dirittifondamentali.it

Dirittifondamentali.it - Fascicolo 3/2025
Data di pubblicazione – 21 novembre 2025

Tutti i fuori sede sono uguali, ma alcuni sono più uguali degli altri: un confronto tra i fuori sede in Italia e all'estero

di
Giuseppe Donato*

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il voto 'fuori sede' in Italia. – 3. Il voto 'fuori sede' all'estero. – 4. Sulla ragionevolezza delle scelte del legislatore. – 4.1. Esigenze di lavoro e di pubblico interesse. – 4.2. Esigenze di cura. – 4.3. Esigenze di studio. – 5. Alla ricerca dell'effettività.

1. Introduzione

«Non ha diritto di votare chi non trovasi iscritto nella lista degli elettori della sezione»: così recitava l'art. 32 del decreto legislativo luogotenenziale 7 gennaio 1946, n. 1, in forza del quale i cittadini tornavano a votare – per la prima volta nella storia italiana, insieme alle cittadine[1] – dopo la caduta del fascismo, in occasione delle elezioni amministrative[2].

Tale disposizione, che pure si inseriva in quella fase di transizione istituzionale avviata con l'adozione della c.d. Costituzione provvisoria[3], in vero non si discostava troppo da normative precedenti – quali l'art. 7 del R.D. 2 settembre 1928,

* Ricercatore in Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università di Messina.
Il presente contributo è destinato alla pubblicazione in: E. CECCHERINI, S. PITTO (a cura di), *Fuori sede ed inclusione elettorale. Diritto di voto, mobilità e nuove forme di partecipazione democratica*, in corso di pubblicazione presso l'Editoriale Scientifica.

[1] C. TRIPODINA, *1946-2016 La "questione elettorale femminile": dal voto delle donne al voto alle donne (una luce si intravede)*, in *Rivista AIC*, 3/2016; P. GABRIELLI, *Senza rossetto: il primo voto delle italiane*, in *federalismi.it*, 1/2017. Sul voto alle donne durante il fascismo cfr. S. MALPASSI, *"Ecco il guaio". Brevi note su donne e cittadinanza nel regime fascista a partire dalla discussione parlamentare per l'"Ammissione delle donne all'elettorato amministrativo" (l. 22 novembre 1925 n. 2125)*, in *GenIUS*, 2/2024, 145 ss.

[2] C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia. 1848/1994*, Roma-Bari, 2002, 404 ss.

[3] D. lgs. lgt. 25 giugno 1944, n. 151; su tutti, cfr. E. CHELI (a cura di), *La fondazione della Repubblica, dalla costituzione provvisoria all'Assemblea Costituente*, Bologna, 1979.

Contributo sottoposto a referaggio

n. 1993[4] o, ancor prima, l'art. 17 del R.E. del 17 marzo 1848[5] – chiaramente ispirate ai principi di un suffragio elettorale ristretto.

La rigidità della regola era mitigata a beneficio del Presidente, se elettore nel Comune, e agli altri componenti il seggio, i quali votavano «nella sezione dove esercitano l'ufficio ancorché non appartengano alla medesima»[6]; la previsione fu estesa anche ai rappresentanti di lista, ai candidati e ai membri delle forze armate e di «corpi organizzati militarmente per il servizio dello Stato» dalla legge elettorale per la Costituente, di poco successiva[7].

Si tratta, a ben vedere, delle prime, embrionali forme di tutela del voto "fuori sede" sancite nell'ordinamento; a partire da esse, la legislazione si è sviluppata nella direzione di un progressivo ampliamento delle ipotesi, pur in assenza di un principio ispiratore unitario o, tantomeno, di un adeguato coordinamento tra le varie previsioni.

La presente ricerca, dopo una ricostruzione della normativa sul diritto di voto fuori sede in Italia e all'estero, intende valutare, anche sulla scorta del confronto fra i due modelli, la ragionevolezza delle scelte del legislatore e, quindi, i presidi all'effettività dell'esercizio del diritto di voto[8]. Nelle conclusioni, si cercherà di elaborare delle riflessioni *de iure condendo* che tengano conto, fra l'altro, dei profili strettamente pratici che attengono alla questione affrontata e che non possono non incidere sul bilanciamento operato dal legislatore.

2. Il voto 'fuori sede' in Italia

[4] «L'elettore non può esercitare il proprio diritto che nel Comune nelle cui liste trovasi inscritto».

[5] «Niuno può esercitare altrove il dritto di elettore che nel distretto elettorale del suo domicilio politico».

[6] Cfr. art. 33, d. lgs. lgt. 7 gennaio 1946, n. 1.

[7] Si fa riferimento al d. lgs. lgt. 10 marzo 1946, n. 74, rispettivamente all'art. 40 («[…] i rappresentanti delle liste […] votano nella sezione, nella quale esercitano il loro ufficio, anche se siano iscritti come elettori in altre sezioni o in altre circoscrizioni I candidati possono votare in una qualsiasi delle sezioni della circoscrizione dove sono proposti» e all'art. 41 («[…] sono ammessi a votare nel Comune, in cui si trovano per causa di servizio»).

[8] Per una corretta impostazione metodologica, l'indagine si soffermerà solo sulle normative inerenti alle consultazioni di dimensione nazionale (elezioni politiche ed europee, referendum abrogativo).

Rispetto al 1946, la normativa vigente ha esteso il novero di elettori legittimati a votare al di fuori della sezione di iscrizione, che possono idealmente suddividersi in tre gruppi[9].

In una prima ipotesi rientrano gli ufficiali e gli agenti della forza pubblica in servizio di ordine pubblico e i membri del seggio, che possono votare nella sezione in cui «esercitano il loro ufficio», nonché i rappresentanti di lista, relativamente alla sezione «presso la quale esercitano le loro funzioni» e a condizione che siano elettori del collegio plurinominale. I candidati, in più, hanno il diritto di votare «in una qualsiasi delle sezioni del collegio plurinominale, dove sono proposti»[10].

Una seconda categoria, che ricomprende «i militari delle Forze armate nonché gli appartenenti a corpi organizzati militarmente per il servizio dello Stato, alle forze di polizia ed al Corpo nazionale dei vigili del fuoco», è ammessa a votare in tutto il territorio del Comune in cui tali soggetti si trovino per causa di servizio, tramite l'iscrizione in una lista aggiunta[11]. Nella medesima lista, inoltre, sono iscritti anche «i naviganti fuori residenza per motivi di imbarco»[12].

Da ultimo, «i degenti in ospedali e case di cura» possono votare nel luogo di ricovero; nelle strutture sanitarie più grandi, inoltre, vengono istituite delle apposite sezioni elettorali, in cui può confluire, al momento della revisione annuale delle liste, anche il «personale di assistenza dell'Istituto»[13].

Le predette cause giustificative del voto fuori sede possono ricondursi, a legislazione vigente, soltanto a esigenze di *pubblico interesse* circoscritte alla tornata elettorale, di *lavoro*, nei limiti definiti, e di *cura*[14].

---

[9] D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, spec. artt. 47-53.

[10] Art. 48, D.P.R. n. 361/1957.

[11] Art. 49, D.P.R. n. 361/1957.

[12] Art. 50, D.P.R. n. 361/1957.

[13] Artt. 51-52, D.P.R. n. 361/1957.

[14] A quelle elencate, in vero, va aggiunta l'ipotesi del voto dei detenuti, che risponde a principi (e che incontra delle difficoltà pratiche) del tutto peculiari (cfr. artt. 8-9, l. 23 aprile 1976, n. 136). Per i necessari approfondamenti sulla questione, si rinvia a M. RUOTOLO, *Dignità e carcere*, Napoli, 2014, 9 ss.; A. DE NICOLA, *Il voto fuori dal comune di residenza: alcune riflessioni a partire dal recente Libro bianco sull'astensionismo elettorale*, in *Osservatorio Costituzionale*, 6/2022, 11; L. SOTTILE, *Quale suffragio universale? L'inevitabile "sommersione" del diritto all'elettorato attivo alla luce del contesto penitenziario italiano*, in *Diritto e Società*, 2/2023, 415 ss.; D. ZECCA, *Lo scrutinio*

Si diceva *a legislazione vigente* poiché il legislatore ha sì configurato una via di accesso al voto anche per i fuori sede per motivi di *studio*, ma attraverso due previsioni normative con un'efficacia temporalmente limitata alla consultazione europea del 2024 e a quella referendaria del 2025[15].

I due testi legislativi individuavano come destinatari gli elettori che, per almeno tre mesi, fossero domiciliati, rispettivamente, in una Regione o in una Provincia diversa dalla propria esclusivamente per motivi di studio (nel 2024) o anche per ragioni di lavoro o di cura (nel 2025). Per le elezioni europee, il voto veniva esercitato in un seggio diverso a seconda che l'avente diritto fosse temporalmente domiciliato, o meno, nella circoscrizione di appartenenza; una differenza che evidentemente non aveva ragion d'essere nel caso del referendum abrogativo, per il quale tutti gli aventi diritto potevano votare nel Comune di domicilio temporaneo.

L'accesso al voto era subordinato, in entrambi i casi, alla presentazione di una domanda almeno trentacinque giorni prima della data prevista per lo svolgimento della consultazione, corredata dalla documentazione attestante la condizione di

---

della Corte EDU sul diritto di voto dei detenuti fra interpretazione convenzionalmente conforme e limiti generalizzati al suffragio, in *DPCE Online*, 1/2023, 371 ss.

[15] Sulla prima: art. 1-*ter* del d.l. 29 gennaio 2024, n. 7, aggiunto nell'*iter* di conversione in l. 25 marzo 2024, n. 38, a commento del quale: F. BARBAROSSA, *Voto degli studenti fuori sede. Poche luci e molte ombre nell'emendamento approvato in Commissione*, in *lacostituzione.info*, 26/02/2024; F. SAVASTANO, *The 2024 European Parliament Elections in Italy*, in *federalismi.it*, 19/06/2024; S. PITTO, *Studenti e dottorandi fuori sede al voto alle elezioni europee: un breve* vademecum, in *vocicostituzionali.org*, 27/04/2024; I. TANTULLI, *Il voto degli studenti fuori sede alle Europee: una sperimentazione estendibile?*, in *federalismi.it*, 23/2024; P. VILLASCHI, *L'esercizio del diritto di voto da parte degli elettori fuori sede: considerazioni alla luce della disciplina introdotta in occasione delle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo del giugno 2024*, in *Gruppo di Pisa*, 1/2024; A. DE NICOLA, *I referendum abrogativi del 2025: una nuova occasione per il voto fuori sede*, in *lacostituzione.info*, 24/01/2025.

Sulla seconda: art. 2 del d.l. 19 marzo 2025, n. 27, convertito in l. 15 maggio 2025, n. 72. In dottrina: A. DE NICOLA, *La sperimentazione del voto fuori sede. Atto II*, in *federalismi.it*, 09/04/2025; R. MARZO, *La «disciplina sperimentale» delle elezioni per l'esercizio del diritto di voto da parte dei c.d. «elettori fuori sede»*, in *vocicostituzionali.org*, 19/04/2025.

Le due discipline "sperimentali", in questa sede, vengono delineate nelle loro caratteristiche essenziali ai fini della comparazione con il diritto di voto all'estero; per gli ulteriori approfondimenti si rinvia a V. DESANTIS, *8 e 9 giugno, un anno dopo. Le sperimentazioni per il voto dei fuori sede nella XIX legislatura* e a L. MALDARELLA, E-voting *e fuori sede*, entrambi in corso di pubblicazione in E. CECCHERINI, S. PITTO (a cura di), *Fuori sede ed inclusione elettorale*, cit.

elettore fuori sede; all'esito della procedura, gli aventi diritto venivano iscritti in una sezione elettorale speciale.

3. Il voto 'fuori sede' all'estero

In questa seconda linea di ricerca rientrano due gruppi di cittadini che, pur essendo accomunati dal fatto di esercitare il diritto di voto sul territorio di un altro Stato, vanno tenuti distinti: da un lato i residenti all'estero, per i quali lo scollamento fra voto e dimensione territoriale non è occasionale, ma, com'è evidente, *ontologico*[16]; e, dall'altro, i residenti in Italia che si trovino all'estero *in occasione* della tornata elettorale.

Ebbene, in merito alla prima categoria di elettori[17], va ricordato che l'intervento del legislatore ordinario assolve un preciso obbligo costituzionale: difatti nel 2000, riprendendo le fila di un dibattito svolto in sede di Assemblea Costituente che non aveva dato esito positivo[18], il Parlamento ha adottato una revisione costituzionale a tutela del diritto di voto degli elettori residenti all'estero[19]. Una misura siffatta si

[16] Sul nesso fra diritto di voto e territorio, nella prospettiva di una più ampia ricostruzione del fondamento stesso del diritto di voto, cfr. F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981, 45 ss. e ID., *Voto diritto di (dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XLVI, Milano, 1993, 1116 ss. In maniera specifica sul tema, R. CALVANO, *Italiani all'estero (voto degli)*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di Diritto pubblico*, Milano, 2006, 3318 ss.

[17] I quali ammontavano a 5.302.299 nella tornata referendaria del 2025, pari a circa il 10% del totale degli aventi diritto.

[18] Cfr. G. SICA, *La legge sul voto degli italiani all'estero e la rottura del principio della rappresentanza parlamentare nazionale*, in *Politica del diritto*, 4/2008, 716 ss.; G. ALBERICO, *Il voto degli italiani all'estero tra discriminazioni e imperituri dubbi di costituzionalità: cosa è cambiato con la nuova legge elettorale*, in *dirittifondamentali.it*, 1/2018, 2 ss.

[19] La l. cost. 17 gennaio 2000, n. 1, ha aggiunto all'art. 48 Cost. il terzo comma attualmente vigente, che, per chiarezza espositiva, si riporta di seguito: «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». L. ELIA, *Il voto degli italiani all'estero tra cittadinanza e residenza*, in *Politica internazionale*, 4-5/2000, 69, ha salutato con favore l'intervento, in quanto attuativo del principio di eguaglianza sostanziale; maggiori dubbi, quantomeno sul metodo, sono stati avanzati da F. LANCHESTER, *L'innovazione costituzionale dilatoria e il voto degli italiani all'estero*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2000, 123 s.; in senso critico, E. GROSSO, *Il voto all'estero: tra difficoltà applicative e dubbi di costituzionalità*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2002, 346 ss. Sulla configurazione di una "circoscrizione Estero" cfr. G.E. VIGEVANI, *Il voto all'estero: interrogativi sulla «riserva indiana» per i candidati*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2002, 348 ss.; T.E. FROSINI, *Una nota sull'elettorato (passivo) degli italiani all'estero*, in *forumcostituzionale.it*, 2002; G. TARLI BARBIERI,

poneva certamente in linea con quelle previsioni della legge sulla cittadinanza che ne facilitano l'acquisizione, anche a distanza di generazioni, in forza dello *ius sanguinis*, sebbene il legislatore sia recentemente intervenuto in senso maggiormente restrittivo[20].

La legge 27 dicembre 2001, n. 459, a tal riguardo, individua nel voto per corrispondenza la forma ordinaria ma non esclusiva[21], poiché lascia ferma anche la possibilità di esercitare il diritto di voto in Italia[22].

Le diffuse preoccupazioni in punto di personalità, libertà e segretezza del voto – pur avvertite dalla dottrina[23] – sono state ritenute subalterne rispetto alla necessità di consentire l'espressione del voto dei connazionali. Esse riemergono, tutt'al più, per gli elettori residenti: *a*) negli Stati con cui l'Italia non intrattiene relazioni diplomatiche; *b*) negli Stati con una situazione politica o sociale che non offre adeguate garanzie[24]. Per costoro, l'inammissibilità del voto a mezzo posta viene compensata da una significativa copertura delle spese di viaggio per votare in Italia.

Criticità e prospettive di riforma della disciplina del voto degli italiani all'estero, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2022, 152 ss.

[20] Si fa riferimento al d.l. 28 marzo 2025, n. 36, conv. in l. 23 maggio 2025, n. 74, rubricato "Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza"; a commento, cfr. I. BRUNO, *La cittadinanza "eugenetica" della riforma Tajani*, in *lacostituzione.info*, 23/05/2025; M. CARDUCCI, *Profili d'incostituzionalità della nuova legge sulla cittadinanza: una* fictio *provvedimentale sull'identità degli oriundi*, in *dirtticomparati.it*, 04/06/2025; M. INFUSINO, *Cittadinanza italiana* iure sanguinis*: il pasticcio del decreto-legge n. 36 del 28 marzo 2025*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2025, 96 ss.

[21] Art. 1, co. 2.

[22] Art. 1, co. 3. «In tale caso» prosegue il comma 3 «votano nella circoscrizione del territorio nazionale relativa alla sezione elettorale in cui sono iscritti, previa opzione da esercitare per ogni votazione e valida limitatamente ad essa».

[23] E. GROSSO, *Legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1 (Voto degli italiani all'estero)*, in A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione. Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005)*, Bologna-Roma, 2006, 197 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Criticità e prospettive*, cit., spec. 155 ss.; M. MIDIRI, *Italiani all'estero ed elezione del Premier*, in *federalismi.it*, 27/2024, 108 ss.

[24] Una situazione che «non garantisce neanche temporaneamente che l'esercizio del voto per corrispondenza si svolga in condizioni di eguaglianza, di libertà e di segretezza, ovvero che nessun pregiudizio possa derivare per il posto di lavoro e per i diritti individuali degli elettori e degli altri cittadini italiani in conseguenza della loro partecipazione a tutte le attività previste dalla presente legge»: così l'art. 20, co. 1-bis, l. n. 459/2001, introdotto dall'art. 2, comma 37, lett. f), l. 6 maggio 2015, n. 52.

La medesima novella legislativa del 2015 ha inserito nel corpo della legge 459/2001 una previsione *ad hoc* indirizzata a quegli elettori – ed estesa ai loro familiari conviventi – che, per motivi di *lavoro*, *studio* o *cure mediche*, si trovino *temporaneamente* all'estero in un arco temporale di almeno tre mesi nel quale ricade la data di svolgimento della consultazione elettorale[25]. Per essi valgono le medesime regole dei cittadini *stabilmente* residenti all'estero, vale a dire: espressione del voto per corrispondenza e computo delle preferenze nella circoscrizione Estero.

Da ultimo, va evidenziato che la disposizione si rivolge anche ai membri delle Forze armate e di polizia temporaneamente all'estero nello svolgimento di missioni internazionali; in tal caso, le modalità di organizzazione del voto sono disciplinate, alla luce delle particolari situazioni locali – ad esempio, nel caso dei paesi poco sicuri di cui all'art. 20, comma 1-*bis*, della medesima legge – di intesa tra i Ministeri della difesa, degli affari esteri e dell'interno[26].

4. Sulla ragionevolezza delle scelte del legislatore

Una compiuta analisi della normativa, e segnatamente della sua ragionevolezza[27], richiede, ora, di intersecare gli assi cartesiani della disciplina del voto dei residenti in Italia e all'estero, tenendo conto, in entrambe le fattispecie, dei cittadini temporaneamente fuori sede. Pare opportuno muoversi su questo piano utilizzando come criterio di classificazione le esigenze ritenute maggiormente meritevoli dal legislatore: di lavoro, ivi comprese quelle di pubblico interesse, di cura e di studio.

4.1. Esigenze di lavoro e di pubblico interesse

Le prime forme di tutela riconosciute attengono, come visto, ai soggetti attivamente coinvolti nelle tornate elettorali; tali previsioni, a ben vedere, sembrano finalizzate

[25] Art. 4-bis, l. n. 459/2001, introdotto dall'art. 2, comma 37, lett. a) l. n. 52/2015.
[26] Art. 4-bis, co. 5, l. n. 459/2001.
[27] V., *ex multis*, L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005.

più a facilitare il funzionamento della macchina elettorale, che a garantire in senso stretto gli elettori.

E infatti, i componenti il seggio e gli agenti della forza pubblica possono votare nella sezione presso la quale esercitano l'ufficio, anche se iscritti nelle liste di un altro Comune. Il ruolo dei rappresentanti di lista – che pure risponde a rilevanti esigenze di pubblico interesse, quali la trasparenza delle operazioni elettorali, l'imparzialità dei membri del seggio e il buon andamento dell'attività amministrativa – viene ritenuto secondario; l'eccezione, pertanto, è ammessa a condizione che siano elettori del medesimo collegio plurinominale. Nel caso dei candidati, invece, pare trattarsi, più che altro, di ragioni di opportunità, per agevolare l'attività antecedente al voto. Si tratta, nel complesso, di deroghe giustificate da condizioni oggettive, inerenti al procedimento elettorale.

Quanto agli appartenenti alle forze armate, la tutela appare adeguata tanto in Italia quanto all'estero, pur con le necessarie differenze dettate dal contesto in cui operano e che determinano l'esercizio del voto presidiato, nel primo caso, o per corrispondenza, nel secondo.

Non ricevono il medesimo riguardo, invece, i marittimi e gli aviatori, la cui tutela del diritto di voto si arresta ai confini nazionali. È del tutto normale, però, che navi o aerei battenti bandiera italiana si trovino all'estero al momento delle elezioni: la preclusione assoluta all'accesso al voto rappresenta, quindi, il frutto di un irragionevole bilanciamento con i motivi di lavoro, che deve essere ripensato. Non appare risolutiva, infatti, nemmeno la previsione introdotta dalla l. n. 52/2015, la quale, pur potendo definirsi a maglie larghe (se non larghissime), si applica alle ipotesi di una "temporaneità *stabile*" nel medesimo luogo e non si addice a una "temporaneità *itinerante*" come quella in questione[28].

[28] Nelle ultime legislature sono stati portati avanti, seppur infruttuosamente, alcuni tentativi di disciplina della materia: cfr. la proposta di legge C. 779 (XVII legislatura) rubricata "Disciplina dell'esercizio del diritto di voto per le elezioni del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati e dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia da parte dei lavoratori marittimi imbarcati"; e la proposta di legge S.1067 (XVIII legislatura) rubricata "Disposizioni per l'esercizio del diritto di voto per le elezioni del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati e per i referendum di cui agli articoli 75 e 138 della Costituzione da parte dei lavoratori marittimi imbarcati".

Da ultimo, il legislatore assicura il voto fuori seggio del personale sanitario, sebbene appaia più come un'estensione del diritto dei degenti, che come una tutela *ad hoc* di una categoria di lavoratori.

Restano sprovvisti da ogni garanzia, quindi, circa quattro milioni di elettori[29], fra cui i giovani lavoratori che, all'esito di un percorso di studio, si affaccino al mondo del lavoro e non possano, né vogliano, cambiare residenza, in attesa di una maggiore stabilità[30]. La disciplina sperimentale del 2025 ha aperto un primo spiraglio, raccogliendo una discreta risposta della cittadinanza, specie se parametrata alla bassa affluenza alla tornata referendaria[31].

I fuori sede per motivi di lavoro all'estero, invece, continuano a godere di una grande facilità d'accesso, non solo per la semplicità degli oneri burocratici da adempiere *ex ante*, quanto, e soprattutto, per la possibilità di esprimere il voto tramite corrispondenza[32].

4.2. Esigenze di cura

Per quanto attiene alle esigenze di cura[33], la normativa si rivolge con precisione ai «degenti», quindi, solo a coloro che si trovano in una struttura sanitaria o in una casa di cura: la correttezza di questa interpretazione è confermata dalla richiesta di un'«attestazione del direttore sanitario del luogo di cura, comprovante il ricovero

[29] Cfr. il *Libro bianco "Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto"*, 14/04/2022, spec. 73. In dottrina: A. DE NICOLA, *Il voto fuori dal comune di residenza*, cit.; A. MAZZOLA, *L'effettività del suffragio tra astensionismo e nuove modalità di espressione alla luce dei principi costituzionali*, in *Consulta OnLine*, n. III/2023, 991 ss.; G. SANTINI, *L'astensionismo di chi vuole votare. Tra criticità del sistema elettorale, requisiti costituzionali del suffragio e soluzioni per l'inclusione e la partecipazione*, in G. DELLEDONNE, L. GORI, G. MARTINICO, F. PACINI (a cura di), *Il peso dell'assente. Il fenomeno dell'astensionismo elettorale in Italia*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2024, 87 ss.

[30] Del resto, non mancano certo le motivazioni in questo senso: dalla scelta di non voler recidere il legale con la propria comunità politica di origine, ai possibili benefici economici erogati dai datori di lavoro privati in favore dei propri dipendenti che si trovino fuori sede.

[31] Gli elettori ammessi a vuotare fuori sede sono stati 67.305, dei quali 27.163 per motivi di lavoro; trattasi di dati non consolidati, aggiornati al 21 maggio 2025 e forniti dai Comuni di temporaneo domicilio, sui quali cfr. il Dossier sul referendum, spec. 77 ss., a cura del Dipartimento per gli affari interni e territoriali direzione centrale per i servizi elettorali, disponibile sul sito del medesimo dipartimento (ultimo accesso: 3 novembre 2025).

[32] Cfr. il suddetto Dossier, p. 80 ss.

[33] Art. 51 ss. D.P.R. n. 361/1957.

dell'elettore nell'Istituto». Ad essi vanno aggiunti, tutt'al più, gli elettori ammessi al voto domiciliare[34].

Tale previsione risponde a un impedimento di fatto dei cittadini, per evitare che la condizione di infermità, con i rischi di desocializzazione che di per sé comporta, possa ostacolare la loro partecipazione attiva alla vita politica del Paese. Nondimeno, vista la precisione delle indicazioni del legislatore, se ne deve ricavare, *a contrario*, l'esclusione di tutti coloro i quali non soddisfino i suddetti requisiti: fra cui, evidentemente, i c.d. migranti sanitari, che, se non vengono ospedalizzati, restano esclusi dal beneficio[35]; e, a seguire, i familiari o i *caregiver* che li accompagnano, privi di qualsiasi tutela.

A una prima irragionevole discriminazione, fra pazienti ospedalizzati e non, se ne aggiunge una seconda, ancora più palese, in favore dei cittadini temporaneamente all'estero: in quest'ultimo caso, infatti, la legge evoca soltanto «motivi di cure mediche» che non vengono meglio dettagliati e che, quindi, non sembrano presupporre una ospedalizzazione. Parimenti, i «familiari conviventi» – e, volendo, anche i *caregiver*, adducendo motivi di lavoro – possono godere dello stesso beneficio dei pazienti transfrontalieri[36], a differenza di coloro che si trovano nell'identica situazione in Italia.

La disciplina sperimentale del 2025 ha offerto una prima risposta anche per queste ipotesi, estendendo la possibilità a tutti i fuori sede per ragioni di cura, purché presentassero una «certificazione o altra documentazione attestante la condizione di elettore fuori sede»[37]; esauriti gli effetti della normativa, riaffiorano, quindi, le gravi lacune legislative esaminate.

---

[34] Art. 1 del d.l. 3 gennaio 2006, n. 1, conv. in l. 27 gennaio 2006, n. 22.

[35] Sul tema, in particolare, cfr. alcuni contributi pubblicati in *Corti Supreme e Salute*, 3/2022: C.B. CEFFA, *La mobilità interregionale in ambito sanitario e la prospettiva del regionalismo differenziato: ostacolo o presidio per la tutela del diritto fondamentale alla salute?*; A. FONZI, *La mobilità sanitaria interregionale nei giudizi di parifica della Corte dei conti – Per la costruzione di un modello virtuoso del servizio sanitario regionale fra tenuta unitaria e regionalizzazione del sistema*; D.A. PISANI, *Il finanziamento della mobilità sanitaria interregionale: iniquità e inefficienze*; S.R. VINCETI, *La mobilità sanitaria interregionale in Italia alla luce della teoria federalista e delle esperienze comparate*.

[36] Peraltro, scevro delle formalità richieste in Italia, dato che l'opzione può essere esercitata tramite una richiesta redatta su carta libera.

[37] Art. 2, co. 3, d.l. n. 27/2025.

4.3. Esigenze di studio

Da ultimo, le esigenze di studio sono state del tutto ignorate dal legislatore sino alle due discipline sperimentali sopra citate, che hanno avuto un riscontro positivo sul piano delle adesioni, così confermando l'interesse di questi elettori alla vita politica del Paese e la necessità di garantire la loro effettiva partecipazione[38].

Conclusi gli esperimenti, però, si è riespanso l'irragionevole vuoto normativo: un'irragionevolezza che è, ancora una volta, tanto più manifesta se confrontata con la disciplina del voto degli studenti all'estero. Basti pensare che uno studente che intraprende un percorso formativo in un altro Comune senza cambiare residenza va incontro a ostacoli di fatto spesso insormontabili per esercitare il suo diritto di voto[39]; mentre lo studente che, ad esempio, partecipi al programma Erasmus+ all'estero, purché si tratti di un periodo almeno trimestrale, può liberamente accedere al voto per corrispondenza[40].

L'apprezzamento per le misure in favore dei fuori sede non prevale, nel giudizio complessivo, sulle criticità che le due normative sperimentali hanno palesato. Al netto degli oneri burocratici che ciascun interessato deve assolvere – solo in parte giustificabili dalle esigenze organizzative –, entrambe le previsioni configuravano il voto dei fuori sede come un'estensione, rigida e macchinosa, dell'ordinaria espressione del voto; molto diversa, quindi, dall'amplissima libertà di accesso e di esercizio del voto che viene riconosciuta agli elettori residenti all'estero.

5. Alla ricerca dell'effettività

L'esercizio del diritto di voto appare disciplinato da un coacervo di normative in cui si intrecciano, in maniera non sempre lineare, regole, eccezioni, discipline sperimentali e temporanee. La rigidità del voto presidiato, nel seggio di iscrizione e

[38] Cfr. la documentazione del Ministero dell'interno relativa al 2025 (v. nota 32) e al 2024 (disponibile a questo indirizzo).

[39] Fra cui, com'è noto, l'elevato costo dei biglietti degli aerei o dei treni per far ritorno nel Comune di residenza.

[40] Restano esclusi, quindi, gli studenti che aderiscono al c.d. Erasmus italiano (cfr. art. 1, commi 312, 313, 314, legge 30 dicembre 2023, n. 213 e Decreto MUR 28 marzo 2024, n. 548).

durante i canonici due giorni di consultazioni, risponde a un prototipo, almeno in parte, disallineato rispetto alle nuove domande che emergono dalla società: e così l'unico modello, omogeneo, viene eroso da previsioni volte a tutelare con vari gradi di intensità particolari categorie di cittadini, prestando inevitabilmente il fianco alle critiche di chi, invece, non ne risulta beneficiario.

In questo, come in numerosi altri settori della convivenza civile, il decisore politico è chiamato a dare delle risposte sempre meno univoche e sempre più attagliate alle esigenze specifiche di alcuni consociati che – non solo per propria scelta – non rientrano nell'*id quod plerumque accidit*: fra questi, gli elettori fuori sede.

La reazione del legislatore, però, non è sempre tempestiva, né pienamente adeguata.

Essa continua a fondarsi su una presunta facilità di movimento sul territorio nazionale, che quindi consentirebbe un comodo accesso al voto *tradizionale* a tutti i cittadini che ivi si trovano, sebbene l'attuale contesto socioeconomico offra uno scenario in cui la continuità territoriale non è sufficientemente tutelata[41]. Al contempo, l'asserita difficoltà di movimento degli italiani all'estero dovrebbe legittimare ampie agevolazioni, sicché la disciplina del voto di tale categoria di cittadini risulta sensibilmente – ma, in vero, non del tutto ragionevolmente – più favorevole rispetto a quella dei fuori sede in Italia. La suesposta dicotomia trae conferma, in qualche misura, dall'art. 48, co. 3, Cost., che postula l'adozione di una legge che stabilisca «requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero» e che ne assicuri – esclusivamente per essi, si direbbe – «l'effettività».

L'adozione di questo termine suscita particolare interesse, visto che ricorre con grande parsimonia nella Carta costituzionale: «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» è l'obiettivo

[41] Come dimostra, su tutte, la rinnovata attenzione dell'art. 119, co. 6, Cost. sui temi dell'insularità. In dottrina cfr., in merito alla (allora) proposta di revisione costituzionale, T.E. FROSINI, *«Insularità» e Costituzione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1/2020, 247 ss.; dopo la modifica dell'art. 119, C. BASSU, *Insularità, forma di Stato e godimento dei diritti tra riconoscimento formale ed effettività*, in *DPCE Online*, 3/2023, 2773 ss. e *ivi* Y.M. CITINO, *I significati costituzionali dell'insularità nello Stato democratico e pluralista*, 2907 ss.; A. FRICANO, *Il principio di insularità in costituzione tra necessità e attuazione*, in *Gruppo di Pisa*, 2/2023, 79 ss.

che la Repubblica si pone enunciando il principio di eguaglianza sostanziale (art. 3, co. 2); deve essere reso effettivo il diritto al lavoro (art. 4, co. 1); viene riconosciuto il diritto d'asilo allo straniero cui «sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana» (art. 10, co. 3). Al di fuori dei principi fondamentali, vengono promossi interventi, anzitutto economici, per l'effettivo esercizio del diritto allo studio (art. 34, co. 4) e, in generale, dei diritti della persona (art. 119, co. 5).

Il *fil rouge* di queste ipotesi sembra riscontrarsi nell'avvertita insufficienza della mera enunciazione in punto di diritto, che quindi necessita di un ulteriore, specifico supporto. Ebbene, se, come si è cercato di dimostrare, sono ormai sfumate – se non, addirittura, capovolte – le ragioni sottese alla differenziazione fra elettori in Italia e all'estero, ne segue che il canone dell'effettività dovrebbe ispirare i futuri interventi legislativi a beneficio di *tutti* i cittadini.

Occorrono, quindi, degli strumenti che correggano l'ormai acclarata inadeguatezza delle attuali modalità di esercizio del voto a soddisfare le varie esigenze meritevoli di tutela: se i cittadini, pur volendo, non riescono ad avvicinarsi al seggio (c.d. astensionismo involontario)[42], allora va configurato un modello più flessibile negli *spazi* e nei *tempi* di esercizio del diritto di voto, senza, però, scadere nell'opposto eccesso di una polverizzazione della normativa elettorale di contorno. Difatti, anziché alimentare il frazionamento dei cittadini in micro-categorie, sembra più opportuno ripensare, a monte, il bilanciamento che sottende le scelte legislative.

Quanto al profilo dello spazio, va riconosciuto ai sistemi a distanza il pregio di garantire in massima misura la partecipazione degli elettori, pur integrando taluni rischi in punto di segretezza e, di conseguenza, di libertà del voto. La l. n. 459/2001 ha ravvisato nel voto per corrispondenza un punto di adeguato bilanciamento fra le varie esigenze: pertanto, sarebbe ormai irragionevole escluderne l'utilizzo anche ai fuori sede in Italia.

I sistemi di voto presidiato offrono, comunque, migliori garanzie per la tutela dei caratteri del voto, ragion per cui è opportuno ricercare delle soluzioni che tengano

[42] Cfr. nuovamente il *Libro bianco* citato, spec. 59 ss.

conto dell'esigenza di effettività anche in questo novero. All'estero, il legislatore potrebbe fare maggior affidamento sulla presenza capillare di sedi diplomatiche italiane, ferme restando le possibili misure *ad hoc* per situazioni particolari[43]. In Italia, la scelta potrebbe ricadere sulle prefetture, così da conciliare una discreta facilità d'accesso, garantita dalla diffusione sul territorio nazionale, con la tutela dei caratteri del voto e con le non secondarie esigenze pratiche della macchina organizzativa (non ultima, quella della custodia delle schede).

Quanto alle tempistiche, è plausibile sostenere che una consultazione elettorale maggiormente dilazionata nel tempo, ad esempio nel corso di più fine-settimana consecutivi, pur a fronte di un parziale aumento dei costi[44], potrebbe consentire ai fuori sede di votare più facilmente nella propria prefettura, o comunque in un'altra, più vicina al luogo di domicilio temporaneo; al contempo, anche una parte degli elettori volontariamente astenuti potrebbe essere invogliata dalla maggiore apertura. Non mancano, poi, gli strumenti tecnologici (su tutti: CIE e SPID) per controllare l'accesso al voto, scongiurare i rischi di voto multiplo, e, volendo, sperimentare delle nuove modalità di voto elettronico presidiato[45].

La ricerca della miglior tutela possibile per il voto dei fuori sede può rappresentare, in ultima istanza, uno stimolo per la partecipazione di tutto il corpo elettorale,

[43] Quali, ad esempio, le ipotesi di cui all'art. 20, co. 1-bis, della l. n. 459/2001, sopra esaminate.

[44] Che pure potrebbe essere compensato dalla previsione di un c.d. *election day* da tenersi ogni anno per tutte le consultazioni.

[45] Negli ultimi anni, in vero, si è registrato qualche primo tentativo da parte del legislatore: l'art. 1, comma 628, l. n. 160/2019 (legge di bilancio per il 2020) ha istituito un fondo per il voto elettronico e ipotizzato una prima sperimentazione per i cittadini all'estero e per i fuori sede; l'art. 38-bis, comma 10, del d.l. n. 77/2021 (introdotto, in sede di conversione, dalla l. n. 108/2021) aveva esteso la suddetta sperimentazione del voto elettronico, poi differita dall'art. 6, comma 3, d.l. n. 41/2022, conv. in l. n. 84/2022.

Nella dottrina più recente, v. F. CLEMENTI, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione*, in *federalismi.it*, 6/2020, 216 ss.; V. DESANTIS, *Le nuove prospettive dell'"*Internet Voting*" tra avanzamento tecnologico e sostenibilità giuridica*, in *Rivista AIC*, 4/2022, 37 ss.; A. CALAFATO, *Il voto digitale: tra assenteismo parlamentare e astensionismo popolare. Problemi e prospettive*, in *dirittifondamentali.it*, 1/2023, 227 ss.; C. CHIARIELLO, *Voto elettronico e principio di segretezza tra regola ed eccezioni*, in *Consulta OnLine*, I/2023, 59 ss.; E. COLZANI, *Voto elettronico, problemi di sicurezza e rituali della democrazia*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2/2023, 265 ss.

aiutando a superare alcune rigidità anacronistiche e premiando, invece, quei cittadini che intendono essere membri attivi della vita del Paese.

dirittifondamentali.it