l’espressione del voto degli Italiani residenti stabilmente all’estero, pur titolari del diritto di voto [...]*”, e che “*la denuncia, in tutti gli altri rilievi sollevati nel ricorso, concerne presunte lacune o inadeguatezze della disciplina contenuta nella legge e nei regolamenti impugnati e che tali omissioni non possono costituire oggetto sindacabile nella presente sede, trattandosi di scelte lasciate alla discrezionalità del legislatore, specie ove si consideri la necessaria attuazione di nuove norme costituzionali relative allo svolgimento di procedimenti elettorali nel territorio di Stati esteri*” (ordinanza n. 195 del 2003). Successivamente, nel dichiarare la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 2, 4-bis, 12 e 14 della legge n. 459 del 2001, sollevata dal Tribunale di Venezia con riferimento alle previsioni di cui ai commi terzo e secondo dell’art. 48 Cost., la Corte costituzionale ha tuttavia rilevato, in un *obiter dictum*, come la questione sollevata evidenzia “*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*” (ordinanza n. 63 del 2018).

Nel voto per corrispondenza tali requisiti devono presiedere tanto il momento dell’espressione del voto quanto la fase successiva di invio dei plichi contenenti le schede votate; in particolare, la segretezza del voto assicura la libertà dello stesso, poiché preserva il diritto di voto da possibili condizionamenti legati all’ambito sociale e familiare in cui l’elettore vive.

Come evidenziato dalla ricognizione internazionale, si tratta di un’esigenza avvertita anche in altri Paesi, i quali hanno cercato di attenuare le criticità in termini di segretezza e personalità del voto per corrispondenza attraverso la previsione di misure “correttive” di carattere procedurale. Si pensi ad esempio: alle dichiarazioni giurate con cui l’elettore attesta di aver votato personalmente, previste in Austria e Germania; alla dichiarazione di voto per corrispondenza (*postal voting statement*), prevista nel Regno Unito; alla dichiarazione di identità, prevista in Irlanda; alla carta di legittimazione (o carta di voto), prevista in Svizzera; all’intervento in alcune fasi della procedura di voto di un testimone o di una persona autorizzata, come avviene in Australia e in Irlanda.

Tali misure correttive sono state prese in considerazione dalla Commissione, che tuttavia le ha ritenute insufficienti in relazione alle peculiarità nazionali. Infatti, il bilanciamento dell'effettività del diritto di voto con i requisiti di personalità, libertà e segretezza del voto stesso non può prescindere dalla valutazione in concreto delle situazioni di fatto e delle caratteristiche sociali, culturali, geografiche ed economiche dell'Italia. In questa prospettiva, quindi, il voto per corrispondenza: da un lato, rappresenta una modalità con oggettive utilità per l'esercizio del voto da parte dei cittadini residenti all'estero, non risultando al momento percorribili altre valide alternative; dall'altro, non appare la modalità migliore, tra quelle ipotizzabili, per rimuovere gli ostacoli alla partecipazione elettorale dei cittadini residenti sul territorio nazionale in via generale⁶². Vi sono ragioni di fatto relative ai rischi di "inquinamento" del voto sul territorio nazionale che sconsigliano l'estensione generalizzata del voto per corrispondenza in Italia.

L'orientamento della Commissione, peraltro, è confermato anche delle indicazioni contenute nel *Codice di buona condotta in materia elettorale* della Commissione di Venezia, relative alla libera espressione della volontà dell'elettore e alla lotta contro la frode elettorale⁶³. In particolare, il *Codice* riconosce che nei Paesi occidentali il voto per corrispondenza può presentare modalità diversificate e può essere molto esteso in alcuni ed essere vietato in altri a causa di rischi di frode. Il medesimo codice afferma che le procedure di voto rivestono un ruolo fondamentale nel complesso del processo elettorale, poiché è durante

⁶² A conferma dei diversi esiti a cui può condurre il bilanciamento tra principi costituzionali sulla base della valutazione in concreto delle diverse situazioni di fatto, si segnala il caso della Provincia Autonoma di Bolzano che consente il voto per corrispondenza agli elettori del Consiglio provinciale residenti all'estero (iscritti nel registro anagrafico dei cittadini italiani residenti all'estero), che ai sensi della legge provinciale non optano per l'esercizio del diritto di voto direttamente presso il Comune di iscrizione, nonché agli elettori che non possono votare presso il Comune di residenza, in quanto temporaneamente dimoranti fuori Provincia (art. 36, della legge provinciale n. 14 del 2017). Sul punto si rinvia al relativo Box del par. 3.6 della Parte prima.

⁶³ Cfr. Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia), *Codice di buona condotta in materia elettorale, Linee guida* (adottate 5-6 luglio 2002), par. 3.3, lett. iii) e Id., *Codice di buona condotta sui referendum*, 16-17 marzo 2007, par. 3.2, lett. iii). In particolare, sulla compatibilità del voto per corrispondenza con il Codice di buona condotta in materia elettorale e con l'art. 3 del Protocollo n. 1 alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, cfr. Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia), *Report on the compatibility of remote voting and remote voting with the standards of the Council of Europe*, 2004. Si veda, inoltre, *Decisione (UE, Euratom) 2018/994 del Consiglio dell'Unione europea del 13 luglio 2018 che modifica l'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consiglio del 20 settembre 1976*, con la quale, al fine di incoraggiare la partecipazione degli elettori all'elezione del Parlamento europeo e di sfruttare appieno le possibilità offerte dallo sviluppo tecnologico, il Consiglio dell'Unione Europea invita gli Stati membri a "prevedere, tra l'altro, la possibilità del voto anticipato, per corrispondenza, elettronico e via internet, garantendo nel contempo, in particolare, l'affidabilità dei risultati, la segretezza del voto e la protezione dei dati personali" (Considerando n. 5). Si veda, inoltre, la *Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 novembre 2015 sulla riforma della legge elettorale dell'Unione europea (2015/2035(INL))* sulla riforma della legge elettorale dell'Unione europea, ove, al par. 14, si incoraggiano gli Stati membri "ad autorizzare il voto per corrispondenza, elettronico e via internet al fine di aumentare la partecipazione di tutti i cittadini e facilitare loro il voto, in particolare nel caso delle persone a mobilità ridotta e di coloro che vivono o lavorano in uno Stato membro del quale non sono cittadini o in un Paese terzo, a condizione che siano adottate le misure necessarie per evitare eventuali frodi nell'utilizzo di tali modalità di voto".

il voto che un'eventuale frode o costrizione nei confronti dell'elettore è più probabile, così come il caso del cd. voto familiare⁶⁴. Lo Stato ha quindi l'obbligo di prevenire e di sanzionare tali pratiche⁶⁵.

Anche l'OSCE (*Organization for Security and Co-operation in Europe*), nel riconoscere che il voto per corrispondenza può essere un modo efficace per rendere il voto più accessibile, richiede tuttavia, garanzie efficaci contro possibili manipolazioni e un servizio postale sicuro e affidabile. Riconosce che i sistemi di consegna, espressione del voto e conteggio delle schede utilizzate nel voto per corrispondenza presentano sfide considerevoli per l'integrità delle elezioni. Afferma inoltre che qualsiasi sistema di voto per posta deve tener conto delle differenze socio-economiche, di salute e di altre condizioni, che possono avere un impatto sulla probabilità che gli elettori ricevano le schede per posta e sulla possibilità di restituirle. L'OSCE ribadisce, quindi, l'obbligo degli Stati di adottare misure per garantire il rispetto del principio di segretezza⁶⁶.

Alla luce di tali considerazioni, dopo aver approfondito il tema del voto per corrispondenza, la Commissione ha convenuto di non formulare proposte di estensione di tale modalità di voto a livello nazionale ma: a) di offrire al decisore politico un'ampia base informativa, anche ai fini del bilanciamento dei valori costituzionali coinvolti rimesso alla discrezionalità dello stesso e al successivo vaglio della Corte costituzionale; b) di sottoporre 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.

La Commissione, quindi, ha formulato una proposta volta all'introduzione del voto anticipato presidiato sul territorio nazionale (v. successivo par. 2.4.) Tale modalità di voto, tra le opzioni esaminate, è quella che appare, infatti, massimizzare la partecipazione elettorale a livello nazionale e, al contempo, mini-

⁶⁴ Cfr. *Codice di buona condotta in materia elettorale*, Rapporto esplicativo della Commissione di Venezia (18-19 ottobre 2002), par. 53, ove si definisce il voto familiare come la pratica che permette ad uno dei membri della famiglia di controllare i voti degli altri familiari.

⁶⁵ Cfr. *Codice di buona condotta in materia elettorale*, Rapporto esplicativo della Commissione di Venezia (18-19 ottobre 2002), paragrafi 38, 29 e 27.

⁶⁶ Cfr. OSCE- ODICHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights), [Alternative voting methods and arrangements](#), 12 ottobre 2020.

mizzare i rischi di compatibilità costituzionale: da un lato, infatti, 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; dall'altro, trattandosi di una forma di voto presidiato, si pone nel pieno rispetto dei principi di personalità, libertà e segretezza del voto di cui all'art. 48 della Costituzione.

2.4. Il voto anticipato presidiato: ridurre l'astensionismo involontario rispettando la Costituzione

Una delle principali cause di astensionismo c.d. involontario sta nell'impossibilità o nella difficoltà per l'elettore di recarsi al seggio nei giorni e nelle ore previsti per le votazioni. Le ragioni possono essere le più diverse: può trovarsi lontano dal suo luogo di residenza per ragioni di lavoro, di studio, di turismo, per motivi familiari o di salute; o semplicemente può prevedere che in quel giorno non potrà lasciare la sua abitazione per motivi familiari o di salute, propria o di propri congiunti.

Il voto elettronico da remoto e/o il voto per corrispondenza (espresso e inviato con anticipo rispetto al giorno delle elezioni) risolverebbero il problema di questi elettori. Ma, come si è visto nei paragrafi precedenti, entrambe queste modalità di voto presentano problemi di compatibilità con i principi costituzionali in materia di personalità, segretezza e libertà del voto (oltretutto di affidabilità e sicurezza del conteggio dei voti, almeno nel caso del voto elettronico da remoto). I Paesi che hanno introdotto queste modalità di voto hanno in genere previsto strumenti e garanzie per mitigarne i rischi per la libertà e segretezza del voto. Sull'efficacia di questi possibili strumenti e garanzie, e sulla loro idoneità a risolvere i problemi di costituzionalità di queste modalità di voto, la decisione non spetta agli estensori di questo Libro bianco, ma al legislatore (al quale compete in prima battuta, e salvo il successivo controllo della Corte costituzionale, effettuare il bilanciamento tra garanzia costituzionale della personalità, segretezza e libertà del voto e effettivo esercizio del diritto al voto). Alla Commissione spetta invece sottoporre alla valutazione del legislatore possibili alternative, nel caso risulti impossibile identificare rimedi e strumenti atti a consentire l'utilizzo del voto elettronico da remoto o del voto per corrispondenza senza violare le norme costituzionali.

La principale alternativa – ad avviso della Commissione – potrebbe consistere nel ricorso al cosiddetto voto anticipato presidiato: una modalità di elezione che offrirebbe, al fine di rimuovere queste cause di astensionismo, quasi la stessa efficacia del voto elettronico e del voto per corrispondenza, senza però presentare i problemi di compatibilità con i principi costituzionali evidenziati riguardo al voto elettronico da remoto e al voto per corrispondenza.

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 egli venga a trovarsi, ma con le garanzie proprie del tradizionale procedimento elettorale (espressione del voto in una cabina elettorale, impedimento al riconoscimento del voto quando la scheda sarà scrutinata). Nelle modalità che di seguito si propongono, peraltro, non solo risulterebbe garantita la segretezza, personalità e libertà del voto, ma anche la rappresentatività delle istituzioni elettive attraverso il mantenimento del rapporto tra l'elettore e il territorio di residenza (cosa che non avviene, oggi, per i militari e le altre categorie autorizzate a votare in collegi o circoscrizioni elettorali diverse da quelle di residenza): le schede votate in anticipo verrebbero infatti inviate al seggio di appartenenza dell'elettore e verrebbero scrutinate congiuntamente a quelle espresse nel seggio stesso.

La procedura che si propone ha come presupposti abilitanti: a) l'implementazione della digitalizzazione della tessera elettorale, mediante l'istituzione dell'*election pass* (EP, il certificato elettorale digitale): registrando immediatamente l'avvenuto esercizio del voto ovunque espresso, l'EP potrà offrire sufficienti garanzie sull'impossibilità del doppio voto; b) l'istituzione dell'*election day*: con la attuale frammentazione degli appuntamenti elettorali il voto anticipato avrebbe un rapporto costi/benefici sfavorevole. Su entrambi questi presupposti rinviamo ai precedenti capitoli del Libro bianco, ad essi specificamente dedicati.

Il voto avverrebbe in apposite cabine elettorali collocate presso gli Uffici postali (e, eventualmente, presso altri Uffici pubblici come gli Uffici comunali o circoscrizionali).

2.4.1. Quando si vota

La Commissione propone che sia consentito agli elettori di esprimere il voto presso gli Uffici postali (o eventualmente altri Uffici pubblici) dotati di apposite cabine elettorali, anticipatamente rispetto al giorno delle elezioni, in un periodo che va dal momento in cui le liste elettorali sono state presentate e le schede elettorali sono state approvate per la stampa fino ad un giorno, precedente la data delle elezioni, determinato in modo che l'Ufficio abilitato sia in grado di far pervenire al seggio di destinazione, entro la chiusura delle operazioni di voto, le buste chiuse contenenti le schede votate. Sulla base delle prime verifiche (da confermare), sembrerebbe possibile prevedere il voto anticipato negli Uffici postali fino al quarto o quinto giorno antecedente l'*election day*, considerando gli attuali tempi e affidabilità di recapito della corrispondenza inviata con posta prioritaria. Andrà ovviamente considerato il rischio che alcune di tali schede, anche se in percentuali infime, non arrivino in tempo utile per lo scrutinio congiunto con le altre schede nei seggi di iscrizione degli elettori e stabilire di conseguenza se dovranno essere considerate nulle (previa esplicita previsione normativa, analogamente a quanto previsto per il tardivo ritorno postale del voto all'estero presso i Consolati: cfr. art. 12, commi 7 e 8, della legge n. 459 del 2001), oppure se potranno essere ammesse a un riconteggio successivo da parte degli Uffici elettorali circoscrizionali, regionali o comunali. Tale rischio potrebbe essere ridotto a zero o quasi mediante opportune convenzioni con Poste Italiane.

Ovviamente, maggiore sarà l'ampiezza del periodo nel quale sarà possibile il voto anticipato, maggiore sarà l'efficacia di questo strumento nel promuovere la partecipazione elettorale e nel rimuovere le cause dell'astensionismo involontario. L'esperienza internazionale è al riguardo assai variegata⁶⁷. Alcune modifiche della disciplina della presentazione delle liste elettorali e del relativo contenzioso, in particolare con riguardo alle elezioni amministrative, potrebbero risultare necessarie al fine di allungare ad almeno una settimana il periodo previsto per il voto anticipato presidiato.

Va infine sottolineato che il rischio di difficoltà organizzative ed errori degli Uffici postali abilitati nella consegna delle schede spettanti ad ogni singolo elettore

⁶⁷ Dalla ricognizione delle esperienze internazionali dei Paesi che prevedono il voto anticipato presidiato emerge che l'arco temporale in cui si può votare varia da 18 giorni in Danimarca e Svezia, a 12 giorni in Australia fino a 4 giorni in Canada e ad un solo giorno in Portogallo ed in Belgio.

(in ispecie nel caso di *election day* particolarmente impegnativi nei quali potrebbe votarsi per la Camera e per il Senato, per *referendum*, per le regionali/comunali/circoscrizionali e quindi con molti tipi di schede da consegnare a ciascun elettore) verrebbe superato, nella ipotesi che la Commissione propone, dalla integrale digitalizzazione del procedimento, che consentirebbe ad ogni Ufficio abilitato, tramite l'apposita *app*, di scaricare e stampare tutte le schede da consegnare ad ogni singolo elettore, senza alcun intervento discrezionale del personale incaricato.

2.4.2. Dove si vota

La proposta della Commissione prevede – come già accennato - un ruolo centrale degli Uffici postali, che sono distribuiti in modo capillare sul territorio nazionale (sono circa 13.000) e molti dei quali (se non quasi tutti) potrebbero essere abilitati all'esercizio del voto anticipato. Altri Uffici pubblici potrebbero essere abilitati, se il legislatore lo riterrà opportuno: per esempio Uffici comunali o circoscrizionali (che però sono contemporaneamente impegnati per l'organizzazione del procedimento elettorale, particolarmente impegnativa negli ultimi giorni prima del voto).

L'Ufficio abilitato dovrà predisporre apposite cabine o spazi riservati nei quali il voto possa essere espresso in modalità tali da garantirne la personalità, libertà e segretezza. Dovrà essere in ogni caso consentito l'accesso all'Ufficio abilitato da parte di rappresentanti di lista, ai fini del controllo delle operazioni di voto, quando, anche a campione, questi lo riterranno opportuno. Potrebbe apparire non agevole per le forze politiche presenziare per molti giorni con i propri rappresentanti di lista a queste operazioni, ma va considerato che gli Uffici postali sono comunque molto meno numerosi dei seggi elettorali e che la possibilità di effettuare questi controlli a campione consentirebbe ad ogni singolo rappresentante di lista di effettuare controlli in diversi Uffici abilitati.

2.4.3. Modalità di voto

Nell'esercizio del voto anticipato, gli Uffici abilitati svolgerebbero in primo luogo la funzione di accertare, attraverso un proprio incaricato, l'identità e il diritto di voto dell'elettore, nonché di curare la stampa delle schede di voto.

L'elettore che volesse avvalersi della modalità del voto anticipato dovrebbe anzitutto stampare o anche soltanto scaricare sul suo *smartphone*, attraverso apposita app o siti *web*, il suo *election pass* (EP, il certificato elettorale digitale).

L'elettore si recherebbe quindi presso un Ufficio abilitato esibendo, oltre al documento di identità, l'EP: quest'ultimo sarebbe verificato dal funzionario incaricato, mediante apposita *app*, che consentirebbe al funzionario di accertare il diritto dell'elettore al voto e di identificare il seggio elettorale di residenza dell'interessato.

La stessa *app* consentirebbe all'incaricato dell'Ufficio abilitato di provvedere, seduta stante, alla stampa delle schede elettorali associate all'elettore per la specifica tornata elettorale, nonché alla stampa della dichiarazione dell'avvenuto esercizio del voto che dovrebbe essere sottoscritta dallo stesso. La stampa avverrebbe su carta previamente fornita agli Uffici abilitati dal Ministero dell'interno (o dal Poligrafico dello Stato). L'incaricato dell'Ufficio abilitato procederebbe anche, seduta stante, alla stampa dell'etichetta con l'indirizzo del seggio di destinazione del voto; l'etichetta sarebbe immediatamente incollata dall'incaricato su apposite buste (buste A) che sarebbero anch'esse fornite in anticipo agli Uffici abilitati.

Al termine di queste operazioni, l'EP incorporerebbe automaticamente la dichiarazione dell'avvenuto esercizio del voto e non potrebbe essere riutilizzato in quella tornata elettorale né in altri Uffici abilitati né nel seggio "naturale" dell'elettore nel giorno delle elezioni, evitando così i rischi di doppio voto.

L'incaricato dell'Ufficio abilitato provvederebbe a consegnare all'elettore la scheda elettorale (o le schede elettorali), la dichiarazione di avere espresso il voto, la busta A previamente etichettata e una o più buste B (a seconda del numero delle schede), anch'esse fornite in anticipo agli Uffici, ma di dimensioni minori rispetto alle buste A. L'elettore esprimerebbe il proprio voto nella cabina appositamente allestita in modo da garantire i principi di segretezza e personalità; provvederebbe altresì a sottoscrivere la dichiarazione di voto; inserirebbe, quindi, la scheda o le schede votate nelle apposite buste B e queste ultime, unitamente alla dichiarazione di voto, nella busta A già etichettata con l'indirizzo del seggio elettorale di destinazione del voto.

Il plico elettorale (busta A), firmato sulla chiusura, verrebbe quindi consegnato all'incaricato dell'Ufficio abilitato che provvederebbe, di fronte all'elettore, ad aggiungere la propria firma e un apposito timbro sulla chiusura. L'incaricato provvederebbe quindi, senza indugio a spedirlo al seggio di destinazione.

Tale modalità di voto consentirebbe, infine, di alleggerire le attese, che possono scoraggiare il voto nel giorno delle elezioni.

2.4.4. Spoglio nel seggio “naturale”

La procedura di voto anticipato mira ad assicurare che il voto, chiuso nella busta sigillata, arrivi al seggio naturale del votante in tempo per essere inserito nell'urna prima della chiusura delle operazioni di voto: ciò al fine di scrutinare il voto postale unitamente agli altri voti espressi nel seggio.

Il Presidente del seggio di destinazione del voto postale, dopo la conclusione delle operazioni di voto e prima dell'avvio dello scrutinio, alla presenza dei componenti del seggio e degli eventuali rappresentanti di lista, aprirebbe tutte le buste A pervenute per posta; provvederebbe, quindi, a separare la dichiarazione di voto dalla busta contenente la scheda elettorale; accerterebbe che la dichiarazione di voto sia stata sottoscritta ed aggiornerebbe il registro, aggiungendo ai votanti presso il seggio il numero degli elettori che abbiano espresso voti anticipati; annullerebbe la scheda qualora la dichiarazione di voto non fosse inserita nella busta o non fosse firmata.

Il Presidente, infine, aprirebbe le buste B contenenti le schede votate e, senza aprirle, le inserirebbe nell'urna insieme a tutte le altre schede prima di procedere alle normali operazioni di spoglio; dovrebbe eventualmente timbrare e siglare le schede ricevute, sempre senza aprirle, se tale forma di garanzia restasse prevista per le schede da votare nel seggio “naturale”.

Dovrebbe naturalmente essere studiata una modalità del sistema di stampa delle schede in base al quale le schede stampate presso gli Uffici abilitati e quelle utilizzate nei seggi elettorali siano il più possibile standardizzate (nel colore e nella tipologia della carta).

L'identità delle schede stampate per il voto anticipato con quelle distribuite nei seggi "naturali" dovrebbe essere assicurata mediante opportune modifiche delle attuali caratteristiche delle schede, che furono disciplinate in un contesto molto diverso da quello attuale e sulla base di tecnologie di stampa molto più arretrate. Si potrebbe prevedere una scheda di formato più ridotto, più agevole per l'elettore e stampata su carta speciale distribuita dal Poligrafico dello Stato (e dunque di difficile reperibilità e replicabilità) ma utilizzabile anche dalle stampanti a disposizione degli Uffici postali.

2.5. Il voto in un seggio diverso nel giorno delle elezioni

L'esercizio del voto nel giorno delle elezioni in un seggio diverso da quello attribuito all'elettore in base alla residenza è una modalità già prevista dall'ordinamento per gli elettori "non deambulanti", iscritti in sezioni elettorali ubicate in edifici non accessibili "con sedia a ruote". È previsto infatti (art. 1, legge 15 gennaio 1991, n. 15) che questi elettori possano votare in qualsiasi altra sezione elettorale del Comune allestita in un edificio privo di barriere architettoniche, previa presentazione di certificazione medica, purché (per le elezioni politiche) il seggio prescelto per la votazione appartenga al medesimo collegio, o alla medesima circoscrizione, nei quali l'elettore stesso è iscritto.

Risulterebbe utile diffondere questa modalità di esercizio del voto per consentire a tutti i cittadini, che ne abbiano esigenza, di votare senza dover presentare alcun tipo di documentazione medica, eliminando dunque vincoli e burocrazia che fino ad oggi hanno contribuito a rendere la norma vigente di difficile applicazione. Ciò contribuirebbe infatti a facilitare il voto per gli anziani e i disabili con gravi problemi di mobilità (vedi anche paragrafo successivo) senza richiedere documentazione sanitaria e comunicazione preventive. Naturalmente tale possibilità troverebbe un limite geografico nell'ambito territoriale più ridotto tra quelli rilevanti nei diversi tipi di elezione in cui l'elettore è coinvolto:

- se si trattasse di elezioni comunali, l'elettore potrebbe votare in un qualsiasi seggio del Comune (ma per le elezioni circoscrizionali il limite sarà costituito dalla circoscrizione);
- se si trattasse di elezioni politiche il limite sarebbe costituito dal confine del collegio uninominale per il quale l'elettore può votare;

- se si trattasse di elezioni europee, invece, il limite sarebbe costituito dalla circoscrizione nella quale risulti inserito (nord-ovest, nord-est, centro, sud, isole);
- se si trattasse di *referendum* nazionali l'elettore potrebbe votare in ogni sezione elettorale del Paese.

Anche questa modalità di voto si basa sul presupposto dell'implementazione dell'*election pass*, il certificato elettorale digitale sostitutivo della tessera elettorale. Grazie alle possibilità offerte dalla tecnologia, la procedura individuata consentirebbe di identificare l'elettore e di registrare immediatamente l'avvenuto esercizio del voto, annullando la validità dell'*election pass* per quella tornata elettorale ed aggiornando immediatamente le liste elettorali della sezione nella quale l'elettore dovrebbe votare.

La scheda elettorale verrebbe scrutinata unitamente a quelle del seggio prescelto per la votazione senza alcuna movimentazione di schede e garantendo la corretta rappresentanza dei diversi corpi elettorali, considerato che l'esercizio del voto avverrebbe nella medesima circoscrizione o collegio nei quali è compresa la sezione in cui l'elettore voterebbe in base alla residenza.

2.6. Agevolare il voto delle persone anziane e disabili

L'analisi effettuata nel capitolo 2 della Parte prima di questo Libro bianco ha messo in luce l'elevata incidenza, in relazione all'astensionismo involontario, delle fasce più anziane della popolazione e, in particolare, degli anziani in condizioni di infermità e disabilità. Le persone con più di 65 anni di età con difficoltà nella mobilità sono 4,2 milioni pari a circa il 9% del corpo elettorale. Di questi sono circa 2,8 milioni gli anziani che hanno gravi difficoltà motorie, per i quali l'esercizio del diritto di voto può essere particolarmente problematico. Si tratta quindi di un ambito di intervento prioritario, anche in considerazione del fatto che il quadro descritto è destinato ad aggravarsi nel tempo. L'analisi delle esperienze di altri Paesi indica che vi è una ampia varietà di strumenti che possono essere adottati per prevenire l'astensionismo involontario. La normativa italiana, peraltro, prevede specifiche misure per agevolare l'esercizio del diritto di voto per persone disabili o che si trovino in condizioni di ridotta incapacità fisica tra cui: il servizio di trasporto pubblico gratuito; la possibilità di votare in

un seggio privo di barriere architettoniche, diverso da quello in cui si è iscritti; l'allestimento del seggio senza barriere architettoniche; la possibilità di ricevere assistenza al voto; il voto a domicilio; il voto nel luogo di ricovero per gli elettori degenti in ospedali e case di cura (v. Box al par. 3.1. della Parte prima).

Alla luce del quadro sopra descritto, si propone un insieme di misure volto a rafforzare, estendere e facilitare l'accesso dei cittadini anziani e con disabilità agli strumenti che sono già previsti dall'ordinamento e che tuttavia risultano inadeguati, soprattutto se si tiene conto delle dimensioni del fenomeno. Il "pacchetto" di proposte prevede:

- a) la pubblicazione sui siti istituzionali dei Comuni, degli elenchi delle sezioni elettorali prive di barriere architettoniche;
- b) l'estensione della possibilità di votare nel giorno delle elezioni in un seggio privo di barriere architettoniche, diverso da quello di iscrizione nelle liste elettorali, nell'ambito di un intervento mirato a generalizzare e semplificare questa modalità di voto (v. precedente par. 2.5.). La misura in questione, che presuppone l'implementazione dell'*election pass* (Certificato elettorale Digitale), renderebbe più agevole l'esercizio di questa facoltà e comporterebbe il vantaggio per l'elettore di non dover presentare alcun tipo di certificazione medica (in base alla vigente normativa, infatti, è richiesta l'attestazione medica rilasciata dalla ASL). Lo stesso voto anticipato presidiato (v. precedente par. 2.4.) potrebbe rappresentare una opportunità per agevolare il voto delle persone che hanno difficoltà di movimento: l'ufficio postale potrebbe essere privo di barriere architettoniche o più facilmente raggiungibile dall'elettore. Inoltre, una maggiore flessibilità dei giorni di voto potrebbe facilitare il supporto all'elettore da parte dei familiari;
- c) il rafforzamento e la valorizzazione del servizio di trasporto pubblico gratuito per consentire il raggiungimento del seggio elettorale;
- d) il potenziamento e la semplificazione del voto a domicilio. Si tratta di una proposta di particolare rilievo, ad integrazione degli strumenti sopra indicati, che prevede l'estensione dell'ambito di applicazione della disciplina del voto a domicilio agli elettori che non sono in grado di recarsi al seggio e non dispongono dei necessari ausili (sedia a rotelle ecc.). Si evidenzia, al riguardo, l'importanza di una precisa individuazione della fattispecie in modo tale che l'accesso a tale facoltà sia consentito agli elettori che ne hanno effettiva necessità. L'intervento che si propone dovrebbe, inoltre, prevedere che la

richiesta sia effettuata in modo semplice, tramite *internet*, e sulla base di una certificazione medica rilasciata dal medico di base. La proposta in esame dovrebbe tenere conto dell'esperienza, maturata nel corso dell'emergenza pandemica, del voto domiciliare degli elettori in quarantena o in isolamento fiduciario per Covid-19.

Dall'analisi delle esperienze internazionali sono emerse, infine, iniziative mirate ad agevolare il voto dei non vedenti e degli ipovedenti. Al riguardo, andrà studiata, in collaborazione con i soggetti coinvolti, la possibilità di misure ulteriori a quelle indicate sopra nonché a quelle già previste dal nostro ordinamento.

3. Promuovere la cultura della partecipazione al voto

3.1. Informazione e comunicazione

Negli ultimi anni è emersa con crescente consapevolezza la relazione tra **partecipazione elettorale e flussi comunicativi**, dalle campagne informative di comunicazione volte a promuovere la partecipazione attiva dei cittadini nelle istituzioni democratiche, partendo dall'importanza dell'esercizio del diritto di voto da parte di ciascun elettore. Tali iniziative sono state adottate a livello nazionale in maniera più diffusa rispetto al passato, ad esempio in occasione delle ultime elezioni politiche e per il Parlamento europeo, ma si riscontra ancora un livello di intervento meno incisivo e capillare di quanto emerge dal panorama di esperienze di altri Paesi. Considerati i tipi di astensione emersi nella ricostruzione empirica e l'esperienza di altri Paesi, un'informazione più diffusa e penetrante può aiutare a ridurre l'astensione.

A livello nazionale, come si è detto, è emersa una crescente attenzione su questo versante: in occasione delle elezioni 2018 è stata realizzata la [campagna istituzionale Elezioni politiche 2018](#) da parte del **Dipartimento per l'informazione e l'editoria** presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e del **Ministero dell'interno**, i soggetti a cui la normativa vigente attribuisce un ruolo primario in quest'ambito. Tale campagna è stata rivolta a tutti i cittadini italiani aventi diritto di voto e, in particolare, ai giovani alla prima espressione di voto, a cui è stata prioritariamente indirizzata la campagna social, con video di comunicazione sulla legislazione elettorale e sulle modalità di voto. Parallelamente, in vista delle più recenti elezioni, il Parlamento europeo, in collaborazione con la Commissione europea, ha realizzato campagne di sensibilizzazione tra cui [Stavoltavoto](#) per sensibilizzare i cittadini al voto, con diverse modalità digitali e *app*. Nelle campagne informative si sottolinea come esprimere il proprio voto sia importante sottolineando il **valore della scelta elettorale** nella vita di ognuno.

Si registra, nel tempo, un incremento del ventaglio degli strumenti di comunicazione su cui svolgere le campagne istituzionali e su questo è fondamentale porre un accento ancora maggiore nel corso dei prossimi anni per raggiungere

tutta la popolazione, sulla base delle diverse propensioni di utilizzo e di una digitalizzazione diffusa.

Le campagne informative sono state infatti sviluppate negli ultimi anni attraverso i **mezzi tradizionali** (spot radio e tv, affissioni e annunci stampa), ma anche attraverso il **web e i social media** e - oltre ai contenuti informativi accessibili dai portali istituzionali - sono stati aperti i canali *Facebook* e *YouTube* e predisposti *banner* e video *tutorial* per spiegare contenuti tecnici e informazioni utili per l'elettore. Lungo tale direzione è urgente procedere facendo in modo che tutti gli attori istituzionali coinvolti promuovano misure che - affiancandosi a quelle tradizionali - possano consentire di coinvolgere attivamente tutti gli aventi diritto al voto, a partire dalle giovani generazioni.

Ciò premesso, come emerge anche dall'analisi del panorama comparato, risulta ormai essenziale individuare forme e modalità di coinvolgimento attivo degli elettori da sviluppare nel lungo periodo e non solo in prossimità dell'appuntamento elettorale.

Accanto alle misure di lungo periodo assumono un ruolo di primo piano quelle da promuovere in maniera capillare in prossimità delle elezioni: ferma restando dunque l'attività di comunicazione istituzionale sui diversi canali audio, video e digitali sulle modalità di votazione, andrebbero promosse campagne informative al fine di fornire ogni utile indicazione per recarsi al seggio elettorale e per agevolare la fase della votazione (documenti necessari, formati digitali ecc. anche mediante l'istituzione di *call center* informativi).

Andrebbe altresì valutata la praticabilità di eventuali misure aggiuntive, che hanno avuto riscontri positivi nelle esperienze comparate, quali *reminder* ai votanti con messaggio di testo sui telefoni cellulari, telefonate, lettere, posta elettronica. Sarebbe dunque importante affidare ai soggetti pubblici istituzionalmente competenti in materia di informazione e comunicazione nel processo elettorale (tra cui, in particolare, in base al vigente quadro normativo, il Dipartimento per l'informazione e l'editoria presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'interno) il compito di ricordare l'appuntamento elettorale attraverso un *sms* o una mail, ove ritenute compatibili, beninteso, con la vigente normativa in materia di protezione dei dati personali. Tale at-

tività – svolta attualmente dai candidati e dai partiti o movimenti politici che si presentano alle elezioni – sarebbe in tal modo svolta a livello istituzionale coinvolgendo maggiormente l'elettorato rispetto all'importanza del voto.

Tali misure sono accompagnate, in molti Paesi, da altre iniziative di coinvolgimento dell'elettore quale la Settimana elettorale, da programmare in prossimità della data del voto e/o in concomitanza con altre festività civili: sarebbe quindi opportuno programmare anche in Italia eventi e campagne informative analoghe, che rendono partecipe l'elettore, con modalità interattive e sempre nuove, sull'importanza del voto per realizzare una cittadinanza attiva.

Inoltre, può valutarsi anche in Italia la pubblicazione periodica di *Post electoral surveys*, al fine di misurare i progressi compiuti in termini di coinvolgimento dell'elettorato analizzando le “barriere al voto” per le categorie di elettori per le quali si registra una propensione al voto minore. Tali Rapporti si concludono inoltre – in diversi Paesi – con raccomandazioni rivolte al Parlamento sulle possibili misure di semplificazione e promozione della partecipazione al voto, con positivi riscontri conoscitivi in termini di coinvolgimento dell'elettorato.

Le campagne andrebbero inoltre differenziate – analogamente a quanto avviene nella gran parte dei Paesi europei – rispetto alle categorie di elettori per le quali si registra una minore propensione al voto, partendo da un'attenta analisi dei dati statistici, delle caratteristiche sociodemografiche degli elettori che tendono a non partecipare al voto, così da comprenderne maggiormente le dinamiche e i possibili interventi. Al contempo, va considerato che il comportamento degli elettori è molto differente a seconda delle elezioni cui sono chiamati a partecipare e alla luce di questo vanno modulate le campagne di sensibilizzazione al voto. Una campagna informativa efficace potrebbe altresì consentire di intervenire positivamente sul cosiddetto astensionismo per protesta, aumentando la consapevolezza del possibile “effetto perverso” che, come evidenziato al Capitolo 1, può portare a rafforzare attori e posizioni contro le quali si protesta.

Ciò chiaramente sempre nel rispetto di quanto previsto dalla legge 22 febbraio 2000, n. 28, per quanto attiene alla comunicazione politica elettorale e alla

diffusione di sondaggi sugli orientamenti politici degli elettori nell'arco temporale del periodo elettorale.

Inoltre, visto il crescente grado di personalizzazione della politica, un ruolo di primo piano è sempre più svolto dalle campagne che superano l'impostazione tradizionale di comunicazione e che si sviluppano nelle diverse forme di coinvolgimento attivo dell'elettore tramite i più recenti moduli dei *social network* e delle piattaforme multimediali, prevedendo altresì la pubblicazione con linguaggio chiaro e aperto dei programmi elettorali dei singoli partiti e movimenti politici, accompagnati da una breve scheda esplicativa. Si tratterebbe quindi di realizzare uno strumento di informazione diffuso e possibilmente capillare da parte dei soggetti istituzionali competenti, proseguendo lungo la strada tracciata dall'art. 4 della legge 30 novembre 2017, n. 165, che ha previsto l'obbligo di pubblicare nella sezione "*Elezioni trasparenti*" del sito *internet* del Ministero dell'interno - in maniera facilmente accessibile - il contrassegno, lo statuto (o la dichiarazione di trasparenza), il programma elettorale (con il nome e cognome della persona indicata come capo della forza politica) e le liste dei candidati di ciascun partito, movimento e gruppo politico organizzato che si presenta alle elezioni politiche ed europee.

Nell'ipotesi di una efficace promozione della partecipazione al voto, va ipotizzata inoltre la possibilità di iniziative di studio e di approfondimento del fenomeno astensionistico in modo da avere, come già si fa a livello europeo e in molti altri Paesi democratici, una conoscenza più precisa del fenomeno sia in termini quantitativi sia in termini qualitativi. In questa prospettiva, un'attenzione specifica andrebbe dedicata agli effetti dell'avvento dei *social media* e dei *social network* sulla partecipazione elettorale.

Serve quindi un "patto per il coinvolgimento dell'elettorato" che veda uno **sforzo congiunto di tutti i soggetti coinvolti**, a partire da Governo, Parlamento, Ministero dell'interno e Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri, unitamente agli organi di informazione, ai partiti e movimenti politici, agli enti territoriali, alle associazioni di settore e agli operatori del settore, per la definizione di campagne mirate ed interattive, che consentano di superare i principali *gap* informativi e di far sentire l'elettore parte della vita istituzionale del Paese.

3.2. Misure rivolte ai giovani

Nell'ambito delle campagne volte a contrastare l'astensionismo elettorale un ruolo di primo piano svolgono – a livello comparato – le iniziative rivolte alle giovani generazioni.

In Italia, come è noto, con la legge costituzionale 18 ottobre 2021, n. 1, è stato uniformato l'elettorato attivo per l'elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, per cui a partire dalle prossime elezioni politiche 4 milioni di votanti tra i 18 e i 25 anni potranno partecipare all'elezione dei membri del Senato. Ogni anno inoltre sono più di 500.000 i neo-diciottenni ammessi al voto per la prima volta.

Recenti studi dimostrano una timida ma crescente attenzione dei giovani alla vita politica; a titolo esemplificativo, nel [Rapporto ANCI 2020](#) emerge come essi, nonostante le difficoltà legate al mercato del lavoro e alla ricerca di una piena autonomia rispetto al nucleo familiare d'origine, partecipino alquanto attivamente alla vita della comunità locale impegnandosi direttamente a livello comunale o portando avanti esperienze nel mondo del volontariato e dei comitati cittadini. I Comuni sono percepiti in questa fase come livello istituzionale in cui si ritrova una maggiore possibilità di intervenire realizzando qualcosa che abbia un "riscontro reale" per il proprio territorio di appartenenza.

Una particolare attenzione va dunque posta a campagne e iniziative verso i giovani elettori che – come emerge con chiarezza dall'analisi comparata - richiedono necessariamente di essere diversificate e al tempo stesso accomunate dalla volontà di far percepire il ruolo di "cittadino attivo" nel processo di costruzione democratica.

In molti Paesi un ruolo di primo piano per la promozione di iniziative volte a coinvolgere le nuove generazioni nella conoscenza delle istituzioni rappresentative viene affidato a diversi soggetti. Tra queste, ad esempio, l'Agenzia svedese per la gioventù e la società civile, incaricata dello svolgimento di elezioni simulate nelle scuole durante l'anno elettorale o *Elections Canada*, ha promosso programmi di *Student Vote* coinvolgendo studenti ed insegnanti o il *British Youth Council* nel Regno Unito che ha promosso numerose iniziative dirette ai giovani. Anche le organizzazioni della società civile e gli enti territoriali sono al centro

delle misure di promozione della partecipazione ai processi democratici nei diversi livelli della società in molti Paesi.

In Italia, oltre ai soggetti tradizionalmente competenti nello svolgimento delle campagne informative in vista degli appuntamenti elettorali, un ruolo propulsivo può essere svolto da organismi quali il Consiglio nazionale dei giovani, su cui è intervenuta anche la legge di bilancio 2019 (n. 145 del 2018).

A tale organismo è affidata la promozione della cittadinanza attiva dei giovani e, a tal fine, il sostegno dell'attività delle associazioni giovanili, favorendo lo scambio di buone pratiche e incrementando le reti tra le stesse. Il Consiglio può inoltre essere sentito su materie e politiche che abbiano impatto sulle giovani generazioni dagli organi di governo ed esprime pareri e formula proposte su atti normativi di iniziativa del Governo su materie che interessano le/i giovani.

Sotto altro profilo, la legge 20 agosto 2019, n. 92, ha previsto, com'è noto, l'insegnamento dell'Educazione civica quale materia trasversale ed obbligatoria in tutti i gradi dell'istruzione, con almeno 33 ore all'anno dedicate. In base alle Linee guida definite dal Ministero dell'istruzione, gli assi attorno a cui ruota tale insegnamento sono: lo studio della Costituzione, lo sviluppo sostenibile, la cittadinanza digitale. Nell'ambito dello studio della Costituzione è previsto l'approfondimento della Carta costituzionale e delle principali leggi nazionali e internazionali con l'obiettivo di *“fornire gli strumenti per conoscere i propri diritti e doveri, di formare cittadini responsabili e attivi che partecipino pienamente e con consapevolezza alla vita civica, culturale e sociale della loro comunità”*.

Proseguendo dunque lungo le finalità che sono alla base della legge n. 92 del 2019, si potrebbero integrare i contenuti delineati dalle Linee guida del Ministero dell'istruzione per l'insegnamento dell'educazione civica con iniziative concrete che consentano ai giovani di avvicinarsi al mondo delle istituzioni, partendo dalla consapevolezza dell'importanza del proprio voto nella scelta dei rappresentanti nelle istituzioni. Inoltre, aumentando le occasioni di sperimentare e discutere in classe i meccanismi di funzionamento del sistema democratico si contribuisce a stabilire – come evidenziato in diversi studi sulla materia – una futura “abitudine di voto” tra gli studenti.

Nel Rapporto pubblicato in Francia nel dicembre 2021 sull'astensionismo

elettorale si sottolinea, in tale quadro, come occorra “*accompagnare i giovani nelle prime esperienze elettorali*” con un ruolo che spetta in primo luogo alla scuola. In tale Rapporto si sottolinea come finora vi sia stato un approccio eccessivamente teorico all’educazione civica e si sottolineano i vantaggi dell’esperienza pratica degli studenti, dove l’istituto scolastico è “*lo spazio pubblico di educazione dei cittadini*”. È emerso infatti come il “*sostegno al processo elettorale dipenda ancora troppo dall’istruzione fornita dall’unità familiare, generando così notevoli disuguaglianze, anche se il voto è un fenomeno collettivo*”: ovviamente, va riconosciuto comunque il ruolo cruciale che le famiglie hanno a questo riguardo. È stata, inoltre, sottolineata l’importanza di un maggiore coinvolgimento dei giovani nella democrazia rappresentativa nelle diverse forme, a partire dal livello studentesco.

Queste sono le tendenze che si registrano negli altri Paesi europei e che andrebbero quanto più possibile riprese anche nel nostro Paese, partendo da misure di supporto ad iniziative concrete rivolte, in primo luogo, a studenti ed insegnanti. Tra questi, ad esempio, dibattiti promossi e sviluppati su *internet*, sui *social network* o nell’ambito del Parlamento dei giovani, promosso in sede di Unione europea e sviluppati e sagomati in varie forme a livello nazionale, programmi di voto simulato c.d. *Student Vote*, lezioni *online* nelle scuole, brevi *videoclip* per i *social media* e la televisione in cui i giovani stessi spiegano perché è importante per loro votare, o progetti quali *easyvote*, che coinvolge giovani attivi civicamente per convincere i coetanei ad un maggiore interesse nella politica e nelle istituzioni in generale, insieme alla diffusione di *app* rivolte alle nuove generazioni in maniera sempre più mirata e capillare.

Alle reti tra istituzioni scolastiche potrebbe in particolare essere affidato il compito di stipulare convenzioni con Università, istituzioni, enti, associazioni o agenzie operanti sul territorio per lo sviluppo di iniziative secondo linee guida definite con decreto del Ministro dell’istruzione.

Andrebbe parallelamente assicurata una funzione di monitoraggio, con cadenza periodica, delle iniziative avviate dalle istituzioni scolastiche in attuazione delle misure adottate evidenziando, in particolare, i risultati raggiunti e le *best practices* emerse nella fase attuativa.

Come emerge dalle valutazioni di impatto effettuate a livello comparato,

con queste iniziative aumenta per gli studenti la conoscenza e l'interesse per le istituzioni e la loro probabilità di discutere di politica con amici e familiari in modo più frequente e interessato. È da queste iniziative che occorre partire anche in Italia con maggiore forza e continuità, con un ruolo di primo piano a cui sono chiamati, oltre alla scuola, anche i media. Come si legge, ad esempio, nei Report dell'Università di Binghamton nello Stato di New York, la generazione dei nuovi elettori è desiderosa di far sentire la propria voce e in tale quadro si collocano iniziative quali la *National Voter Education Week*, una campagna finalizzata a fornire tutti "gli strumenti, le informazioni e la fiducia" di cui i giovani elettori hanno bisogno per presentarsi con convinzione agli appuntamenti elettorali. Tali iniziative potrebbero essere accompagnate dalla realizzazione di una piattaforma multimediale nell'ambito del contratto di servizio con la società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo.

Di particolare interesse potrebbe altresì risultare il coinvolgimento di *testimonial* famosi nelle campagne, tenuto conto della rilevante incidenza di questo tipo di iniziative sul comportamento giovanile, come dimostrano esperienze recenti.

Come è noto, era da tempo in corso una riflessione, già emersa anche in sede parlamentare (al Senato nell'ambito della proposta di legge A.S. 859 e alla Camera nel testo dell'A.C. 3007), volta ad individuare modalità per agevolare la partecipazione ai *referendum* e alle elezioni da parte dei cittadini che temporaneamente si trovano in Italia ma fuori dal luogo di residenza per motivi di studio, salute o lavoro e che riguarda in via principale gli studenti universitari fuori sede. Nel capitolo precedente di questo Libro bianco si discutono queste varie modalità e se ne identifica una (il voto anticipato presidiato) che sembra idonea a risolvere il problema nel pieno rispetto dei principi costituzionali in materia.

Particolare rilievo assume, inoltre, l'individuazione di misure imperniate su un rafforzamento della dimensione simbolica della partecipazione elettorale, in particolare in concomitanza con la tessera elettorale ricevuta al compimento della maggiore età (quali la consegna di una copia della Costituzione al seggio elettorale, la definizione di agevolazioni correlate al settore culturale, iniziative nella scuola e nell'ambito dei media). Potrebbero al contempo essere previste misure agevolative connesse all'attestazione di voto o al raggiungimento di un determinato numero di votazioni.

3.3. Indicazioni sulle sedi dei seggi

Di particolare interesse appaiono le iniziative volte a promuovere l'individuazione di sedi alternative rispetto agli edifici scolastici da destinare al funzionamento dei seggi elettorali.

Tali misure rispondono infatti alla duplice esigenza, da un lato, di contenere i disagi per lo svolgimento dell'attività didattica nelle scuole considerato che in Italia i seggi elettorali hanno sede in grandissima parte negli edifici scolastici (attualmente l'88%) e, dall'altro, di individuare sedi alternative che – come emerge dall'esperienza dell'analisi comparata – possano essere localizzate in luoghi in cui per l'elettore sia più agevole recarsi in vista dell'appuntamento elettorale, favorendone la partecipazione.

A livello comparato infatti i seggi elettorali sono collocati di norma in edifici pubblici, in particolare nelle scuole, ma anche in centri culturali e nelle sedi comunali, nonché presso biblioteche, Uffici postali, palazzetti dello sport (fino a centri commerciali e luoghi di ristorazione in taluni Paesi). Requisito comune è quello di disporre di locali adeguati sotto il profilo dimensionale e igienico e privi di barriere architettoniche.

Risulta dunque importante fare riferimento all'esperienza comparata e proseguire lungo le iniziative avviate negli ultimi anni (da ultimo l'articolo 23-bis del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 maggio 2021, n. 69, che ha istituito uno specifico Fondo per il 2021 per l'individuazione di sedi alternative da parte dei Comuni), tenuto conto che in base al quadro normativo vigente i Comuni hanno la facoltà di prevedere l'ubicazione dei seggi in edifici pubblici anche non scolastici (legge 15 maggio 1997, n. 127, art. 17, comma 50), previa verifica dell'idoneità dei fabbricati e dei locali alternativi.

È significativo dunque proseguire lungo la direzione finora intrapresa: da ultimo sono elencati - nel documento pubblicato in allegato alla [circolare n. 4 del 19 febbraio 2021](#) del Ministero dell'interno dal Gruppo di lavoro che è stato a tal fin istituito - una tipologia di edifici che, in via esemplificativa, potrebbero ospitare sezioni elettorali, rispetto ai quali i Comuni interessati possano verificare l'idoneità e il rispetto dei requisiti indicati. Esempi di tali edifici sono: Uffici

comunali e sale consiliari; biblioteche e sale di lettura; palestre e impianti sportivi, comprese le palestre scolastiche, se il loro uso come seggio non impedisca l'attività didattica; centri e impianti polifunzionali; circoli ricreativi e sportivi; locali dopolavoristici; spazi espositivi e fieristici; ludoteche; ambulatori e altre strutture non più ad uso sanitario; spazi non più adibiti a mercati coperti.

Si potrebbe, altresì, valutare la possibilità di utilizzo di strutture temporanee, tenuto conto della positiva esperienza avuta con gli *hub* vaccinali per il Covid-19, per i Comuni che riscontrassero difficoltà nell'individuazione di sedi alternative tra quelle sopra elencate, ferma restando la verifica di idoneità rispetto ai requisiti richiesti dalla legge.

Come emerso anche in sede parlamentare, oltre al ruolo posto in capo ai Sindaci dalla legislazione vigente per l'individuazione delle sedi da adibire a seggio elettorale, i Prefetti sono stati invitati a dare pronta comunicazione al Ministero dell'interno in merito alle iniziative assunte in tale ambito e - parallelamente - le associazioni rappresentative degli enti locali si sono impegnate a sensibilizzare il territorio sulla tematica.

4. L'astensionismo apparente. Proposte per una corretta valutazione

Nella prima parte di questo Libro bianco si sono evidenziate le “distorsioni” informative provocate – in sede di diffusione dei risultati ufficiali delle consultazioni e della percentuale di affluenza alle urne – dalla circostanza di dover tenere conto, nell’ambito del totale degli aventi diritto al voto previsti dalla legge, anche degli Italiani residenti all’estero iscritti all’AIRE, in particolare per quanto riguarda le elezioni regionali e comunali, nelle quali, come è noto, per votare tali elettori devono rientrare in Italia presso il rispettivo Comune di iscrizione elettorale.

Tenuto conto che gli elettori iscritti all’AIRE sono circa il 9% del corpo elettorale, va considerato che analoghe “distorsioni” si ripercuotono nel calcolo dell’affluenza durante le votazioni per i *referendum* abrogativi previsti dall’art. 75 della Costituzione, con la problematica dell’innalzamento del *quorum* “effettivo” di alcuni punti percentuali oltre al 50% fissato dalla legge; si consideri, però, che in tali *referendum* gli elettori all’estero votano per posta e quindi la loro partecipazione appare particolarmente facilitata, rispetto alla necessità di dover rimpatriare, propria invece del procedimento relativo alle elezioni regionali e comunali.

In assenza di diffuso interesse a partecipare a questo tipo di votazioni da parte degli elettori AIRE, specie nel caso di elezioni a livello regionale e comunale - come si è visto nelle tabelle 4, 6 e 7 - la differenza tra la partecipazione apparente (considerando nel calcolo degli elettori ai fini del dato sull’affluenza anche i residenti all’estero) e quella “reale” (considerando per la percentuale di partecipazione al voto solo gli elettori residenti in Italia) può superare addirittura i 10 punti percentuali nelle elezioni regionali (ad esempio in Molise, Calabria, Basilicata), i 5 punti percentuali nelle elezioni comunali dei capoluoghi di regione (ad esempio a Trento, Bolzano, Trieste, Roma), fino ad arrivare ad oltre i 15 punti percentuali nel complesso dei comuni sotto i 5.000 abitanti. Vi sono situazioni limite, esemplificate in tabella 6, nelle quali la differenza tra astensionismo reale e astensionismo apparente è di oltre il 30%.

Va anche segnalato con preoccupazione un possibile effetto imitativo di ul-

teriore disaffezione al voto, che discende da una comunicazione pubblica che, considerando nell'unico calcolo della partecipazione al voto anche tutti gli iscritti all'AIRE, di fatto potrebbe amplificare l'allarme sulla bassa partecipazione al voto quando - almeno per una parte non marginale - essa è invece, per quanto detto, da considerarsi solo apparente.

Di proporzioni di gran lunga più limitate, ma comunque degne di nota, va ricordato un ulteriore fattore che incide sul calcolo della reale partecipazione al voto, costituito dalla presenza nelle liste elettorali di alcuni cittadini residenti all'estero che appaiono irreperibili anche all'estero o il cui atto di morte (all'estero) non risulta pervenuto alle anagrafi comunali. In proporzioni ridotte, incide anche la "distorsione" del calcolo del corpo elettorale (per la parte degli Italiani residenti) attraverso le liste elettorali rilasciate dai Comuni in assenza della revisione anagrafica fondata sull'interscambio informativo con le risultanze del censimento permanente Istat (la cosiddetta sovracopertura anagrafica è stata nel 2018 pari allo 0,7% degli elettori).

Di conseguenza, viste le dimensioni e le ragioni dell'astensionismo apparente, la Commissione suggerisce le seguenti 8 linee di azione:

- 1) individuare modalità di comunicazione dei dati sull'affluenza alle urne che pongano anche in adeguato rilievo l'incidenza sul calcolo della partecipazione al voto della presenza nelle liste comunali degli elettori residenti all'estero, in particolare nelle elezioni regionali e comunali, innanzitutto attraverso una chiara distinzione tra la partecipazione al voto dei cittadini residenti in Italia e quella dei residenti all'estero per i suddetti tipi di consultazione;
- 2) valutare la possibilità di escludere dall'elettorato attivo per le sole elezioni amministrative, ed eventualmente anche per quelle regionali, gli italiani stabilmente residenti all'estero, considerando che l'effettivo rapporto con il territorio di residenza appare essere alla base del riconoscimento del diritto di partecipare alla elezione degli organi rappresentativi sub-nazionali, mentre l'iscrizione alle liste dei residenti all'estero attesta un collegamento con la comunità nazionale a prescindere da ogni riferimento alle comunità politiche locali;
- 3) approfondire la possibilità di migliorare la qualità delle liste degli aventi diritto al voto con riferimento agli elettori iscritti all'AIRE e alle risultanze degli schedari consolari, in modo da evitare presenze di elettori irreperibili all'e-

- stero, provvedendo alla loro cancellazione dall'AIRE;
- 4) verificare la possibilità di misure normative più rigorose per la concessione della cittadinanza italiana ai residenti all'estero, ai fini poi della conseguente iscrizione all'AIRE;
 - 5) migliorare l'aggiornamento delle liste elettorali, perseguendo sempre di più la dematerializzazione delle liste elettorali sezionali e generali da parte dei Comuni, sentite previamente le Commissioni elettorali circondariali e successivamente il Ministero dell'interno - Direzione centrale per i servizi elettorali;
 - 6) rendere permanente la norma che abbassa al 40% il *quorum* di validità dell'elezione nei comuni di minori dimensioni ove si presenti una sola lista elettorale, e comunque non considerare nel calcolo della percentuale di affluenza ai fini della validità delle elezioni gli elettori residenti all'estero che non si sono recati a votare;
 - 7) procedere ad una rapida implementazione dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), inserendovi, tramite appositi flussi informativi comunali, i dati relativi agli elettori per ogni singola consultazione a cui hanno diritto di partecipare ed introducendo la tessera elettorale digitale (cd. *election pass*);
 - 8) apportare le opportune revisioni legislative che consentano di adeguare le norme elettorali alle modifiche intervenute nelle modalità di rilevazione del censimento della popolazione e nella stessa cadenza censuaria, valutando l'ipotesi di prevedere con una cadenza quinquennale l'adozione di un provvedimento per l'adozione del dato censuario utile ai fini elettorali (eventualmente nella forma di un decreto del Presidente della Repubblica); ciò, per garantire un riferimento recente con un provvedimento pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*, tenendo conto della opportunità di contenere al minimo costituzionalmente necessario le modifiche ai collegi delle elezioni politiche e garantendo anche certezza giuridica al procedimento delle elezioni regionali ed amministrative (con riferimento al sistema di elezione nei comuni, al numero di firme necessarie per presentare le liste, all'entità degli eletti, ecc.);
 - 9) studiare le misure più idonee per un corretto allineamento dei dati censuari e dei dati delle anagrafi comunali.

5. Conclusioni

I capitoli che precedono illustrano le analisi e le proposte elaborate in un breve lasso di tempo. La Commissione è ben consapevole che si tratta di prime indicazioni non esaustive, soprattutto a fronte dell'estrema varietà dei fenomeni e delle grandi trasformazioni tecnologiche, demografiche, sociali ed economiche in atto nel Paese. In altri termini, le proposte della Commissione – se Governo e Parlamento le condivideranno - potranno dare un contributo significativo al raggiungimento dello scopo di ridurre l'astensionismo e favorire la partecipazione democratica (compito di attuazione della Costituzione). La Commissione è convinta altresì che ulteriori proposte potranno essere individuate e soprattutto che occorrerà verificare l'adeguatezza nel tempo di quelle man mano approvate e sperimentate con un monitoraggio costante.

Si auspica, quindi, che questo Libro bianco possa contribuire non solo all'adozione di una serie di misure e strumenti concreti per ottenere subito risultati nel senso indicato, ma possa essere utile anche ad avviare un dibattito, che potrebbe prevedere anche forme di consultazione dei cittadini, come recentemente avvenuto in Francia.

La partecipazione al voto, su cui si fonda la legittimazione del nostro sistema democratico, è infatti un bene così prezioso da richiedere, in modo duraturo e non episodico, la massima cura e attenzione. Per questa ragione la Commissione ritiene essenziale che l'attività di monitoraggio, valutazione delle criticità ed elaborazione di proposte prosegua e si rafforzi.

Molti Paesi (ad esempio Canada, Australia, Norvegia, Inghilterra), oltre ad avere già in applicazione molte delle proposte che noi suggeriamo, hanno anche avviato in questi anni iniziative specifiche per monitorare nel tempo, migliorare e rendere più trasparente il processo elettorale, rimuovere gli ostacoli alla partecipazione al voto. Tali iniziative sono state affidate a diversi soggetti istituzionali, organismi e Commissioni, con il compito di "indagare e monitorare" le cause dell'astensionismo, elaborare Rapporti con cadenza periodica per valutare i progressi compiuti e le misure da adottare, promuovere attività su diversi fronti anche con riferimento alle campagne di comunicazione e sensibi-

lizzazione dell'elettorato che il Governo realizza o realizzerà.

Sulla base di questi modelli, si propone al decisore politico, di valutare l'opportunità di introdurre anche nel nostro Paese strumenti analoghi, quale ad esempio una Commissione permanente con il compito di monitorare il processo elettorale e proporre misure per promuovere la partecipazione elettorale e rimuovere le barriere al voto. La composizione di questa Commissione (tecnico-scientifica, parlamentare o mista) è anch'essa rimessa alla valutazione del Parlamento e del Governo.

Come la Commissione ha cercato di dimostrare, è in gioco l'attuazione di alcuni fondamentali principi costituzionali. Le forme e i modi di questa iniziativa di attuazione della Costituzione – lo si ribadisce in conclusione - saranno determinati, ovviamente, dal Parlamento e dal Governo, che ne hanno le competenze e i poteri. Questo Libro bianco si limita – ma non doveva né poteva fare altro – ad offrire gli elementi conoscitivi e propositivi utili per questa valutazione. Mostra, però, anche l'opportunità di dotarsi di strumenti che li sviluppino nel tempo e ne assicurino un aggiornamento costante.

Prospetti conclusivi

Prospetto n. 1: Astensionismo involontario. Tipologie di elettori con maggiori difficoltà e misure proposte

Tipologie di elettori	Numero di elettori (circa)	% sugli aventi diritto (circa)	Misure per favorire la partecipazione elettorale
1. Elettori anziani (+65 anni) con difficoltà nella mobilità	4,2 milioni	9%	<ul style="list-style-type: none"> • Voto in altro seggio (il giorno delle elezioni) • Misure specifiche per anziani e disabili: elenco seggi privi di barriere architettoniche; trasporto pubblico gratuito; voto a domicilio • <i>Election pass</i> • <i>Election day</i> • Voto domenica e lunedì • Voto anticipato presidiato • Misure di informazione e comunicazione
(di cui: con gravi difficoltà motorie)	(2,8 milioni)	(6%)	
2. Elettori temporaneamente dimoranti fuori dalla provincia di residenza per lavoro o studio	4,9 milioni	10%	<ul style="list-style-type: none"> • Voto anticipato presidiato • <i>Election pass</i> • <i>Election day</i> • Voto domenica e lunedì • Misure di informazione e comunicazione
(di cui a distanza superiore a 4 ore)	(1,9 milioni)	(4%)	
3. Elettori assenti per turismo/escursionismo o altri eventi	380 mila	0,8%	<ul style="list-style-type: none"> • Voto anticipato presidiato • <i>Election pass</i> • <i>Election day</i> • Voto domenica e lunedì • Misure di informazione e comunicazione
4. Elettori disincentivati dall'eccesso di appuntamenti elettorali	Non stimabili	Non stimabili	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Election day</i>

Nota al Prospetto n. 1

Il prospetto schematizza le misure rivolte agli elettori che hanno maggiori difficoltà a recarsi alle urne a causa di impedimenti fisici o materiali o di altro genere (astensionismo involontario). Non si tratta, quindi, del numero degli astensionisti involontari, ma della popolazione che rientra nelle categorie che potrebbero avere maggiori difficoltà a recarsi al seggio: insomma, il bacino complessivo dal quale provengono gli astensionisti involontari; una parte di loro, più motivati o meno impediti, alla fine supererà gli ostacoli e andrà a votare (per es. chi è lontano da casa ma non troppo, o l'anziano che ha figli o nipoti

che lo accompagnano al seggio), un'altra parte, anzi in certe elezioni la maggior parte, non ci riuscirà e si asterrà. Nella prima colonna sono indicate le tipologie di elettori: 1. Elettori anziani con più di 65 anni di età che vivono in famiglia e che riferiscono di avere qualche o molta difficoltà o di non essere in grado di uscire di casa (di questi, circa 2,8 milioni sono anziani con gravi difficoltà motorie, pari al 6% degli aventi diritto); 2. il numero di elettori temporaneamente dimoranti fuori dalla Provincia di residenza per lavoro o studio, stimato in circa 4,9 milioni (10% degli aventi diritto), di cui circa 1,9 milioni (4% degli aventi diritto) impiegano un tempo superiore a 4 ore per rientrare nel Comune di residenza attraverso la rete stradale (considerando anche il viaggio di ritorno); 3. Elettori assenti dal luogo di residenza per motivi di turismo, escursionismo o per altri eventi, stimati in circa 380mila (0,8% degli aventi diritto); 4. L'ultima tipologia è quella degli elettori ostacolati dalla pluralità delle date elettorali, la cui numerosità non è stimabile. Nella seconda e terza colonna è indicato il numero complessivo di elettori appartenente a ciascuna tipologia e la relativa percentuale sugli aventi diritto al voto residenti in Italia al 30.06.2021 (circa 46.770.000). Con riferimento alla seconda colonna, va anche tenuto presente che un elettore può appartenere a più tipologie. Di conseguenza il numero complessivo degli elettori con difficoltà a recarsi alle urne sarà inferiore alla somma degli elettori appartenenti alle diverse tipologie.

Prospetto n. 2: Profili degli astensionisti (in relazione alle loro motivazioni) e misure proposte.

Profili degli astensionisti	Stima sul totale degli elettori (Elezioni europee 2019; astensionismo complessivo: 45,5%)	Proposte per favorire la partecipazione elettorale
Involontari	16/18%	<ul style="list-style-type: none">• Voto anticipato presidiato• Voto in altro seggio (il giorno delle elezioni)• Misure specifiche per anziani e disabili: elenco seggi privi di barriere architettoniche; trasporto pubblico gratuito; voto a domicilio• <i>Election pass</i>• <i>Election day</i>• Voto domenica e lunedì• Misure di informazione e comunicazione
Indifferenti	9/11%	<ul style="list-style-type: none">• Misure di informazione e comunicazione• <i>Election day</i>• Voto domenica e lunedì
Alienati (protesta)	16/20%	-

Nota al Prospetto n. 2

Il prospetto distingue tre diversi profili di elettori sulla base delle motivazioni dell'astensione: gli astensionisti involontari (coloro che hanno difficoltà o impedimento a recarsi a votare), gli astensionisti indifferenti (coloro che hanno un atteggiamento di distacco e disinteresse) e gli astensionisti "alienati" (coloro che non votano per protesta o sfiducia). Il prospetto indica la consistenza percentuale rispetto al totale degli elettori dei tre profili di astensionisti, che è stata stimata, a titolo esemplificativo, sulle sole elezioni europee del 2019, in quanto si tratta delle più recenti e delle sole per le quali si dispone di accurate rilevazioni post-voto (curate da Eurobarometro). Gli astensionisti involontari sono stimati in circa il 16/18% del totale degli elettori; gli astensionisti indifferenti in circa il 9/11% e gli astensionisti "alienati" (protesta) in circa il 16/20%. Nella terza colonna sono indicate le misure proposte dalla Commissione in relazione a ciascuno dei tre profili. Essendo questi dati riferiti alle sole elezioni europee del 2019 (nelle quali si è registrato un astensionismo del 45,5%), va ricordato che essi sono stati certamente più bassi nel caso di elezioni con una maggiore affluenza alle urne e viceversa più elevati in quelle con maggior astensionismo. Anche per questa ragione il dato offre una indicazione dell'ordine di grandezza, da interpretare correttamente nel senso or ora ricordato.

Prospetto n. 3: Fattori che determinano un sovradimensionamento dei dati sull'astensionismo (astensionismo apparente) e misure proposte.

Fattori di astensionismo apparente	Sovradimensionamento dell'astensionismo reale (% sul totale degli elettori - stima)	Misure proposte
Elettori AIRE	+3-16% (media elezioni comunali) +5,5% (media elezioni regionali 2020) +3,5% (media elezioni europee 2019)	<ul style="list-style-type: none"> • Corretta comunicazione dei dati sulla partecipazione al voto dei residenti in Italia e all'estero • Migliorare la qualità delle liste elettorali AIRE • Misure più rigorose per l'iscrizione all'AIRE
Incongruenze negli archivi anagrafici	+1,0% circa	<ul style="list-style-type: none"> • Migliorare l'aggiornamento delle liste elettorali • Misure per aumentare l'efficienza delle anagrafi comunali • Realizzazione dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR) • Adeguare la normativa elettorale alle nuove scadenze dei censimenti • Studiare le modalità di allineamento tra censimenti e anagrafi comunali

Nota al Prospetto n. 3

Il Libro bianco ha evidenziato l'esistenza di un astensionismo apparente, legato in larga misura al peso degli elettori iscritti all'AIRE (Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero), che amplifica artificiosamente le percentuali di astensionismo nelle elezioni comunali, regionali (e, parzialmente, nelle elezioni europee). Il problema nasce dal fatto che i cittadini italiani iscritti all'AIRE possono votare nelle elezioni regionali e comunali solo tornando nel Comune italiano di ultima residenza della famiglia, mentre nelle elezioni politiche votano (per corrispondenza) nell'apposita Circoscrizione Estero. I dati ufficiali concernenti l'astensionismo relativi alle elezioni politiche, pertanto, distinguono in modo appropriato la componente relativa ai soli elettori residenti in Italia da quella relativa ai soli residenti all'estero, cosa che invece non accade per tutte le altre consultazioni. Inoltre, si segnala l'esistenza di incongruenze negli archivi anagrafici che hanno analoghi effetti, seppur molto più limitati, di sovradimensionamento del dato relativo all'astensionismo. Per una corretta analisi della dimensione del fenomeno dell'astensionismo reale è utile conoscere l'entità dell'astensionismo apparente che discende dai fattori appena indicati, in modo da evitare di considerare impropriamente l'astensionismo apparente come quello reale. Nel prospetto è dunque stimata l'incidenza dell'astensionismo apparente sul totale

degli aventi diritto: gli elettori residenti all'estero determinano un incremento medio nazionale del tasso di astensionismo del 5,5% nelle elezioni regionali, del 3,5% nelle elezioni europee e di una misura che oscilla tra il 3 e il 16% nelle elezioni comunali a seconda della classe dimensionale del Comune. L'ampiezza di quest'ultima "forchetta" si deve alle forti differenze tra i comuni, in particolare quelli oggetto di forti flussi emigratori, nonché dei diversi comportamenti delle relative comunità di emigrati all'estero.

Le attività di supporto tecnico e redazionale alla Commissione sono state svolte dal Dipartimento per le riforme istituzionali e dagli uffici del Ministro per i rapporti con il Parlamento. Il supporto redazionale è stato coordinato da Iole Mucciconi, Simone Neri, Chiara Ariano, Andrea Flori e Vania Talienti.



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI
DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA