



10 AGOSTO 2022

Il voto degli italiani all'estero: nuove  
criticità e vecchi problemi nella  
prospettiva del superamento del voto  
per corrispondenza

di Vincenzo Desantis

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico  
Università degli Studi di Trento

# Il voto degli italiani all'estero: nuove criticità e vecchi problemi nella prospettiva del superamento del voto per corrispondenza\*

**di Vincenzo Desantis**

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico  
Università degli Studi di Trento

**Abstract [It]:** All'inizio del nuovo millennio l'Italia si è dotata di una legge per consentire e regolare il voto per corrispondenza dei cittadini italiani all'estero. La normativa ha esteso la partecipazione elettorale a migliaia di italiani residenti al di fuori del territorio nazionale, ma alcune delle soluzioni adottate da questa disciplina destano alcune perplessità per ciò che concerne il loro funzionamento. Il saggio si propone di ricapitolare i tratti salienti della disciplina, per evidenziarne le possibili lacune e individuare possibili soluzioni per il loro superamento. La trattazione si concentra, in particolare, sulla possibilità di realizzare un voto multiplo. Questa ipotesi non sembra scongiurata con sicurezza dalla lettura sistematica delle disposizioni e costituisce un aspetto di grande interesse anche per degli studi futuri.

**Title:** Voting by Italians abroad: new critical issues and old problems in the perspective of overcoming postal voting

**Abstract [En]:** At the beginning of the new millennium, Italy adopted a law to allow and regulate the vote by correspondence of Italian citizens residing abroad. The legislation has extended electoral participation to thousands of Italian citizens residing outside the national territory, but some of the solutions adopted by this discipline arouse some perplexity as regards their functioning. The essay aims to summarize the salient features of the discipline, to highlight possible gaps and identify possible solutions for overcoming them. The discussion focuses, in particular, on the possibility of realizing a multiple vote. This hypothesis does not seem to be averted with certainty by the systematic interpretation of the provisions and it constitutes a very interesting aspect also for future studies.

**Parole chiave:** diritto di voto; voto per corrispondenza; voto multiplo; irregolarità elettorali; certificato elettorale  
**Keywords:** right to vote; vote by correspondence; multiple vote; electoral irregularities; electoral certificate

**Sommario:** 1. Introduzione: il voto degli italiani all'estero. 2. Disciplina di riferimento: le norme utili per apprezzarne benefici e criticità. 3. Allargamento del suffragio e problemi generali della disciplina. 4. Un rischio particolare: la questione della norma sui nuovi certificati elettorali. 5. Soluzioni interpretative che scongiurerebbero il voto multiplo. 6. Altri problemi particolari del voto per corrispondenza. 7. Conclusioni.

## 1. Introduzione: il voto degli italiani all'estero

All'inizio del nuovo millennio l'Italia si è dotata di una legge per consentire e regolare il voto per corrispondenza dei cittadini italiani residenti all'estero<sup>1</sup>.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Per una ricostruzione generale sul tema, v., tra gli altri, R. Calvano, *Italiani all'estero (voto degli)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Giuffrè, Milano, 2006, p. 3319; U. De Siervo, *Il voto dei cittadini residenti all'estero ed alcune caratteristiche della nostra legislazione in tema di cittadinanza*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in onore di P. Barile*, Cedam, Padova, 1990, p. 293; . Per apprezzare la dimensione dell'emigrazione italiana all'estero si rinvia, invece, *ex multis*, a M. Colucci e E. Franzina (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana. Arrivi* (volume II), Donzelli, 2002, pp. 597-609.

L'introduzione legislativa ha consentito a milioni di cittadini iscritti all'anagrafe degli italiani residenti all'estero (l'AIRE) o agli schedari consolari di partecipare alle elezioni politiche e alle consultazioni referendarie *ex artt.* 75 e 138 Cost. senza dover fare rientro nei Comuni di provenienza o, comunque, sul territorio dello Stato<sup>2</sup>.

Il dato di cui si riferisce è abbastanza pacifico: la notizia della praticabilità dei diritti politici anche in caso di trasferimento all'estero appartiene, ormai, all'esperienza comune. Anzi, negli ultimi tempi, il voto degli italiani all'estero è stato, secondo i casi, motivo di sorpresa o di compiacimento anche per il modo in cui questo ha contribuito alla formazione della maggioranza parlamentare in seno alle due Camere<sup>3</sup>.

Nel tempo, altrettanto note sono, però, divenute anche le criticità riscontrate rispetto al funzionamento di questa disciplina. Alcuni degli aspetti più controversi dell'intervento legislativo che ha previsto il voto dall'estero sono stati evidenziati già prima della sua adozione<sup>4</sup>, mentre altri, emersi, forse, con più nettezza nei vent'anni ormai trascorsi dalla sua approvazione, ci permettono di rafforzare l'impressione che il voto degli italiani all'estero non abbia dato ottima prova di sé, né possa vantare troppi estimatori<sup>5</sup>.

In particolare, alcune delle soluzioni prospettate dalla c.d. *Legge Tremaglia*<sup>6</sup> e dalla sua normativa di attuazione<sup>7</sup> sono incappate in censure più o meno significative in termini di effettiva funzionalità e, soprattutto, hanno sollevato dubbi di legittimità costituzionale, tali da incoraggiare l'individuazione di misure per il miglioramento della normativa.

Procedendo per gradi, in questo breve contributo si proverà, in primo luogo, a riassumere la disciplina di base del voto degli italiani all'estero. La ricapitolazione dei passaggi salienti della normativa consentirà al lettore di apprezzare con maggiore nettezza vecchie e nuove criticità che possono riscontrarsi nell'applicazione della legge. In particolare, una parte rilevante del contributo sarà dedicata alla possibilità che, attraverso un uso improprio dei nuovi certificati elettorali rilasciati agli elettori che ne abbiano fatto richiesta, si possa realizzare, in modo apparentemente semplice, un voto multiplo. Da ultimo, si prenderanno in considerazione altri e noti problemi legati alle operazioni elettorali. Si tratterà, nello

---

<sup>2</sup> La disciplina del voto per corrispondenza è estesa anche ad ipotesi diverse da quelle di fissazione della residenza in uno Stato estero. Possono essere ammessi a votare con le stesse modalità dei residenti all'estero anche cittadini italiani che risiedano ancora in Italia, ma si trovino temporaneamente all'estero. Le ipotesi in cui è possibile ammettere anche questi cittadini al voto per posta sono previste e disciplinate dalla legge.

<sup>3</sup> Ci si riferisce ai risultati elettorali della circoscrizione estero, che hanno spesso premiato forze politiche di estrazione opposta a quelle che hanno fortemente voluto l'introduzione della *Legge Tremaglia*.

<sup>4</sup> Al riguardo cfr. P. Caldarola, *La farsa del voto italiano all'estero*, in *Il Riformista*, 26 febbraio 2010, ma, soprattutto, G. Sartori, *Collegi orbitanti nello spazio. L'assurdo progetto Tremaglia per il voto degli italiani all'estero*, in *Corriere della Sera*, 21 settembre 1999. Sul punto v. anche G. Sartori, *Mala Tempora*, Laterza, Roma-Bari, 2004, pp. 171-74.

<sup>5</sup> Sul tema, per tutti, v. S. Battiston – S. Luconi, *Autopsia di un diritto politico: il voto degli italiani all'estero nelle elezioni del 2018*, Academia University Press, 2018.

<sup>6</sup> Si tratta della l. n. 459 del 2001 (*Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero*)

<sup>7</sup> Cfr. il d.P.R. n. 104/2003 (*Regolamento di attuazione della legge 27 dicembre 2001, n. 459, recante disciplina per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero*) e ss.mm.ii.

specifico, di problemi che, con ogni probabilità, appaiono secondari e, in certa misura, insopprimibili e che riguardano la raccolta e, più in generale, la gestione dei voti provenienti dall'estero.

Al termine di questa rassegna, si svolgeranno alcune brevi conclusioni in ordine all'auspicabilità della persistenza di questa disciplina, nell'ottica di un superamento delle forme di voto postale in favore di nuove tecnologie che offrono, forse, maggiori garanzie.

## **2. Disciplina di riferimento: le norme utili per apprezzarne benefici e criticità**

Assecondando il proposito di ricapitolare la disciplina saliente del voto degli italiani all'estero, deve, in primo luogo, osservarsi che i voti espressi dai cittadini italiani residenti in altri Stati confluiscono nella c.d. *Circoscrizione Estero*, la cui istituzione è, oggi, prevista anche dall'art. 48 Cost., per via della novella operata dalla l. cost. n. 1/2000<sup>8</sup>.

A seguito della riduzione del numero dei parlamentari, operata, a sua volta, con legge di revisione costituzionale<sup>9</sup>, i seggi parlamentari assegnati al voto all'estero sono passati da diciotto a dodici, dei quali otto sono destinati alla Camera e quattro al Senato.

Con l'introduzione della *Legge Tremaglia*, gli italiani residenti all'estero non hanno perso il diritto di votare attraverso la "modalità tradizionale" (recandosi, cioè, presso uno degli uffici sezionali allestiti sul territorio nazionale). Nel caso in cui decidano di esercitare quest'opzione, dovranno darne apposita comunicazione<sup>10</sup>, recandosi a votare nel proprio Comune di provenienza. Anche qualora si sia optato per il voto "presenziale" è escluso il diritto al rimborso delle spese di viaggio sostenute per raggiungere il seggio che, invece, rimane intatto, nella misura del 75%, per coloro che risiedono in Stati esteri dove *non* è possibile votare per corrispondenza (perlopiù a causa del mancato raggiungimento di intese tra le autorità italiane e quelle estere, in relazione all'organizzazione dell'elezione e all'invio dei plichi elettorali). Le rappresentanze diplomatiche e consolari italiane svolgono un ruolo cruciale per ciò che attiene all'esecuzione delle operazioni elettorali funzionali alla raccolta del voto degli italiani all'estero poiché, oltre a fornire a chiunque ne faccia richiesta tutti i chiarimenti necessari in ordine alle modalità di esercizio del voto, provvedono, materialmente, a stampare il materiale elettorale, ivi comprese le schede elettorali

---

<sup>8</sup> L'attuale co. 3 dell'art. 48 Cost. è stato inserito dall'art. 1, l. cost. n. 1/2000 (*Modifica all'art. 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero*).

<sup>9</sup> L. cost. n. 1/2020, *Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*

<sup>10</sup> Qualora decida di votare in Italia, il cittadino residente all'estero deve comunicarlo per iscritto alla rappresentanza diplomatica o consolare di riferimento (vale a dire all'autorità di riferimento della circoscrizione consolare competente per il territorio di residenza del cittadino residente all'estero) – cfr. art. 4. È richiesto che i cittadini che intendano valersi dell'opzione del voto sul territorio dello Stato lo comunichino alle rappresentanze diplomatiche e consolari competenti affinché il Ministero per gli affari esteri raccolga i nominativi degli Italiani residenti all'estero che non voteranno dall'estero, comunicandoli al Ministero dell'Interno. La comunicazione interministeriale dovrebbe scongiurare l'ipotesi di voti multipli: quelli che, viceversa, si avrebbero se fosse possibile votare sia per corrispondenza, sia fisicamente, e cioè al seggio, presso il Comune di provenienza.

(che sono sempre nel numero di due, nel caso in cui la votazione riguardi i rappresentanti del Parlamento<sup>11</sup>, anziché i quesiti referendari).

In previsione delle consultazioni elettorali, i ministeri dell'interno e degli affari esteri, unificano i dati contenuti nell'AIRE<sup>12</sup> con quelli degli schedari redatti e curati dai consolati e redigono l'elenco aggiornato degli aventi diritto al voto, ai quali poter inviare il plico elettorale. Per ogni ripartizione della circoscrizione è realizzato un elenco di aventi diritto<sup>13</sup>.

Con riferimento alla presentazione di liste e contrassegni, dove compatibili si seguono le stesse norme previste per l'elezione della Camera dei Deputati, fatte salve alcune peculiarità: ciascuna ripartizione ha le proprie liste di candidati; i cittadini residenti in Italia possono candidarsi in una sola ripartizione della circoscrizione estero; i cittadini *non* residenti in Italia sono obbligati a candidarsi nella ripartizione in cui si trova lo Stato nel quale abbiano fissato la propria residenza; affinché la candidatura di una lista sia valida, ciascuna lista deve essere sottoscritta da almeno cinquecento elettori; non sono ammesse sottoscrizioni in numero superiore a mille. Tutti i sottoscrittori debbono risiedere nella ripartizione in cui viene presentata la lista<sup>14</sup>. Non possono candidarsi alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica per la *Circoscrizione Estero* i cittadini che, nei cinque anni precedenti alla data delle elezioni politiche, abbiano ricoperto cariche governative presso altri Stati; siano stati eletti come membri di organi politici, nazionali o territoriali, in Stati terzi; abbiano esercitato le funzioni di magistrato o abbiano militato nelle Forze armate dei Paesi di residenza.

Anche nelle elezioni degli italiani all'estero le schede elettorali sono di colori diversi tra Camera e Senato, ma, come detto, a differenza di quel che accade con le operazioni di voto che si svolgono sul territorio dello Stato, sono distribuite agli elettori dalle rappresentanze diplomatiche e consolari, che provvedono anche alla loro stampa, sotto la responsabilità del ministero degli affari esteri<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Le schede sono due perché sono l'una per la Camera dei deputati, l'altra per il Senato della Repubblica.

<sup>12</sup> L'anagrafe degli italiani residenti all'estero è un registro che contiene i dati relativi ai cittadini italiani che abbiano fissato la propria residenza all'estero per un periodo superiore a dodici mesi. Presso i Comuni viene curata la redazione dell'elenco dei cittadini che avevano residenza nel Comune che abbiano fissato la propria residenza all'estero. L'aggiornamento avviene in base ai dati che le autorità consolari trasmettono ai singoli Comuni. Le autorità consolari entrano in possesso di questi dati poiché gli italiani che fissino la propria residenza all'estero per periodi superiori a dodici mesi sono obbligati ad iscriversi all'A.I.R.E.

<sup>13</sup> Le ripartizioni della Circoscrizione Estero sono Europa, compresi i territori asiatici della Federazione russa e della Turchia; America meridionale; America settentrionale e centrale; Africa, Asia, Oceania e Antartide.

<sup>14</sup> Le liste di candidati delle varie ripartizioni devono essere presentate alla cancelleria della Corte d'appello di Roma dalle ore 8 del trentacinquesimo giorno che precede le elezioni alle ore 20 del trentaquattresimo giorno che precede le elezioni. Si tratta, come si nota, di un lasso di tempo limitato. Se più partiti o gruppi politici presentano liste di candidati comuni, il contrassegno della lista dovrà contenere i simboli di tutti i partiti o movimenti politici interessati. Per ogni lista deve candidarsi un numero di candidati pari ad almeno il doppio dei seggi da assegnare. Non è possibile candidarsi in più liste.

<sup>15</sup> Liste e modelli delle schede elettorali sono trasmesse dal Ministero dell'Interno al Ministero degli Esteri, il quale poi provvede a distribuirle presso i consolati entro e non oltre il ventiseiesimo giorno precedente alla data di svolgimento delle elezioni. L'ordine di inserimento dei contrassegni è stabilito dall'art. 24, n. 2, del Testo unico delle leggi recanti



Differentemente da quanto accade sul territorio nazionale, gli italiani che votano all'estero possono esprimere da una a due preferenze (si esprimono due preferenze nelle ripartizioni che esprimono più deputati). La preferenza si esprime scrivendo il nome e cognome del candidato su un'apposita riga, che è disegnata sulla scheda, accanto al contrassegno votato.

Tutto il materiale occorrente per realizzare il voto per corrispondenza è spedito agli elettori all'interno di un plico, il c.d. *plico elettorale*. Entro e non oltre il diciottesimo giorno che precede quello delle votazioni, gli uffici consolari inviano agli elettori ammessi al voto dall'estero il plico elettorale. L'invio avviene con il mezzo postale più sicuro tra quelli disponibili e, ove possibile, con posta raccomandata o altro mezzo ad essa assimilabile.

I plichi, predisposti dalle autorità consolari o, in assenza, dalle ambasciate, contengono: 1) una busta contenente le schede elettorali per la votazione; 2) un'altra busta, più grande e preaffrancata, sulla quale sono apposti, alternativamente, il francobollo o la stampigliatura necessari perché sia re-inviata al mittente<sup>16</sup>; 3) un certificato elettorale a cui è accluso un tagliando rimovibile, sul quale è apposto un codice alfanumerico riconducibile all'elettore; 4) del materiale informativo che spiega come votare; 5) le liste elettorali con i nomi dei candidati.

L'elettore che abbia votato deve inserire la scheda (o le schede elettorali) in un'unica busta (quella più piccola), mentre la busta più piccola, contenente le schede, dovrà essere, a sua volta, inserita, nella busta preaffrancata (che è quella più grande), da inviare al consolato competente per territorio. All'interno della busta preaffrancata dovrà essere inserito anche il tagliando che riporta il codice alfanumerico presente sul certificato elettorale, in modo che, in fase di scrutinio, aprendo la busta più grande, attraverso il codice, si possa procedere all'identificazione *a distanza* dell'elettore, prima dell'anonimizzazione delle schede e dello spoglio. L'invio del plico alla rappresentanza diplomatica dovrà avvenire, a cura dell'elettore, entro e non oltre il decimo giorno che precede quello delle elezioni.

Schede e buste non devono recare segni di riconoscimento, mentre a ciascun elettore corrisponde una busta (perciò, anche in caso di familiari conviventi tutti ammessi a votare, per ciascuno di essi deve essere curato un invio separato).

I responsabili degli uffici consolari che abbiano ricevuto gli invii trasmetteranno all'Ufficio centrale per la circoscrizione estero tutte le buste preaffrancate pervenute fino al termine massimo previsto per la loro

---

norme per la elezione della Camera dei Deputati 30 marzo 1957, n. 361. In breve si tratta di operazioni di sorteggio, disciplinate dalla legge.

<sup>16</sup> È in questa busta più grande che l'elettore dovrà inserire tutto ciò che andrà trasmesso al consolato per il voto a per corrispondenza.



ricezione<sup>17</sup>. Assieme alle buste, i consolati dovranno inviare all'Ufficio centrale anche gli elenchi degli altri elettori ammessi al voto per corrispondenza<sup>18</sup>.

Presso l'Ufficio centrale per la circoscrizione estero sono allestiti dei seggi fisici per lo scrutinio e lo spoglio dei voti provenienti dall'estero. Ciascun seggio procede alle operazioni di spoglio dei voti provenienti da un'unica ripartizione. Per costituire un seggio è necessario un numero minimo di duemila voti da scrutinare. A ciascun seggio non possono essere assegnati più di tremila voti. Il numero di seggi da costituire ed il modo in cui distribuire i voti da scrutinare nei vari seggi sono decisi dall'Ufficio centrale<sup>19</sup>.

Alle operazioni di scrutinio possono partecipare i rappresentanti di lista. Presso ciascun seggio, l'Ufficio centrale consegna copia autentica dell'elenco dei cittadini che hanno diritto di voto nella ripartizione a cui si riferiscono i voti che saranno scrutinati nel seggio.

L'avvenuta consegna delle liste consente, naturalmente, al personale del seggio di verificare che i tagliandi dei certificati elettorali contenuti nelle buste corrispondano a cittadini indicati nella lista degli aventi diritto al voto.

A consegna dei voti avvenuta, il Presidente di Sezione, coadiuvato dal Segretario, compie queste operazioni: 1) accerta che il numero delle buste ricevute corrisponda a quello comunicato dall'Ufficio centrale (qualcuno potrebbe aver aggiunto delle schede); 2) accerta che le buste provengano da un'unica ripartizione elettorale; 3) apre ogni busta sincerandosi che in ciascuna di essi siano presenti il tagliando del certificato elettorale di *un solo elettore* e una seconda busta nella quale dovrebbero trovarsi le schede; 4) accerta che il codice apposto sul tagliando elettorale sia abbinabile a quello di un elettore indicato sugli elenchi; 5) accerta che la busta contenente le schede sia chiusa, integra e non rechi alcun segno di riconoscimento; 6) inserisce la busta con le schede in un'urna sigillata (fase di anonimizzazione del voto); Le buste contenute in plichi che contengano più di un tagliando sono annullate. Sono parimenti annullate le schede di un elettore che risulti abbia già votato. Allo stesso modo, sono annullate le schede contenute in una busta aperta o riconoscibile. In ogni caso, il Presidente separa la busta con le schede dal tagliando in modo tale che il voto non sia più riconoscibile.

---

<sup>17</sup> L'invio delle buste deve, infatti, avvenire non oltre le ore 16:00 (ora locale) del giovedì che precede la data stabilita per le votazioni. Le buste sono inviate con una spedizione unica, con valigia diplomatica. I responsabili degli uffici consolari devono incenerire tutta la corrispondenza pervenuta dopo la scadenza del termine appena indicato, oltre che quelle che abbiano stampato per fronteggiare i casi di invii non andati a buon fine che poi non siano state inviate. Di queste operazioni è redatto un verbale, poi trasmesso al Ministero degli affari esteri.

<sup>18</sup> V. nota n. 2.

<sup>19</sup> L'individuazione dei soggetti che procedono alle operazioni di spoglio e scrutinio all'interno dei seggi avviene seguendo le stesse regole che si osservano per allestire i seggi delle circoscrizioni nazionali. Discorso analogo per gli onorari da corrispondere ai membri dei seggi. Presso ciascun seggio è costituito un ufficio elettorale, costituito da un presidente, da un segretario e da quattro scrutatori di cui uno assume, su indicazione del presidente, il ruolo di vicepresidente.

Completata l'apertura dei plichi e l'inserimento delle buste contenenti le schede nell'urna, si procede allo spoglio. Per ogni busta, se ne estrae il contenuto (una o due schede). Su ciascuna scheda viene impresso un bollo (le si appone un timbro). Il timbro permetterà di individuare la sezione che ha proceduto allo spoglio della scheda. Il Presidente, ricevuta la scheda timbrata, enuncerà ad alta voce la votazione e consegnerà la scheda al segretario, affinché anch'egli possa verificarla e, a sua volta, enunciare ad alta voce i voti espressi.

Il resto delle operazioni seguirà lo svolgimento previsto per le operazioni elettorali ordinarie, vale a dire quello normalmente previsto presso gli uffici sezionali circoscrizionali.

### 3. Allargamento del suffragio e problemi generali della disciplina

Dopo aver fornito un affresco delle principali norme della disciplina che regola il voto degli italiani all'estero è, ora, possibile svolgere qualche riflessione di carattere generale sulle criticità e sui benefici che, già alla vigilia dell'approvazione del testo<sup>20</sup>, si segnalavano, presso la dottrina e gli addetti ai lavori. Il panorama delle opinioni sul punto è piuttosto vasto.

Procedendo con ordine, si può, in primo luogo, segnalare che la legge di cui si discute in questa sede abbia perseguito l'intento, probabilmente meritorio, di facilitare l'esercizio del diritto di voto a una parte non certo trascurabile del *popolo* italiano.

Il fatto che, poi, il diritto di voto concretamente esercitabile da un italiano che abbia fissato la propria residenza all'estero sia "un diritto di voto piuttosto diverso" da quello esercitabile dai concittadini rimasti sul territorio dello Stato inaugura un altro ordine di problemi<sup>21</sup>: grazie alla *Legge Tremaglia* è, infatti, possibile conseguire la partecipazione di molti elettori che, verosimilmente, non voterebbero, mantenendo vitale il collegamento di almeno una parte dei moltissimi italiani emigrati (o figli di emigrati) con il proprio territorio d'origine.

La previsione che il diritto di voto per i residenti all'estero sia esercitabile spendendo il "solo" requisito della cittadinanza, in uno con l'attuale conformazione della disciplina italiana sui modi d'acquisto della cittadinanza presta, però, il fianco a considerazioni davvero poco superabili in termini di diseguaglianza nella valorizzazione della partecipazione dei singoli alla comunità nazionale: mentre, infatti, i figli di

---

<sup>20</sup> Per la fase di gestazione della legge si rinvia, tra gli altri, a F. Lanchester, *L'innovazione costituzionale dilatoria e il voto degli italiani all'estero*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2000, p. 123, oltre che alle ricostruzioni di E. Vivaldi, *Maggioranza e opposizioni nel procedimento di approvazione della legge n. 459/2001 (voto degli italiani all'estero)*, in E. Rossi (a cura di) *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari: atti del ciclo di seminari svolti in collaborazione con il Senato della Repubblica e con la Camera dei deputati*, Quaderni della Scuola Superiore Sant'Anna di studi universitari e di perfezionamento, Cedam, Padova, 2004, p. 221; E. Grosso, *Riflessioni a prima lettura sulla nuova legge in materia di voto dei cittadini all'estero*, [www.forumcostituzionale.it/temi di attualità/il sistema elettorale/il voto degli italiani all'estero](http://www.forumcostituzionale.it/temi-di-attualita/il-sistema-elettorale/il-voto-degli-italiani-all'estero).

<sup>21</sup> Sulla ricostruzione dei problemi di ordine costituzionale, che pure si passeranno, brevemente, in rassegna, si rinvia, tra gli altri, all'ancora attuale e insuperata ricostruzione di G. Tarli Barbieri, *Il voto degli italiani all'estero: una riforma sbagliata*, in R. D'Alimonte e A. Chiaramonte, *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 140.



emigrati italiani, possono, con il visto meccanismo, conseguire la cittadinanza *iure sanguinis* ed esercitare con facilità i conseguenti diritti elettorali senza, magari, presentare più alcun collegamento con il Paese d'origine dei propri genitori o antenati, i figli di stranieri nati e cresciuti sul territorio dello Stato, non acquistando, in ogni caso, la cittadinanza, sono, spesso, esclusi da ogni partecipazione pur potendo, quasi sempre, vantare collegamenti molto più significativi con lo Stato italiano<sup>22</sup>.

Il tema è certamente caldo e, per usare un termine molto in voga nei dibattiti attuali, probabilmente *divisivo*, in quanto contrappone chi intende valorizzare l'origine di un'importante e numerosa parte della discendenza italiana (in parte reintegrando figli e nipoti di un'effettiva appartenenza alla comunità nazionale a cui i loro padri sono stati, spesso, costretti a rinunciare) con chi, invece, ritiene che l'accesso al voto dovrebbe valorizzare altri tipi di legami, più ricalcati sull'effettiva possibilità dei singoli di partecipare concretamente alla vita politica e alla costruzione della comunità statale.

Per il vero, non si tratta neanche di un tema nuovo<sup>23</sup>, sebbene lo stesso sia, con ogni probabilità, uno di quelli sui quali è sempre possibile elaborare nuove considerazioni sul punto (anzi, alcune novità possono, ormai, ritenersi dettate o imposte dall'incalzare dei tempi<sup>24</sup>).

Non sono del tutto nuove, ad esempio, le considerazioni che si possono svolgere rispetto all'assenza di garanzie per ciò che concerne la libertà e la segretezza del voto per corrispondenza, almeno con riferimento al preciso momento della sua espressione<sup>25</sup>.

Poiché ogni caso di voto via posta o a distanza o, più in generale, ogni ipotesi di "voto non presidiato" non consente che possa riprodursi, anche in spazi privati, la segretezza della cabina elettorale, qualunque forma di voto per corrispondenza, ivi compresa quella disciplinata dalla legge *Tremaglia*, deve ritenersi soggetta al rischio di condizionamenti e coercizioni al momento di compilazione delle schede elettorali.

---

<sup>22</sup> In altre parole, migliaia di figli di migranti che vivono e lavorano legalmente in Italia non saranno mai (o saranno solo molto difficilmente) idonei a conseguire la cittadinanza italiana secondo la legge vigente. Paradossalmente, bisogna constatare che questi immigrati abbiano meno diritti di quegli (ormai) stranieri che possono richiedere ed ottenere la cittadinanza italiana avendo avi italiani, pur non avendo mai varcato le frontiere nazionali. Al riguardo si rinvia a G. Tintori, *Fardelli d'Italia? Conseguenze nazionali e transnazionali delle politiche di cittadinanza italiane*, Carocci, Roma 2009; G. Zincone (a cura di), *Familismo legale – Come (non) diventare italiani*, Laterza, Roma-Bari, 2006. Sul rapporto tra elezioni politiche ed elezioni comunali, per le quali non sono previste modalità di voto dall'estero, cfr., in particolare, E. Grosso, *Italiani all'estero ed elezioni comunali. La retorica dell'uguaglianza e la ragionevole differenziazione*, in *Le Regioni*, 6/2005, p. 1228.

<sup>23</sup> Se ne parla dai tempi della Costituente. Per un riscontro sul punto si rinvia, tra gli altri, a G. Tarli Barbieri, *op. cit.*, pp. 1-3, che richiama, a sua volta, gli scritti di F. Lanchester.

<sup>24</sup> A questo proposito si consenta di rinviare alle riflessioni conclusive, dove si riportano alcune considerazioni in ordine al rapporto tra nuove tecnologie e persistenza del voto elettronico.

<sup>25</sup> Su questi profili, tra gli altri, v. M. Armanno, *Personale, uguale, libero e segreto. Il diritto di voto nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 2018; E. Grosso, *Articolo 48*, in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, 969, p. 23; Id., *Il voto all'estero: tra difficoltà applicative e dubbi di costituzionalità*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2002, p. 346; F. Lanchester, *Voto (diritto di): a) diritto pubblico (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLVI, Milano, 1993, p. 1107.

Allo stesso modo, non vi è maniera, per le autorità statali, di assicurare la segretezza del voto espresso sulle schede elettorali, almeno finché queste rimangono nella disponibilità dell'elettore a cui sono state inviate per la votazione.

Restano, infatti, intatti tutti i profili – non meno critici – legati alla possibilità che l'elettore si procuri una prova del modo in cui ha votato, rendendo, in questo modo, il proprio diritto di voto oggetto di dinamiche di scambio illegali, ma, cosa più grave, capaci di adulterare la manifestazione di volontà popolare e il libero svolgimento delle elezioni.

A tutto questo si aggiungono le criticità dovute al fatto che la disciplina attuale non prevede la possibilità di cancellarsi dalle liste elettorali<sup>26</sup> e che, come accennato, gli elettori italiani all'estero esercitano un diritto di voto poco assimilabile a quello dei cittadini che esprimono il proprio suffragio sul territorio nazionale: quanto si dice è confermato non solo dal fatto che gli italiani all'estero sono, ad oggi, gli unici elettori a poter esprimere delle preferenze, ma anche dal fatto che i voti dei residenti all'estero individuano una quota di rappresentanti parlamentari separata da quella espressa dai voti degli altri cittadini italiani.

In altre parole, gli italiani residenti all'estero partecipano alla consultazione elettorale solo per individuare una quota riservata di parlamentari: una soluzione che molti hanno ritenuto potesse preferirsi ad altre. Questa frammentazione della rappresentanza<sup>27</sup>, che pone inevitabilmente problemi anche dal punto di vista del rispetto del principio di eguaglianza<sup>28</sup>, è stata fortemente criticata, specie in ragione del fatto che la differenziazione nella è realizzata anche attraverso l'adozione di un sistema di elezione diverso per la circoscrizione estero<sup>29</sup>.

Le criticità finora evidenziate, alcune delle quali prospettano la parziale incostituzionalità della disciplina approvata, sembrerebbero, poi, trovare avallo e rassicurazioni nella non ottima prova che il voto degli italiani all'estero sembra aver dato, nel corso del tempo, di sé (ma, sul punto, si rinvia alle considerazioni del par. 6).

---

<sup>26</sup> A. Gratteri, *Le elezioni dell'altro mondo. Gli italiani all'estero e il voto per corrispondenza*, in R. D'Alimonte – C. Fusaro, *cit.*, pp. 173.

<sup>27</sup> Se ne occupano, tra gli altri, G. Sica, *La legge su voto degli italiani all'estero e la rottura del principio di rappresentanza parlamentare nazionale*, in *Politica del diritto*, 4/2008, pp. 703-718; G.E. Vigevani, *Il voto all'estero: interrogativi sulla «riserva indiana» per i candidati*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2002, p. 348

<sup>28</sup> Sul punto G. Chiara, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 2004.

<sup>29</sup> Un sistema che, peraltro, non ha subito modifiche neanche all'indomani della già citata riduzione del numero dei parlamentari. Sulle problematiche che discendono dal mancato adeguamento della disciplina all'avvenuta riduzione del numero dei parlamentari si rinvia a un recente contributo di M. Cosulich, *Audizione parlamentare nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle modalità applicative, ai fini della verifica elettorale, della legge 27 dicembre 2001, n. 459 "Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani all'estero"* – *Giunta delle elezioni della Camera dei deputati, 27 aprile 2022*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3/2022, p. 136 e, in particolare al par. 4, *La disciplina elettorale in senso stretto*, pp. 139-140. Per la ricostruzione generale dei profili salienti della disciplina si rinvia, inoltre, a F. Caporilli, *Il voto degli italiani all'estero*, in R. Romboli – S. Panizza (a cura di), *L'attuazione della Costituzione. Recenti riforme e ipotesi di revisione*, Pisa University Press, Pisa, 2006, pp. 1-18; L. Ronchetti, *Parità e diritto di voto degli italiani residenti all'estero o «frammentazione» della rappresentanza?*, in C. Calvieri, in *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale: atti del seminario di Perugia del 18 marzo 2005*, Quaderni della rivista di diritto costituzionale, Giappichelli, Torino, 2006, p. 119.

Ad oggi, a parziale ripiano di tutto quanto si è detto rispetto ai *rischi* e alle *storture* di questa disciplina molto dibattuta, si deve, forse, aggiungere, che, almeno secondo alcune letture, la rappresentanza degli italiani all'estero asseconda il principio costituzionale, espresso dall'art. 51 Cost., a tenore del quale la legge può ascrivere alla partecipazione elettorale anche *gli italiani non appartenenti alla Repubblica*, e che, soprattutto, la Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 195/2003, sembra aver disatteso almeno alcuni dei rilievi critici espressi rispetto alla *Legge Tremaglia*, stabilendo che se il Giudice costituzionale accogliesse delle questioni di costituzionalità proposte con riferimento alle norme della legge che regola il voto degli italiani all'estero<sup>30</sup>, si renderebbe molto difficile assicurare l'espressione del diritto di voto agli italiani che vivono in altri Paesi: elettori che la Corte non sembra ritenere affatto titolari di un diritto "depotenziato" rispetto a quello di chi, residente in Italia, sembri poter vantare, almeno sulla carta, un collegamento più stretto e continuo con la comunità statale.

#### **4. Un rischio particolare: la questione della norma sui nuovi certificati elettorali**

In base all'art. 12, comma 5, della l. n. 459/2001, gli elettori all'estero che, a quattordici giorni dalla data delle elezioni, non abbiano ricevuto presso il proprio domicilio il plico con il materiale elettorale, possono chiedere un nuovo plico all'ufficio consolare.

In particolare, è previsto che l'ufficio consolare competente possa rilasciare, *previa annotazione su apposito registro*, un altro certificato elettorale *munito di apposito sigillo* e una seconda scheda elettorale (o nuove schede elettorali), da inviarsi secondo le stesse modalità previste dalla legge per il primo invio. Ora, come visto, ogni certificato elettorale è munito di un tagliando e su ogni tagliando è stampato un codice di lettere e numeri abbinabile ad un elettore presente sulla lista degli aventi diritto al voto, a sua volta disponibile presso ogni ufficio sezionale allestito presso la circoscrizione estero, a cura dell'Ufficio centrale.

Come si è detto, nei plichi elettorali, oltre alla busta interna che conterrà le schede compilate, dovrà essere inserito il tagliando del certificato e il Presidente di Sezione dovrà verificare che, in ciascuna busta preaffrancata, sia presente uno e un solo tagliando.

Ma se, come detto, ciascuna sezione può scrutinare fino a un massimo di tremila voti espressi in una singola ripartizione<sup>31</sup>, come può essersi sicuri che, presso ogni sezione elettorale, sia verificabile che uno stesso avente diritto non abbia votato per corrispondenza due volte: la prima volta utilizzando il materiale

---

<sup>30</sup> C. Fusaro, *Il voto all'estero: quando i costituzionalisti... non ci stanno*, in *Quaderni Costituzionali*, 2/2002, p. 351; L. Elia, *Il voto degli italiani all'estero tra cittadinanza e residenza*, in *Politica Internazionale*, 4-5/2000, p. 69; F. Caporilli, *Ancora sul voto degli italiani all'estero: quando l'incostituzionalità non è dichiarabile*, disponibile su *Forum di Quaderni costituzionali*, [https://forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/old\\_pdf/642.pdf](https://forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/old_pdf/642.pdf)

<sup>31</sup> Cfr. gli artt. 13 della l. n. 459/2001 e 19 del d.P.R. n. 104/2003.

del primo plico, che magari ha finto di non aver ricevuto, e la seconda utilizzando il materiale del secondo plico?

Proviamo a figurarci un esempio: un cittadino italiano, che – in ossequio alla tradizione – chiameremo Tizio, risiede a Buenos Aires e riceve il plico per votare per corrispondenza<sup>32</sup>.

Ipotizziamo che Tizio, entro i termini di legge, magari perché sotto minaccia, dichiari falsamente al consolato di competenza di non aver mai ricevuto il suo plico elettorale al fine di ottenere un nuovo plico che, a sua volta, conterrà del nuovo materiale elettorale e, soprattutto, delle nuove schede elettorali. Avendo ottenuto due plichi, Tizio potrà compilare le schede elettorali presenti in ciascuno di essi e inviarli separatamente. L'operazione potrebbe anche essere ripetibile *n* volte, visto che nulla osta a ritenere che, a discrezione del consolato, possa rilasciarsi anche più di un nuovo plico sostitutivo. Ebbene, i voti così espressi da Tizio (e contenuti in due diverse buste preaffrancate) arriveranno, ciascuno nel proprio plico e in forma anonima, al consolato di riferimento, che poi li invierà in Italia, a Roma. Una volta atterrati a Roma, i plichi saranno distribuiti presso le varie sezioni.

Ricordiamo, però, che ogni sezione può scrutinare fino a tremila voti e, poiché i voti provenienti dal consolato di Buenos Aires sono solitamente molti più di tremila, è verosimile che i due voti di Tizio possano anche finire in due seggi diversi. Naturalmente, qualora i due voti di Tizio finissero nella stessa sezione non ci sarebbero grossi rischi di voto multiplo perché il personale di sezione, una volta aperta la prima busta affrancata, troverebbe al suo interno un tagliando che riconduce a Tizio e segnerebbe che Tizio ha votato. Così, se in un'altra busta affrancata, dovesse rivenirsi un secondo tagliando, sempre riconducibile a Tizio, il Presidente di sezione potrebbe invalidare almeno le schede del secondo plico, non imbucandole nell'urna.

Se, però, le due buste affrancate finissero in due sezioni diverse, non essendo prevista un'apertura generalizzata per tutte le buste provenienti dalla stessa ripartizione o anche solo dallo stesso Stato estero o dallo stesso consolato, è possibile che ciascuna sezione segni che Tizio abbia votato e che ci si accorga solo in seguito (ammesso che venga effettuato un simile controllo successivo) che Tizio abbia espresso un voto multiplo<sup>33</sup>. A questo punto, però, l'incrocio dei dati presenti sulle singole liste disponibili presso

---

<sup>32</sup> Per una ricostruzione sull'esperienza e sui concreti risultati del voto degli italiani all'estero nei vari Paesi, v., tra gli altri, S. Battiston – B. Mascitelli, *Il voto italiano all'estero. Riflessioni, esperienze e risultati di un'indagine in Australia*, Firenze University Press, Firenze, 2012; S. Luconi, *Il voto degli italiani negli Stati Uniti: conservatorismo e bassa partecipazione*, in S. Battiston – B. Mascitelli (a cura di), *Autopsia di un diritto politico*, cit., p. 127; F. Tarantino, *Il voto degli italiani all'estero: le difficoltà incontrate in Argentina nell'attuazione delle norme*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, Vol. n. 57, n. 1, 2007, p. 5; E. Franzina, *La patria degli italiani all'estero*, in *Il Mulino, Rivista trimestrale di cultura e di politica*, 4/2011, p. 607.

<sup>33</sup> In generale, sui rischi connessi alla disciplina sul voto degli italiani all'estero, v., tra gli altri, E. Grosso, *Il voto all'estero: tra difficoltà applicative e dubbi di costituzionalità*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2002, p. 346; S. Battiston – B. Mascitelli, *La sfida per la democrazia e la cittadinanza rappresentata dal voto agli italiani all'estero*, in *Modern Italy*, vol. 13, n. 3, 2008, p. 377; B. Faedda, *Il voto degli altri: rappresentanza e scelte elettorali degli italiani all'estero*, in *Italian American Review*, vol. 5, 1, 2015, p. 48; R. Calvano, *Italiani all'estero (voto degli)*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè. Milano, 2006.

le varie sezioni renderebbe noto che è stato esercitato un voto multiplo solo dopo le schede contenute in tutte e due le buste affrancate siano state imbucate nelle urne e, quindi, anonimizzate per il conteggio.

## 5. Soluzioni interpretative che scongiurerebbero il voto multiplo

L'ipotesi appena paventata sembrerebbe potersi ricavare da una lettura della normativa vigente. In apparente assenza di indicazioni esplicite che risolvano questo problema, onestà intellettuale impone di esperire dei tentativi per rintracciare, sempre all'interno della normativa attuale, alcune possibili soluzioni. In questo senso, si potrebbe, in primo luogo, ipotizzare che il tagliando del nuovo certificato elettorale sia diverso dal primo e ciò lo renda riconoscibile.

Se così fosse, sugli elenchi degli elettori consegnati ai seggi della circoscrizione estero dovrebbe trovarsi indicazione del fatto che *solo il secondo codice*, vale a dire quello apposto sul nuovo certificato, sia abilitato al voto e che, contestualmente, quello del primo sia invalido a votare: di seguito, nel dettaglio, argomenti *pro* e *contro* questa interpretazione.

In base all'art. 14, commi 3 e 4, del *Regolamento di attuazione della legge sul voto degli italiani all'estero* (il visto d.P.R. n. 104 del 2003), il tagliando che si può ritagliare dal certificato elettorale e che deve essere inserito nella busta preaffrancata *non* reca il nome dell'elettore, ma – come visto – solo un codice, numerico o alfanumerico.

I membri della Sezione estero che aprano la busta affrancata e rinverano il tagliando, leggendo il codice, riusciranno a risalire a una determinata posizione nell'elenco dei votanti e una volta che, letto il codice, avranno scorso l'elenco dei votanti per cercarlo, risaliranno anche all'identità dell'elettore. Il fatto che sui tagliandi sia impresso solo un codice, anziché l'indicazione delle generalità dell'elettore, consente, probabilmente, di evitare che, se la busta affrancata fosse rubata o aperta da un soggetto non legittimato a impossessarsene o ad aprirla, questi non riuscirebbe a risalire alla persona da cui proviene la busta.

Sembra, però, che il codice del tagliando sia il numero di iscrizione all'anagrafe dei residenti all'estero. Dai fac-simile dei certificati elettorali rinvenibili anche in rete si apprende che il numero o codice riportato sui tagliandi sia indicato con la dizione *numero di iscrizione dell'elenco degli elettori italiani residenti all'estero*. Questo lascerebbe pensare che possa anche trattarsi di un numero progressivo, ottenibile – cioè – in base a criteri fissi, come una sorta di codice fiscale – e che lo stesso sia sempre lo stesso per ciascun elettore (e non venga quindi *cambiato* quando si stampa il nuovo certificato elettorale<sup>34</sup>).

---

<sup>34</sup> Come intuibile, una circostanza del genere non lascerebbe del tutto soddisfatti neanche in termini di sicurezza del voto rispetto al pericolo di contraffazioni. I rischi legati ad ipotesi di questo genere esulano, però, in parte dalle critiche rivolgibili alla disciplina, perché tecniche di adulterazione elettorale sono, purtroppo – e come noto – praticabili rispetto a ogni consultazione elettorale.

In altre parole, non essendo chiaro se, in caso di rilascio di un nuovo certificato elettorale, il consolato che provvede al nuovo rilascio emetta un certificato che contiene un nuovo numero di iscrizione o un nuovo certificato con il numero di iscrizione che c'era anche sull'altro certificato (quello che era nel plico che l'elettore ha dichiarato di non aver mai ricevuto), va da sé che, solo nel primo caso, cioè quello di un codice nuovo, ci si potrebbe mettere al riparo dall'ipotesi di voto multiplo di chi possieda due plichi.

Ciò sarebbe possibile inserendo nell'elenco degli aventi diritto al voto (ed abilitando, quindi, al voto) solo il codice del secondo plico o, alternativamente, annotando su questo stesso elenco che i codici dei “primi certificati elettorali” (quelli rispetto ai quali sono stati richiesti dei duplicati) non sono più abilitati al voto e devono ritenersi sostituiti da altri, puntualmente indicati, con annotazione, sulle liste (realizzando, cioè, un caso di “cancellazione esplicita”).

Tuttavia, come si diceva, gli argomenti che depongono a *sfavore* di questa possibilità sembrano più numerosi di quelli a suo sostegno, perché, oltre alla vista circostanza per cui il numero indicato sui tagliandi (il numero di iscrizione all'elenco degli aventi diritto al voto) sia, probabilmente, un numero progressivo, abbinato cioè in modo fisso ad ogni elettore, possono essere rintracciati altri elementi che lasciano credere che il certificato sia uguale al primo.

In primo luogo sembrerebbe che il rilascio del nuovo certificato avvenga in base a un esercizio di discrezionalità decisoria in quanto, stante il tenore testuale della legge, il consolato non sembra *tenuto* a rilasciare un nuovo duplicato: circostanza che potrebbe suggerire che tale ufficio abbia la facoltà di ponderare adeguatamente la decisione di rilasciare un nuovo certificato e, magari, di ponderare anche “il rischio di immettere nel sistema un nuovo plico, da cui può derivare un voto multiplo”. In aggiunta, e questo sembra un dato, invero, molto poco trascurabile, non sembra trovarsi alcuna previsione che imponga che il codice impresso sul tagliando del nuovo certificato elettorale debba essere necessariamente diverso.

Ora, sebbene le argomentazioni a sostegno della *non diversità* del codice sul tagliando elettorale siano abbastanza significative, esistono, tuttavia, argomenti anche a sostegno di una differenziazione tra codici. Come detto, quest'ultima ipotesi fornirebbe la possibilità di scongiurare un voto multiplo. Al riguardo, in primo luogo, si può osservare che nel *Promemoria* del documento *Istruzioni per le operazioni degli uffici elettorali di sezione*, adottato dal Ministero dell'Interno in occasione di un referendum confermativo, viene riferito che i codici presenti sui tagliandi sono costituiti di lettere e numeri<sup>35</sup>.

I numeri identificativi degli elettori, individuati in base all'incrocio dei dati tra Anagrafi degli italiani residenti all'estero (AIRE) e schedari consolari recano la lettera *I* (che sta per *Interno*, ovverosia Ministero

---

<sup>35</sup> Cfr. pag. 8 – pag. 9 del documento .PDF, disponibile all'indirizzo [Ministero dell'Interno - Istruzioni per le operazioni dell'Ufficio centrale della circoscrizione estero.pdf](#)



dell'Interno). Quelli degli elettori ammessi a votare dal Console in alcuni casi previsti dalla legge<sup>36</sup> presentano, invece, la lettera *E* (che sta, invece, per *Esteri*).

Ebbene, il fatto che esistano almeno *due tipi* di codici e che anche il Ministero degli esteri sia abilitato a generarne ci lascia pensare che, in caso di richiesta di un nuovo certificato elettorale, possa anche non rilasciarsi un certificato con lo stesso codice sul tagliando e stamparsi, viceversa, un certificato che abbia un codice diverso, generato dal Ministero degli esteri (che, come visto, è abilitato a generarne), il quale possa essere indicato come l'unico valido per un certo elettore sulle liste sezionali da consegnare ai seggi circoscrizionali.

Ancora, sempre ai sensi dell'art. 12, comma 5, della l. n. 459/2001 è previsto che, se la richiesta di rilascio di un duplicato del plico è assecondata, il rilascio del nuovo plico è subordinato ad *annotazione* su apposito registro.

Il comma 7 dello stesso articolo della stessa legge dice, poi, che i consolati provvedono all'invio degli *elenchi degli elettori ammessi al voto*. Il fatto che si tenga traccia dei duplicati emessi con l'annotazione e che si parli di *elenchi*, al plurale, rende possibile che i consolati siano tenuti a inviare anche ipotetici elenchi di elettori con i codici aggiornati. Ad ogni modo non bisogna, comunque, trascurare che la dizione *elenchi* possa essere al plurale anche solo per fare riferimento alle liste di elettori ammessi al voto dal Console in casi speciali<sup>37</sup>.

L'argomento più forte per sostenere che il tagliando del certificato duplicato sia diverso, è, però, che il *certificato* da cui si stacca il tagliando è sicuramente diverso da quello del primo plico. La legge, infatti, facendo riferimento al secondo certificato, parla di *nuovo certificato munito di apposito sigillo*, anziché di duplicato. Come si diceva, ai sensi dell'art. 12, comma 5, della legge n. 459/2011, il consolato che rilasci un nuovo plico elettorale all'elettore che ne faccia richiesta deve annotare, su un apposito registro, che si è proceduto ad un nuovo invio, e munire il nuovo certificato elettorale di un apposito sigillo.

Stante il disposto della norma, potrebbe ritenersi che non abbia senso rilasciare un certificato diverso, che quindi non è un perfetto duplicato, lasciando lo stesso numero di tagliando, ma, in assenza di espliciti riscontri in tal senso, il dubbio sembra permanere<sup>38</sup>.

Come visto, secondo quest'ultima impostazione, è possibile che, sia i tagliandi dei nuovi certificati elettorali, sia gli stessi nuovi certificati elettorali, siano riconoscibili (ovverosia distinguibili da quelli del

---

<sup>36</sup> V. sempre nota n. 2.

<sup>37</sup> Cfr. casi *ex artt.* 16 e 17 del d.P.R. n. 104/2003

<sup>38</sup> Certo, il fatto che anche il certificato sia riconoscibile è importante, perché vi sono casi in cui l'inserimento del certificato elettorale nel plico – inserimento che *non* dovrebbe avvenire – consente comunque il valido esercizio del diritto di voto, ma se – come, invece, dovrebbe essere – il voto avviene inserendo *solo* il tagliando e non c'è modo di individuare e inabilitare uno dei due o più tagliandi emessi con riferimento a un elettore, il rischio di voto plurimo permane.

primo plico): i primi (i tagliandi dei nuovi certificati) perché forse recanti nuovi codici; i secondi (i certificati dei nuovi plichi) perché muniti di apposito sigillo. Se così fosse (e se le liste degli aventi diritto al voto consegnate presso i singoli seggi fossero aggiornate alle ipotesi di invio del duplicato del plico, recando solo i codici aggiornati) sarebbe possibile scongiurare ipotesi di voto multiplo attraverso i duplicati.

In altre parole, in questo modo, il nostro Tizio non dovrebbe poter esprimere un voto multiplo (e, quindi, invalido<sup>39</sup>). E questo perché solo il codice presente sul secondo tagliando dovrebbe essere presente sulla lista aggiornata degli aventi diritto al voto, disponibile presso la sezione. In alternativa, su questa lista potrebbero essere presenti tutti e due i codici (il vecchio e il nuovo), con l'annotazione che solo uno dei due sia ammesso al voto, in modo che le buste del codice invalido non siano inserite nell'urna.

A conclusione di questa breve, ma densa, riflessione problematica merita, forse, riferire di un'ipotesi, apparentemente ricavabile da norme interne, che sembra consentire che sia sollecitato l'esercizio di una facoltà di controllo centralizzato del Presidente dell'Ufficio centrale, la quale eviterebbe il problema. Qualora la forma di controllo di cui stiamo per parlare fosse azionata, il rischio di voto multiplo finora prospettato potrebbe essere risolto.

Come visto, le difficoltà descritte nascono dal fatto che, essendo i voti ripartiti (o, meglio, ripartibili) tra più seggi, ciascuno dei quali annovera sulla propria lista quali codici abbia trovato sui tagliandi, in caso di voti multipli che finiscano in seggi diversi, c'è il rischio che entrambi vadano a conteggio. Ebbene, a prescindere dalla possibilità che il nuovo certificato elettorale rechi un numero diverso da quello dal primo, le ipotesi di voto multiplo (sia di questo che del tipo ipotizzato nei paragrafi successivi) sembra possano scongiurarsi anche laddove, in fase di ripartizione dei voti ai singoli seggi, il Presidente dell'Ufficio centrale per la circoscrizione estero decida di aprire *tutti* i plichi che provengano dal medesimo consolato per estrarre solo le buste con le schede e ripartire solo quelle tra i vari seggi.

Nell'ipotesi in cui il Presidente eserciti questa facoltà – facoltà che sembra essergli riconosciuta in base all'interpretazione della legge che è offerta dal par. 8 delle *Istruzioni per le operazioni dell'Ufficio centrale per la circoscrizione Estero*, adottate dal Ministero dell'Interno<sup>40</sup> – la fase di controllo dei tagliandi contenuti nei

---

<sup>39</sup> Per una bibliografia essenziale sul voto multiplo e, più in generale, invalido *ex art.* 48 Cost., si rinvia, tra gli altri, a M. Armanno, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2/2018; G.U. Rescigno, *Sistemi elettorali, rappresentanza politica, democrazia*, in *Lo Stato*, 4/2015, p. 203; E. Longo, *Eguaglianza e diritto di voto*, in A. Pin (a cura di), *Il diritto e il dovere dell'uguaglianza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015; L. Trucco, *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011; M. Rubechi, *Il diritto di voto: profili costituzionali e prospettive evolutive*, Giappichelli, Torino, 2016; E. Bettinelli, *Diritto di voto*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, Torino, 1990; E. Grosso, *Art. 48*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 961 e s. e in F. Furlan, *Art. 48*, S. Bartole e R. Bin (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Padova, 2008, 484 e s. Per la giurisprudenza costituzionale v. soprattutto la sent. n. 429/1995.

<sup>40</sup> Cfr. p. 11 del citato Manuale elettorale.



plichi provenienti da un unico consolato verrebbe accentrata prima della distribuzione delle schede ai singoli seggi consentendo, quindi, di rilevare tagliandi multipli, riferiti agli stessi elettori.

Ammesso, però, che l'esercizio di tale facoltà possa ritenersi effettivamente riconosciuta dall'ordinamento, si tratterebbe, pur sempre, di una facoltà, la quale potrebbe essere esercitata come no. In aggiunta, sembrerebbe davvero inverosimile che il Presidente dell'Ufficio centrale per la circoscrizione estero possa avviare un controllo generalizzato, anche solo consolato per consolato, perché vi sono ipotesi nelle quali i voti provenienti da un singolo consolato possono essere numerosissimi.

## 6. Altri problemi particolari del voto per corrispondenza

Come si è cercato di mostrare, le criticità manifestate rispetto all'introduzione del voto per corrispondenza e, più in particolare, le preoccupazioni esternate rispetto al corretto funzionamento del sistema ideato dal legislatore sono diverse e piuttosto fondate<sup>41</sup>.

Quelle delle quali ci si è occupati fino a questo momento rappresentano, però, solo una parte dei problemi che sembrerebbero, allo stato, esistenti<sup>42</sup>.

Come noto, l'esperienza ci consegna anche altri dubbi sul funzionamento di questo sistema, quantomeno rispetto ai controlli effettuati sulle liste che – stando alle testimonianze di alcuni scrutatori e rappresentanti di lista<sup>43</sup> – sembra non siano stati, in ogni caso, soddisfacenti<sup>44</sup>. A questo proposito, e senza pretesa di esaustività, l'ultima parte di questo lavoro proverà a completare il quadro dei problemi riscontrabili, descrivendo, brevemente e prima delle conclusioni: il caso delle schede con la stessa grafia, il caso dei *cacciatori di plichi* e le altre criticità dovute ora a lacune della disciplina ora a insidie proprie dei sistemi postali.

---

<sup>41</sup> E questo anche perché possono avanzarsi dubbi circa l'ammissibilità del d.P.R., che è una fonte secondaria, ad esprimersi in materia elettorale. Sull'estensione della riserva di legge in materia elettorali cfr. quanto, a suo tempo, a suo tempo, detto dal Consiglio di Stato, in sede di parere sullo schema di regolamento. Così Cons. stato, sez. atti normativi, 20 dicembre 2002, n. 4015, cit., p. 2401

<sup>42</sup> Sui problemi che non possono essere approfonditi in questa sede si rinvia, oltre che alle opere bibliografiche già richiamate in nota, a F. Caporilli, *Ancora sul voto degli italiani all'estero: quando l'incostituzionalità non è dichiarabile* e T.E. Frosini, *Una nota sull'elettorato (passivo) degli italiani all'estero*, entrambi su *Forum di Quaderni costituzionali*; oltre che all'articolo di M. Luciani, *Nell'urna di Dakar. Il pasticcio del voto degli italiani all'estero*, su *LaStampa*, 21 novembre 2001

<sup>43</sup> A questo proposito si rinvia ai servizi televisivi realizzati da *Le Iene*, oggi disponibile su: <https://www.ilblogdellestelle.it/2017/11/lo-scandalo-del-voto-allestero-continua-e-il-governo-non-muove-un-dito.html>, oltre che a molti articoli di giornale tra cui, qui, si riporta: A. D'Ambra, *Elezioni 2018, il voto degli italiani all'estero? Ancora a rischio brogli*, qui disponibile: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/01/12/elezioni-il-voto-degli-italiani-allestero-inquinato-dallombra-dei-brogli/4036556/>. Per l'inchiesta di Repubblica, relativa all'elezione precedente all'ultima scorsa, cfr. l'articolo *VOTO ALL'ESTERO: Repubblica denuncia in un video lo scandalo in Australia*, disponibile su: <http://www.italiaestera.net/modules.php?name=News&file=article&sid=5391>

<sup>44</sup> M. Rubechi, *Il voto degli italiani all'estero fra presunti brogli e proposte di modifica*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2008, pp. 336-369; M. Armanno, *Il voto degli italiani all'estero e la riduzione degli spazi di accesso al giudizio di costituzionalità in materia elettorale*, nota pubblicata in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo: [https://iris.unipa.it/retrieve/handle/10447/350675/689367/nota\\_63\\_2018\\_armanno.pdf](https://iris.unipa.it/retrieve/handle/10447/350675/689367/nota_63_2018_armanno.pdf) (ultima consultazione d.d. 13 giugno 2022).



Procedendo per gradi, esercitando il voto per le elezioni politiche sul territorio nazionale, allo stato non è, come noto, possibile esprimere preferenze. Gli elettori vengono eletti attraverso il sistema dei listini bloccati<sup>45</sup>. Nel sistema previsto per il voto degli italiani all'estero, invece, è, come visto, possibile esprimerne.

Nel corso dell'ultima tornata elettorale, lo scrutinio delle buste pervenute dall'estero ha restituito molte schede con la stessa grafia, tutte per lo stesso candidato<sup>46</sup>. Questo lascerebbe pensare che potrebbero essere state compilate tutte dalla stessa persona.

In secondo luogo, alcune inchieste ed alcune testimonianze<sup>47</sup> hanno rivelato la possibile esistenza di organizzazioni attive per l'acquisto fraudolento o la raccolta (furtiva) di plichi elettorali destinati agli elettori residenti all'estero (questo accadrebbe, materialmente, sottraendo la posta destinata agli italiani residenti all'estero in tutti quei casi, purtroppo frequenti, in cui i plichi elettorali non vengono consegnati nelle mani del destinatario, attraverso lo strumento della raccomandata o altri strumenti ad essa assimilati). Sembrerebbe, peraltro, che, in almeno in alcune zone del mondo, esista un mercato di plichi elettorali (e che, cioè, i destinatari degli stessi, non interessati a votare, li vendano affinché altri soggetti possano compilare le schede elettorali in luogo di se stessi, aventi diritto<sup>48</sup>).

In terzo luogo, chi riceve le schede per posta e decida di non votare, non è tenuto a riconsegnarle. Questo è un aspetto di grande importanza, perché consente di vendere o di cedere, senza conseguenze, le proprie schede (ed i propri certificati) e, in buona sostanza, anche il proprio diritto di voto.

Ancora, alcuni scrutatori impiegati presso la circoscrizione estero hanno rivelato che c'è l'abitudine di controllare solo se il codice riportato sul tagliando corrisponda a quello di un avente diritto al voto e di imbucare subito la busta contenente la scheda elettorale (o le schede elettorali) nell'urna. In altre parole, secondo quanto riferito, spesso non viene controllato se, sulla lista degli aventi diritto al voto, che è disponibile presso ogni seggio, in corrispondenza del nome riportato sul tagliando, sia annotato se si tratta di un elettore che ha espresso la volontà di avvalersi dell'opzione del voto in Italia. Il fatto che la

---

<sup>45</sup> Questo è quanto prevede l'attuale legge elettorale, la legge 3 novembre 2017, n. 165.

<sup>46</sup> Al riguardo v., in particolare, C. Anesi – L. Bagnoli, *Elezioni italiane 2018, sotto indagine per presunti brogli il voto in Argentina*, disponibile su <https://irpimedia.irpi.eu/cario-sangregorio-brogli-elettorali-2018/>. Per altre testimonianze, relative ad altri Paesi, si rinvia, in particolare, alla nota n. 32.

<sup>47</sup> A. Manfredi, cfr. il video su Repubblica.it intitolato "Ecco i brogli in Australia", 9 luglio 2007.

<sup>48</sup> Sul fenomeno dei cacciatori di schede e la compravendita di plichi elettorali v., ad esempio, *Brogli nel voto all'estero? Le Iene filmano presunta compravendita di 3.000 schede elettorali Video acquisito dalla Digos*, [https://www.ilgazzettino.it/esteri/brogli\\_voto\\_estero\\_le\\_iene\\_documentano\\_compravendita\\_3000\\_preferenze\\_a\\_colonia-3585977.html](https://www.ilgazzettino.it/esteri/brogli_voto_estero_le_iene_documentano_compravendita_3000_preferenze_a_colonia-3585977.html) o l'articolo di di Repubblica *Elezioni 2018, "Le Iene": "Compravendita di 3.000 voti in Germania"*, qui disponibile:

[https://www.repubblica.it/speciali/politica/elezioni2018/2018/03/04/news/elezioni\\_2018\\_iene\\_compravendita\\_voti\\_germania-190434289/](https://www.repubblica.it/speciali/politica/elezioni2018/2018/03/04/news/elezioni_2018_iene_compravendita_voti_germania-190434289/)



busta con le schede sia inserita nell'urna senza aver effettuato queste verifiche può determinare che si conteggino voti multipli (e cioè che uno stesso elettore possa votare per corrispondenza e “in presenza”). Proseguendo, come si diceva, il materiale elettorale non è sempre inviato per raccomandata con avviso di ricevimento. Secondo alcune testimonianze, in molti Paesi, l'invio del materiale elettorale non avverrebbe neanche con mezzi adeguati: in questo modo non c'è prova del fatto che il materiale elettorale (schede elettorali e certificato) sia stato consegnato nelle mani degli aventi diritto al voto, né che il plico non sia stato ritirato da qualcuno che non abbia diritto a riceverlo. In quest'ultima ipotesi, chi si sia impossessato del plico troverebbe al suo interno tutto ciò che occorre per votare in luogo del suo legittimo destinatario<sup>49</sup>.

Da ultimo, si riscontra il problema delle liste non aggiornate. In alcuni casi, le liste degli aventi diritto redatte dalle amministrazioni non risultavano aggiornate (comparendo tra gli aventi diritto anche persone decedute). Casi del genere possono spiegarsi in diversi modi. In queste circostanze ci si può trovare di fronte sia a negligenze imputabili all'amministrazione, sia a tentativi fraudolenti di moltiplicare i voti. I familiari e i congiunti dei cittadini italiani residenti all'estero sono, infatti, obbligati a comunicare al consolato di riferimento la morte del cittadino italiano. Laddove questo non accada e vi sia scarso coordinamento tra il consolato italiano e le amministrazioni locali, può darsi l'ipotesi in cui il consolato ritenga che un certo cittadino italiano residente all'estero sia ancora in vita, benché deceduto, e trasmetta il materiale elettorale all'indirizzo in cui risulta che risieda il defunto. Va da sé che se l'indirizzo di residenza del defunto è, come spesso accade, lo stesso in cui risiedono i suoi familiari o, ancora, un indirizzo a cui i familiari del defunto (o altre persone) abbiano accesso. In questo modo è possibile che altri soggetti entrino in possesso del plico destinato al defunto e votino a suo nome e per suo conto, come se ne avessero diritto (questo è possibile perché vi sono, come detto, casi in cui i plichi sono recapitati senza l'uso della raccomandata).

Il visto problema si somma, infine, a quello dei plichi lasciati incustoditi presso l'Ufficio centrale per la circoscrizione estero. Alcune fotografie, mostrate in un servizio del programma televisivo *Striscia la Notizia*, raffigurano pacchi contenenti buste affrancate con i voti degli italiani residenti all'estero, ammassati in luoghi non sorvegliati e lasciati incustoditi per ore<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Per ovviare a questo problema, in Cina, la consegna dei plichi avviene, ad esempio, a mani del destinatario ed è subordinata all'esibizione del passaporto

<sup>50</sup> Il video è disponibile all'indirizzo: <https://www.striscialanotizia.mediaset.it/video/voto-degli-italiani-all-estero-32719.shtml>

## 7. Conclusioni

La disamina svolta fino a questo momento ha ripreso ed evidenziato alcuni dei *deficit* strutturali che la disciplina sul voto degli italiani all'estero presenta. I profili scoperti dell'intervento legislativo sembrano molti e, in alcuni casi, anche piuttosto noti.

Le rassicurazioni finora espresse dalla Corte costituzionale sembrerebbero essere idonee a superare solo in parte i problemi evidenziati, nel tempo, rispetto a questa disciplina.

Ad oggi, taciuti i rischi di falsificazione, invero molto probabili, perché alimentati dalla circostanza per cui le votazioni si svolgono su schede elettorali stampate dalle singole rappresentanze consolari, la criticità, forse, più rilevante per ciò che concerne la raccolta dei voti degli italiani all'estero sembra data dalla *quantità* dei problemi riscontrati, perché il fascio di complicazioni che, secondo i casi, sono state prospettate o, addirittura, riscontrate, sembra stia assumendo dimensioni davvero poco sostenibili dal punto di vista costituzionale.

In altre parole, lo stratificarsi di problemi e perplessità sia rispetto a ciò che potrebbe accadere, sia con riguardo a ipotesi problematiche che sembrerebbero essersi già verificate, dovrebbe indurre a un serio ripensamento di questa forma di voto e farci domandare se l'esposizione a tutti i rischi, oggi, isolati non sia davvero un prezzo esagerato dal punto di vista delle garanzie costituzionali. Il fatto che il voto per corrispondenza non stia dando ottima prova di sé impone, peraltro, di valutare se questo possa essere sostituito dagli strumenti che offrono, oggi, le nuove tecnologie, e se non esistano forme di voto a distanza che, fermi restando i difetti che ciascun sistema di voto non presidiato può presentare, offrano, magari, più garanzie rispetto a com'è ora strutturato e a come ora funziona il voto per corrispondenza<sup>51</sup>. Più in particolare, una volta che si sia ammesso che l'esercizio del diritto di voto può avvenire anche in spazi privati e, cioè, non presidiati, sembra quasi più sicuro affidarne l'espressione a sistemi tecnologici che non alla posta, in quanto, allo stato attuale, diversamente da quanto si è avuto nel recente passato, sono disponibili sistemi di autenticazione degli utenti multifattoriali, in qualche caso anche a parametri biometrici, capaci di fornire maggiori rassicurazioni sul piano dell'effettiva identità degli elettori<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Sul rapporto tra tecnologia e voto degli italiani all'estero cfr. E. Longo, *Europa e democrazia elettronica*, in A. Pajno – L. Violante, *Biopolitica, pandemia e democrazia. Rule of law nella società digitale, Vol. I, Problemi di governo*, Il Mulino, Bologna, 2021, p. 233; P. Costanzo, *La democrazia digitale (precauzioni per l'uso)*, in *Diritto pubblico*, 1/2019, p. 74; G. Fioriglio, *Democrazia elettronica. Presupposti e strumenti*, Milano, 2017; L. Trucco, *Le nuove tecnologie salveranno il voto all'estero degli italiani?*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2013, pp. 132-134; A. Sarais, *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, Il Mulino, Bologna, 2008; A. Gratteri, *Il "pallottoliere elettronico", ovvero la rilevazione informatizzata dello scrutinio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 12 febbraio 2006; Id., *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, 2005; A. Di Giovine, *Democrazia elettronica: alcune riflessioni*, in *Diritto e società*, 3/1995, p. 399;

<sup>52</sup> Ci si riferisce, in particolare, alle forme di *e-voting* (voto elettronico) o *i-voting* (internet voting). Per una panoramica delle soluzioni proposte – e in qualche caso adottate – per l'organizzazione delle tornate elettorali con strumenti elettronici, si rinvia a: A.G. Orofino, *L'espressione elettronica del suffragio*, in *Diritto dell'Internet*, 2006, p. 201; L. Cuocolo, *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2008, p. 255; R.M. Alvarez – T.E. Hall – A.H. Trechsel, *Internet Voting in Comparative Perspective: The Case of Estonia*, in *Political*

Il tutto senza contare che alcuni sistemi di voto elettronico sembrano, inoltre, in grado di assicurare, meglio del sistema postale, l'invio delle informazioni utili a votare e, a sua volta, l'arrivo "a destinazione" dei voti<sup>53</sup>, senza che gli stessi possano incorrere in smarrimenti.

Al netto di queste considerazioni, il quadro appena descritto sembra, infine, aggravato dalla circostanza che, mentre fenomeni come quello dei *cacciatori di schede* o delle possibili falsificazioni, sono, in qualche misura, ascrivibili alla volontà e capacità criminale di altri soggetti, possibili difetti di disciplina come quello relativo alla questione del rilascio dei nuovi certificati elettorali, non pacificamente distinguibili dai precedenti, inaugurano un filone di responsabilità completamente addebitabile all'amministrazione, senza che l'autorità pubblica possa, in questo caso, accampare alcuna giustificazione per la sua inefficienza o, ancora, spiegarne la causa con l'intervento di altre forze. In questa seconda e problematica ipotesi, infatti, il danno che sembra potersi ritrarre è più grave, perché, come si può notare, è l'amministrazione stessa che crea l'occasione perché sia adulterata la raccolta dei voti.

Tutto ciò premesso si può, allora, affermare che sia, forse "quasi meglio" che il voto postale realizzi la tanto criticata "scissione della rappresentanza", inaugurando un nuovo circuito di rappresentatività in possibile deroga al principio di eguaglianza. Poiché, infatti, il voto per corrispondenza funziona, come visto, così male, se lo stesso non fosse confinato a una ridotta riserva di seggi e influisse, quindi, maggiormente sull'elezione parlamentare, il danno che il sistema potrebbe ricavare dal suo criticabile svolgimento sarebbe molto più grave.

Certo, quella appena espressa è una consolazione piuttosto magra e lo è tanto di più quanto più ci si avvede che, in un sistema politico come il nostro, *a fortiori* all'indomani della riduzione del numero dei

---

*Science & Politics*, 42(03), 2009, p. 497; P. Carlotto, *Il voto elettronico nelle democrazie contemporanee*, Cedam, Padova, 2015; A. Driza Maurer – J. Barrat (a cura di), *E-voting case law: a comparative analysis*, Routledge, Londra, 2015; G. Di Ciollo, *Voto elettronico: rilievi giuridici e tecnici. Teorizzazione di un modello sperimentale di votazione mediante uso della tecnologia blockchain*, in *Jei – Jus e Internet*, 23 novembre 2017; A. De Guttry, *Diritto di voto e pandemia: le norme internazionali e gli interventi degli organismi sovranazionali*, in *Federalismi.it*, n. 20/2020; . Sul dibattito italiano, cfr. A. Bettinelli, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 46, 2002, p. 5; L. Trucco, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1/2011, p. 47; P. Carlotto, *Il voto elettronico in Italia: sperimentazioni e difficoltà*, in *Nuova Rassegna*, 1/2012, p. 83; M. Rubechi, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Giappichelli, Torino, 2016; A. Gratterer, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 marzo 2015; L. Trucco, *Il voto elettronico nel quadro della democrazia digitale*, in T.E. Frosini – O. Pollicino – E. Apa – M. Bassini, *Diritti e libertà in Internet*, Le Monnier, Firenze, 2017, p. 425; G. Gometz – M.T. Folarin, *Voto elettronico presidiato e blockchain*, in *Ragion pratica*, 2/2018, p. 316; L.G. Sciannella, *Il Remote Internet Voting in prospettiva comparata. Il caso dell'Estonia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2020, p. 451; M. Rosini, *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali, prime riflessioni sulle difficoltà di implementazione dell'e-voting nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista AIC*, 1/2021; E. Caterina – M. Giannelli, *Il voto ai tempi del blockchain: per una rinnovata valutazione costituzionale del voto elettronico*, in *Rivista AIC*, 4/2021;

<sup>53</sup> In questo caso, l'invio del voto avverrebbe in forma telematica e il contestuale deposito nell'apposita urna elettronica.



parlamentari, anche una quota piuttosto ridotta di deputati e senatori (qual è quella espressa dagli italiani che votano dall'estero), può determinare la caduta di una maggioranza di governo<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Così anche U. De Siervo, *Il voto dei cittadini residenti all'estero ed alcune caratteristiche della nostra legislazione in tema di cittadinanza*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà (scritti in onore di Paolo Barile)*, Cedam, Padova, 1990, p. 296. Sulla relazione tra riduzione del numero dei parlamentari e il mancato adeguamento della normativa sull'elezione degli italiani all'estero si rinvia, in particolare, alle riflessioni di M. Cosulich, *Audizione parlamentare*, cit. p. 137 e ss.