

Il voto non presidiato e il principio costituzionale della segretezza del voto

Daniele Casanova*

ABSTRACT:

As citizens become increasingly mobile, their location on election day is less likely to coincide with the place where they are registered to vote. In this context, unsupervised voting may facilitate the exercise of the right to vote, but weakens the safeguards protecting ballot secrecy, enshrined in Article 48 of the Italian Constitution, exposing voters' choices to greater risks of pressure and interference. Germany, Austria and Estonia offer different responses to this tension, although all three explicitly recognise ballot secrecy in their constitutions. The article examines these approaches to explore the conditions under which unsupervised voting may be constitutionally permissible in Italy.

La crescente mobilità dei cittadini rende meno stabile la coincidenza tra il luogo di residenza e quello in cui essi si trovano nel giorno della votazione. In tale contesto, il ricorso al voto non presidiato può agevolare l'esercizio del suffragio, ma riduce le garanzie poste a tutela della segretezza del voto, sancita dall'art. 48 Cost., esponendo la scelta dell'elettore a maggiori rischi di pressioni e interferenze. Le esperienze tedesca, austriaca ed estone offrono risposte diverse a questa tensione, pur muovendo dall'espresso riconoscimento costituzionale della segretezza. Il contributo ricostruisce questi percorsi per interrogarsi sulle condizioni di ammissibilità del voto non presidiato nell'ordinamento italiano.

SOMMARIO: 1. La funzione costituzionale della segretezza del voto – 2. L'effettività del suffragio e la conservazione delle garanzie nel voto fuori sede anticipato e presidiato – 3. L'esperienza tedesca tra suffragio universale e attenuazione delle garanzie del voto segreto – 4. L'esperienza austriaca tra segretezza del voto e necessità di una base costituzionale per il voto per corrispondenza – 5. L'esperienza estone e il revoting come tecnica di compensazione dei rischi del voto non presidiato – 6. Il voto non presidiato tra inderogabilità dei principi e graduazione delle garanzie – 7. L'ammissibilità costituzionale del voto non presidiato tra effettività e garanzie del suffragio.

1. La funzione costituzionale della segretezza del voto

Il ricorso al voto non presidiato, inteso come espressione del suffragio al di fuori di postazioni pubbliche e sorvegliate¹, pone, pressoché inevitabilmente, un problema di

* Professore Associato di diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Brescia.

¹ Per la distinzione tra voto presidiato e non presidiato si vedano A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, 2005, pp. 109 ss., e L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 1/2011, p. 54. In merito si veda anche il *Report on the Compatibility of Remote Voting and Electronic Voting with the Standards of the Council of Europe*, adottato dalla

compatibilità con i principi collocati a presidio dell'esercizio del diritto di voto e, soprattutto, con il principio della sua segretezza.

La questione assume particolare rilevanza all'interno dell'ordinamento italiano, nel quale l'art. 48, secondo comma, della Costituzione qualifica espressamente il voto come «personale ed eguale, libero e segreto». Proprio la difficoltà di assicurare, al di fuori del seggio elettorale, condizioni equivalenti a quelle garantite dalla presenza fisica dell'elettore all'interno di una cabina elettorale presidiata è, del resto, uno degli argomenti tradizionalmente utilizzati per opporsi all'introduzione di forme di votazione alternative a quella nel seggio².

Il problema, tuttavia, sembra meritare di essere impostato in termini meno netti di quanto potrebbe suggerire una contrapposizione tra voto al seggio pienamente rispettoso della segretezza del voto e il voto a distanza, nel quale essa sembrerebbe invece venire meno. Una simile interpretazione rischia, infatti, di attribuire al principio di segretezza un carattere “assoluto” e categorico che non trova piena corrispondenza né nell'esperienza concreta dell'ordinamento italiano, che già conosce, per esempio, il voto per corrispondenza per i cittadini residenti stabilmente o temporaneamente all'estero (v. *infra*) o, su un diverso piano, il voto assistito previsto per determinate categorie di elettori impossibilitati a esprimere la propria scelta, né nell'esperienza di altri ordinamenti costituzionali nei quali il medesimo principio convive – da tempo – con forme, anche assai estese, di voto a distanza (soprattutto attraverso la previsione del voto per corrispondenza).

Il punto non è, naturalmente, negare che il voto espresso fuori dal seggio determini una diminuzione delle garanzie che circondano la manifestazione della volontà degli elettori. Per comprenderne la portata costituzionale occorre nondimeno chiarire quale funzione svolga la segretezza e quali rischi derivino dall'espressione del voto in un ambiente non sottoposto al controllo dell'autorità pubblica.

Il principio del voto segreto non sembra essere diretto a tutelare la mera “riservatezza individuale” dell'elettore, ma costituisce una garanzia della libera formazione e

Commissione di Venezia nel 2004, spec. §§ 23-29 e 49-51, dove si distingue espressamente il *remote voting in a controlled or supervised environment* – comprendendovi, tra l'altro, il voto presso un'ambasciata o presso un seggio situato al di fuori del distretto elettorale dell'elettore – dal *remote voting in an uncontrolled or non-supervised environment*, quale il voto postale.

² Tra i molti si vedano E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, n. 46/2002, p. 5 ss.; E. GROSSO, *Art. 48*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, p. 972, ID., *Il voto all'estero: tra difficoltà applicative e dubbi di costituzionalità*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2022, p. 346 s.; F. LANCHESTER, *Il voto degli italiani all'estero: un esercizio difficile*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Il voto degli italiani all'estero*, Roma, 1988, pp. 12 ss.; M. ROSPI, *Segretezza del voto e democrazia. Le diverse declinazioni di un rapporto complesso*, Napoli, 2020, pp. 256 ss.; A. GRATTERI, *Come superare alcune criticità della legge n. 459 del 2001*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2022, pp. 142 ss.

manifestazione della sua volontà. Nel voto non presidiato i problemi emergono in relazione sia al rispetto della personalità sia a quello della libertà del voto.

In relazione alla personalità del voto, l'allontanamento del voto dal seggio presidiato e controllato dall'autorità pubblica impedisce di accertare che la scheda venga materialmente compilata dall'elettore al quale era stata consegnata³.

Per quanto riguarda la libertà del voto, la segretezza svolge invece la propria funzione sotto almeno due distinti profili⁴. In primo luogo, essa concorre ad assicurare che l'elettore possa esprimere la propria scelta senza essere osservato e senza subire influenze, pressioni o qualsiasi forma di coercizione fisica o psicologica da parte di terzi⁵. La non conoscibilità della scelta contribuisce, inoltre, a ostacolare eventuali fenomeni di compravendita del voto, rendendo più difficile verificare il rispetto dell'accordo⁶.

In secondo luogo, è essenziale garantire la segretezza nei confronti del potere politico, poiché solo quando l'elettore «ha la certezza che non si potrà in nessun modo risalire alla sua preferenza potrà essere veramente libero» nell'espressione del suffragio⁷. Se per quanto riguarda questo secondo aspetto alcune forme alternative di voto non presidiato sono in grado di assicurare adeguatamente la non riconducibilità del voto all'elettore che lo ha espresso⁸, lo stesso non può dirsi per l'altro versante, giacché è ben più difficile assicurare che, nel momento della compilazione della

³ C. CONTE, *I principi fondamentali del diritto di voto nella Costituzione italiana*, in *Giustizia e Società*, 1966, pp. 1 ss. In merito L. PRETI, *Diritto elettorale politico*, Milano, 1957, p. 3, dopo aver osservato che «solo se il voto è personale è garantita infatti la corrispondenza tra volontà effettiva del cittadino elettorale e il voto depositato nell'urna», sottolinea che «a garanzia del voto il T.U. elettorale del 1957 stabilisce (art. 55, 1° comma) che «gli elettori non possono farsi rappresentare, né inviare il voto per iscritto»»

⁴ Sul carattere funzionale della segretezza rispetto alla libertà del voto v. Corte cost., sent. n. 96 del 1968, secondo cui «la garanzia di segretezza del voto [...] si risolve anche in garanzia di libertà ed è perciò assolutamente inderogabile». Sul tema dell'inderogabilità si tornerà successivamente nel § 6. Sulla stretta connessione tra segretezza e libertà del voto A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, cit., pp. 2 s., osserva che «Il voto è effettivamente uguale e libero soltanto se ogni elettore può votare di persona ed in segreto e può ragionevolmente confidare in un comportamento equivalente di tutti gli altri elettori, che non devono essere oggetto di indebite pressioni. Nessun allontanamento da questi principi dovrebbe essere ammesso, nel pieno rispetto della sostanziale universalità del suffragio». In merito si vedano anche le considerazioni di E. GROSSO, *Art. 48*, cit., pp. 970 s., T. MARTINES, *Artt. 56-58*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1984, p. 43, L. PRETI, *Diritto elettorale politico*, cit., p. 4.

⁵ Cfr., per tutti, A. CHIMENTI, voce *Voto (diritto di)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Milano, 2006, p. 6210.

⁶ Sul rapporto tra segretezza e prevenzione della corruzione elettorale v. E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., p. 15 ss., il quale osserva come la possibilità di esibire o dimostrare a terzi il contenuto del proprio voto renda più concreto il rischio di fenomeni di corruzione o di scambio elettorale. Più in generale, sulla funzione storica della segretezza quale strumento di contenimento della corruzione elettorale, v. G. VASINO, *La tutela della segretezza del voto: profili ricostruttivi e problematiche attuali*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2020, p. 6.

⁷ 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*, n. 1/2021, p. 31.

⁸ Ciò avviene, ad esempio, nel voto per corrispondenza, nel quale un corretto sistema di separazione tra i dati identificativi dell'elettore e la scheda elettorale consente di assicurare che, al momento dello scrutinio, la preferenza espressa non possa essere ricondotta al suo autore.

scheda, l'elettore sia effettivamente solo e, specialmente, che esso sia sottratto all'influenza, alla pressione o alla minaccia di altri soggetti⁹.

Il riconoscimento di tali criticità – invero innegabili – non esaurisce però il problema che si intende analizzare. La questione non consiste, infatti, nell'ammettere una rinuncia alla segretezza del voto, che rimane un requisito costituzionalmente necessario, ma nello stabilire se essa imponga necessariamente strumenti capaci di assicurarne il massimo grado di protezione o se possano invece essere ammesse, in presenza di altre esigenze di rilievo costituzionale, modalità nelle quali risulti meno intenso il controllo pubblico sulle condizioni concrete di espressione del voto. Il problema assume una certa importanza alla luce delle trasformazioni sociali intervenute negli ultimi decenni, che rendono sempre più frequenti le situazioni nelle quali l'elettore, per diverse ragioni, si trovi temporaneamente lontano dal comune nel quale è iscritto nelle liste elettorali (v. § 7). Come è stato evidenziato, una parte dell'astensionismo può dipendere non solo dalla scelta volontaria di non partecipare alla consultazione, ma anche dalle difficoltà materiali che ostacolano concretamente l'esercizio di tale diritto¹⁰. Situazioni di questo tipo pongono dunque, accanto al problema della protezione dei requisiti costituzionali del voto, quello delle condizioni necessarie a renderne concretamente possibile l'esercizio e, per questa via, favorire la più ampia partecipazione elettorale.

Si tratta, come detto, di verificare se, e a quali condizioni, l'intensità delle garanzie predisposte a tutela della segretezza possa essere modulata al fine di rendere effettivo l'esercizio del diritto di voto senza privare il principio della sua funzione essenziale.

Per far ciò può essere utile verificare come il rapporto tra segretezza ed effettività del voto sia stato ricostruito in ordinamenti che, pur riconoscendo espressamente il carattere segreto del suffragio, ammettono forme di voto non presidiato, ormai ampiamente diffuse¹¹.

⁹ Cfr., tra gli altri, E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., p. 15, secondo cui il nucleo libertà-segretezza non potrebbe essere pienamente garantito quando all'elettore non sia offerto un luogo controllato e sicuro per compiere l'atto elettivo. In merito v. anche M. ROSPI, *Segretezza del voto e democrazia. Le diverse declinazioni di un rapporto complesso*, cit., pp. 231 ss.

¹⁰ La distinzione è tra astensionismo volontario, riconducibile alla scelta dell'elettore di non partecipare alla consultazione, e astensionismo involontario, determinato invece dall'impossibilità o dalla particolare difficoltà materiale di recarsi alle urne. In quest'ultima categoria sono state ricondotte, tra le altre, le situazioni dei grandi anziani, dei malati, delle persone con disabilità e degli elettori temporaneamente fuori dal comune di residenza per motivi di studio, lavoro, vacanza o altro (v. *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*, Roma, 2020, p. 15). Sul rapporto tra astensionismo involontario, ostacoli materiali all'esercizio del voto ed effettività del suffragio v. anche A. MAZZOLA, *L'effettività del suffragio tra astensionismo e nuove modalità di espressione alla luce dei principi costituzionali*, in *Consulta Online*, n. 3/2023, pp. 994 ss.

¹¹ Con intensità e ambiti applicativi differenti, numerosi ordinamenti consentono l'espressione del voto al di fuori del seggio. Si veda in merito la ricostruzione offerta nel volume *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*, cit., nonché il già richiamato *Report on the Compatibility of Remote Voting and Electronic Voting with the Standards of the Council of Europe* adottato dalla Commissione di Venezia nel 2004.

L'utilizzo – più o meno consistente – di tali strumenti non è di per sé sufficiente a chiarire il problema qui considerato. Il fatto che un ordinamento ammetta il voto postale o elettronico ne dimostra la praticabilità concreta, ma non consente di comprendere su quali basi tali modalità siano state ritenute compatibili con i principi – a partire da quello della segretezza del voto – che governano, anche in quegli ordinamenti, l'esercizio del suffragio.

Prima di procedere a tale analisi è necessario però affrontare un passaggio logicamente preliminare. Se l'interesse contrapposto alla massima protezione della segretezza è rappresentato dall'esigenza di rendere maggiormente effettivo e accessibile l'esercizio del suffragio (v. *infra* § 7), occorre anzitutto chiedersi se tale risultato possa essere perseguito senza abbandonare l'ambiente presidiato e, quindi, senza determinare una riduzione della protezione assicurata al voto presso il seggio elettorale.

2. L'effettività del suffragio e la conservazione delle garanzie nel voto fuori sede anticipato e presidiato

Una prima soluzione per agevolare la partecipazione elettorale potrebbe essere quella di consentire all'elettore di votare in ambiente presidiato anche al di fuori del comune nel quale è iscritto, ferma restando l'imputazione della scelta alla circoscrizione o al collegio elettorale di appartenenza¹².

Sarebbero così dissociati il luogo materiale nel quale il voto viene espresso e il collegio elettorale al quale esso deve essere attribuito, senza rinunciare alle condizioni nelle quali la volontà viene ordinariamente manifestata. L'autorità pubblica

¹² La possibilità di votare presso una sezione diversa da quella di iscrizione non è del tutto estranea all'ordinamento italiano, essendo già prevista per alcune limitate categorie di elettori (p. es. militari) e ricorre frequentemente nelle proposte di riforma. Il semplice spostamento del luogo di votazione non è ovviamente sufficiente a realizzare il modello qui considerato. Se l'elettore ricevesse la scheda relativa al collegio nel quale si trova temporaneamente, il voto fuori sede cesserebbe di rappresentare una semplice modalità alternativa di esercizio del diritto ma modificherebbe la composizione del corpo elettorale della circoscrizione ospitante e, di conseguenza, il rapporto di rappresentanza. Elettori iscritti altrove concorrerebbero infatti alla scelta dei rappresentanti di quella circoscrizione, pur non appartenendo al relativo corpo elettorale. È quindi necessario che l'elettore riceva la scheda relativa al proprio collegio e che il voto continui a essere imputato alla circoscrizione nella quale è iscritto. Per una ricostruzione delle fattispecie vigenti, delle proposte avanzate e dei relativi problemi costituzionali si rimanda a D. CASANOVA, *Il voto fuori sede come strumento per una maggiore partecipazione elettorale*, in A. DE NICOLA, V. DESANTIS (a cura di), *Prospettive di superamento del voto "tradizionale". Modelli di voto alternativi alla prova della compatibilità costituzionale*, Napoli, 2024, pp. 46 ss. Diversa la posizione di E. BETTINELLI, *Il voto degli italiani all'estero*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, 1995, p. 205, il quale, sebbene in riferimento alla sola deroga prevista per i ricoverati in ospedale o in casi di cura, ritiene invece che non vi sarebbe alcuna lesione al «principio della territorialità della rappresentanza» giacché sarebbe «l'elettore in condizione di disagio» ad «accetta[re] di essere associato ad un collegio diverso da quello naturale» e dunque «consapevole che il suo voto non potrà che indirizzarsi alle forme sociali e ai candidati presenti nel collegio ospitante».

continuerebbe così a garantire l'identificazione dell'elettore e il carattere personale del voto, mentre la sua espressione all'interno di una cabina continuerebbe a garantire l'assenza di soggetti terzi e di eventuali pressioni.

Una soluzione di questo tipo può essere realizzata attraverso forme di voto anticipato presidiato, prospettate anche nel già richiamato Libro bianco sull'astensionismo¹³.

Secondo il modello prospettato, nei giorni precedenti all'elezione l'elettore potrebbe recarsi presso un ufficio postale o un altro ufficio pubblico dotato di una cabina elettorale. Dopo essere stato identificato, riceverebbe la scheda relativa al proprio collegio di appartenenza, appositamente resa disponibile o stampata presso l'ufficio, e potrebbe compilarla all'interno della cabina. La scheda sarebbe quindi inserita in una busta idonea a mantenerla separata dai dati identificativi dell'elettore e trasmessa, a cura dell'amministrazione, alla sezione elettorale nella quale egli è iscritto. Una volta ricevuta, verrebbe immessa nell'urna e scrutinata insieme alle schede espresse presso la sezione, senza che sia possibile distinguerla dalle altre o ricondurla al suo autore¹⁴.

Il presidio pubblico opererebbe così nella fase dell'identificazione e dell'espressione del voto, mentre la separazione tra i dati identificativi e la scheda e la sua successiva immissione nell'urna assicurerebbero la segretezza sino allo scrutinio. La realizzazione di un simile meccanismo richiederebbe, naturalmente, di rendere disponibile la scheda relativa al collegio di appartenenza, assicurarne la trasmissione alla sezione elettorale di provenienza dell'elettore, impedire che uno stesso elettore possa votare nuovamente presso la sezione di iscrizione e preservare l'anonimato nella fase dello scrutinio¹⁵.

¹³ V. *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*, cit., pp. 249 ss. In senso analogo A. MAZZOLA, *L'effettività del suffragio tra astensionismo e nuove modalità di espressione alla luce dei principi costituzionali*, cit., pp. 1004 ss. Sulla possibilità di ricorrere a forme di «voto consegnato», caratterizzate dal «previo accertamento pubblico della sua espressione in una condizione di segretezza e di personalità», v. E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., p. 18 ed ID., voce *Diritto di voto*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. V, Torino, 1990, p. 226. Interessante in tal senso la proposta avanzata da R. BIN, *Il voto è un diritto, anche a distanza*, in *LaCostituzione.info*, 31 marzo 2021, il quale propone «una soluzione semplice e banale: entro un termine ragionevole [...] chi prevede di trovarsi il giorno del voto in un comune diverso da quello in cui dovrebbe votare chiede di spostare scheda e documentazione nella prefettura (quindi, nella provincia) in cui sarà domiciliato il giorno del voto, e lì si presenterà per esercitare il suo voto».

¹⁴ Sulle modalità necessarie a preservare la separazione tra identificazione dell'elettore e contenuto della scelta nella successiva trasmissione del voto v. L. SPADACINI, M. PODETTA, *Quando le nuove tecnologie possono essere utilizzate a servizio dei principi costituzionali: la proposta di digitalizzazione della tessera elettorale*, in M. LADU, N. MACCABIANI (a cura di), *L'individuo e la realtà digitale. Una questione costituzionale e democratica oltre la virtualità*, Napoli, 2023, p. 177; sul medesimo problema v. anche E. BETTINELLI, *Il voto degli italiani all'estero*, cit., p. 217.

¹⁵ Nell'ipotesi avanzata nel c.d. Libro bianco sull'astensionismo la verifica dell'identità e della non ripetibilità del voto avrebbe dovuto essere agevolata dall'introduzione di una tessera elettorale digitale. Sul punto v. L. SPADACINI, M. PODETTA, *Quando le nuove tecnologie possono essere utilizzate a servizio dei principi costituzionali: la proposta di digitalizzazione della tessera elettorale*, cit., pp. 175 ss. Una diversa soluzione potrebbe essere rappresentata dal voto elettronico presidiato, che consentirebbe egualmente di separare il luogo di espressione del suffragio dal collegio di appartenenza, mantenendo il controllo pubblico sulle condizioni materiali della votazione. Una simile modalità pone però anche ulteriori problemi relativi alla verificabilità, all'affidabilità e alla sicurezza del sistema, che non è necessario approfondire ai fini del problema qui considerato. Su quest'ultimo tema si vedano in particolare A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 marzo 2015, p. 7 ss.; S. SCAGLIARINI, *Tecnologie*

Oltretutto, una simile tecnica non costituisce un modello meramente teorico. Esperienze riconducibili a un voto presidiato anticipato sono infatti presenti, con discipline differenti, in diversi ordinamenti nei quali l'elettore può esprimere anticipatamente il proprio voto in luoghi diversi da quello di ordinaria iscrizione¹⁶.

Tali esperienze mostrano come una maggior partecipazione possa essere favorita evitando che la mobilità dell'elettore si traduca nella necessità di scegliere tra l'esercizio del suffragio e le esigenze della propria vita personale o professionale, mantenendo però al tempo stesso le condizioni attraverso le quali l'ordinamento assicura la personalità, la libertà e la segretezza della scelta¹⁷.

Se l'ostacolo alla partecipazione può essere rimosso attraverso una soluzione che mantiene il presidio pubblico e assicura le medesime garanzie del voto nel seggio, il ricorso a una modalità non presidiata risulta più difficile da giustificare sul piano costituzionale.

Resta tuttavia da stabilire se laddove le soluzioni presidiate non siano concretamente praticabili o sufficientemente efficaci, il ricorso a modalità non presidiate possa essere costituzionalmente giustificato. Su questo diverso problema possono offrire elementi utili le esperienze tedesca, austriaca ed estone, nelle quali la giurisprudenza costituzionale ha affrontato, secondo percorsi differenti, il rapporto tra voto non presidiato, requisiti costituzionali del suffragio ed esigenze di più ampia partecipazione elettorale.

3. L'esperienza tedesca tra suffragio universale e attenuazione delle garanzie del voto segreto

Il caso dell'ordinamento tedesco costituisce, sotto questo profilo, un utile termine di comparazione. L'interesse della comparazione deriva anzitutto dalla circostanza che l'art. 38, par. 1, GG stabilisce espressamente che i deputati del Bundestag siano eletti «a suffragio universale, diretto, libero, uguale e segreto». La tutela costituzionale della

informatiche e procedimento elettorale: un matrimonio che s'ha da fare, in *Consulta Online*, 17 febbraio 2020, p. 6; M. ROSPI, *Segretezza del voto e democrazia*, cit., pp. 245 ss.; E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., p. 29; M. ROSINI, *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali*, cit., p. 34.

¹⁶ V. *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*, cit., nel quale si analizzano gli esempi di voto anticipato presidiato presenti in Australia, Belgio, Canada, Danimarca, Estonia, Norvegia, Portogallo, Stati Uniti, Svezia. Un altro caso che può essere aggiunto è quello della Finlandia, dove si prevede che ogni elettore possa votare anticipatamente presso uno qualsiasi dei seggi appositamente predisposti dalle singole amministrazioni comunali (e che possono essere collocati, tra l'altro, presso uffici comunali e uffici postali), anche in un comune diverso da quello di iscrizione. Il voto espresso anticipatamente viene quindi trasmesso alla commissione elettorale centrale del comune di appartenenza dell'elettore.

¹⁷ E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., p. 25.

segretezza presenta dunque, almeno sotto questo profilo, una consistenza normativa non dissimile da quella assicurata dall'art. 48 Cost.

Ciò non ha impedito all'ordinamento tedesco di ammettere da lungo tempo il voto postale (*Briefwahl*) e, progressivamente, di ampliarne l'accessibilità¹⁸. Con una serie di riforme approvate nel 2008, infatti, per le elezioni federali ed europee, l'accesso al voto per corrispondenza è stato riconosciuto alla generalità degli elettori, eliminando l'obbligo di indicare e rendere plausibili le ragioni che impedivano di recarsi al seggio¹⁹ e, conseguentemente, giustificavano il ricorso al voto postale.

Sul voto per corrispondenza il *Bundesverfassungsgericht* si era già pronunciato in due precedenti decisioni, nelle quali aveva ritenuto che l'esigenza di consentire l'esercizio del suffragio anche a quanti non fossero in grado di raggiungere il seggio potesse giustificare una maggiore responsabilizzazione dell'elettore nella tutela della libertà e della segretezza della propria scelta.

Quei precedenti riguardavano, quindi, una disciplina nella quale il voto postale conservava un carattere relativamente eccezionale, essendo subordinato all'esistenza di uno specifico impedimento²⁰.

Da questo punto di vista, merita maggior attenzione la decisione del 9 luglio 2013 (2 BvC 7/10), con la quale il Tribunale costituzionale federale è stato chiamato a valutare la disciplina risultante dalla "liberalizzazione" del voto per corrispondenza per le elezioni europee²¹.

¹⁸ Sul funzionamento del sistema di voto per corrispondenza tedesco si vedano, in particolare, M.P. HEINL, S. GÖLZ, C. BÖSCH, *A Comparative Security Analysis of the German Federal Postal Voting Process*, in AA.VV., *DG.O2021. The 22nd Annual International Conference on Digital Government Research (DG.O'21)*, New York, 2021, pp. 198 ss.

¹⁹ Prima della riforma del 2008, il ricorso al voto postale era subordinato all'esistenza di uno specifico impedimento, che l'elettore era tenuto a indicare e a rendere plausibile. Il certificato necessario al voto per corrispondenza poteva essere rilasciato a chi: a) per un «motivo importante» (*wichtiger Grund*) si trovasse fuori dal proprio distretto elettorale durante l'orario di votazione; b) a chi avesse trasferito la residenza in un altro distretto senza essere stato ancora iscritto nelle relative liste; c) oppure a chi non potesse raggiungere il seggio, o potesse farlo soltanto con difficoltà non ragionevoli, per ragioni professionali, malattia, età avanzata, menomazione o altra condizione fisica. Importante è sottolineare come la nozione di *wichtiger Grund*, formulata in termini assai generali dalla legge, veniva precisata dalla prassi applicativa, che vi riconduceva, tra l'altro, assenze dovute a ragioni di lavoro o di studio, ferie e altre permanenze fuori sede, senza tuttavia considerare sufficiente qualsiasi temporanea assenza dal distretto elettorale. In merito N. KERSTING, *Briefwahl im internationalen Vergleich*, in *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, n. 3/2004, p. 344, il quale sottolinea come le ragioni di impedimento previste per l'accesso al voto per corrispondenza fossero difficilmente verificabili *ex ante* e, proprio per questo, finissero nella pratica per essere scarsamente controllate. S. ELLERMANN, *Die Bedeutung der Briefwähler bei der Bundestagswahl 2002*, in F. BRETTSCHEIDER, J. VAN DETH, E. ROLLER (a cura di), *Die Bundestagswahl 2002. Analysen der Wahlergebnisse und des Wahlkampfes*, Wiesbaden, 2004, pp. 249 ss. rileva, invece, come l'evoluzione nella prassi dell'uso del voto per corrispondenza avesse progressivamente allontanato il voto postale dal modello originario che, secondo l'Autore, era stato introdotto come forma di voto riservata a elettori effettivamente impediti a recarsi al seggio.

²⁰ In particolare, si vedano *BVerfG*, ordinanza del 15 febbraio 1967, 2 BvC 2/66, § 19; *BVerfG*, ordinanza del 24 novembre 1981, 2 BvC 1/81, § 25.

²¹ La stessa decisione dà conto delle ragioni che avevano condotto all'eliminazione del requisito. Secondo la valutazione compiuta dal legislatore in occasione della riforma del 2008, l'obbligo di indicare e rendere plausibili i motivi che impedivano di recarsi al seggio si era rivelato «praticamente inutile», anche per l'impossibilità di effettuare controlli, neppure a campione, sulle ragioni dichiarate dagli elettori (*BVerfG*, ordinanza del 9 luglio 2013, 2 BvC 7/10, § 15).

Prima è opportuno precisare che, sebbene l'art. 38, comma 1, GG trovi applicazione diretta alle sole elezioni del *Bundestag*, il *Bundesverfassungsgericht* ha chiarito che i principi elettorali rilevanti nel giudizio (segretezza, libertà e pubblicità del voto) trovano comunque fondamento costituzionale negli artt. 20, commi 1 e 2, GG e, dunque, nel principio democratico²². La decisione affronta infatti direttamente il rapporto tra suffragio universale, libertà e segretezza del voto e pubblicità delle operazioni elettorali proprio con riferimento alla liberalizzazione del voto per corrispondenza.

Nella decisione, anzitutto, il *Bundesverfassungsgericht* riconosce che il voto postale offre garanzie meno intense rispetto alla votazione nel seggio. La compilazione della scheda al di fuori di quest'ultimo riduce, infatti, la possibilità di verificare pubblicamente il regolare svolgimento della votazione e rende più difficile assicurare che il voto sia espresso personalmente, liberamente e senza interferenze o manipolazioni²³.

A questa minore intensità delle garanzie si contrappone un'altra esigenza di rilievo costituzionale. Secondo il Tribunale, il voto per corrispondenza è diretto a favorire una partecipazione elettorale quanto più ampia possibile e, per questa via, dà attuazione al principio del suffragio universale (*Allgemeinheit der Wahl*). La decisione riconosce quindi, almeno con riferimento al voto per corrispondenza, che tale principio assume rilievo non soltanto rispetto all'individuazione dei soggetti titolari del diritto, ma anche rispetto alle condizioni che ne rendono concretamente possibile l'esercizio²⁴.

Il Tribunale pone peraltro l'universalità del suffragio in rapporto con i principi di libertà, segretezza e pubblicità delle elezioni. Il legislatore può quindi introdurre limitazioni alla libertà, alla segretezza e alla pubblicità delle elezioni quando queste siano giustificate dall'esigenza di realizzare in misura maggiore la partecipazione dei

²² *BVerfG*, ordinanza del 9 luglio 2013, 2 BvC 7/10, § 12.

²³ *BVerfG*, ordinanza del 9 luglio 2013, 2 BvC 7/10, § 13, che richiama, quanto alla riduzione del controllo pubblico sulla manifestazione del voto, *BVerfG*, sentenza del 3 marzo 2009, 2 BvC 3/07 e 2 BvC 4/07, § 126, e, quanto alla minore garanzia dell'integrità dell'elezione rispetto alla votazione nel seggio, *BVerfG*, ordinanza del 24 novembre 1981, 2 BvC 1/81, § 25.

²⁴ *BVerfG*, ordinanza del 9 luglio 2013, 2 BvC 7/10, § 13. Sul contenuto della *Allgemeinheit der Wahl* e sulla possibilità di attribuirle, accanto alla tradizionale funzione di impedire esclusioni ingiustificate dal suffragio, anche una dimensione positiva riferita alle concrete condizioni di accesso alla votazione, v. F. LARSEN, *Die Bindung der Wahlberechtigung an den Wohnsitz im Inland. Eine verfassungsrechtliche und verfassungsgeschichtliche Kritik*, Berlino, 2021, pp. 101 ss. A. GUTJAHR, I. SPIECKER GEN. DÖHMANN, M. VOLKAMER, *Online-Bundestagswahlen. Verfassungsrechtliche Grenzen und technische Herausforderungen*, in *Computer und Recht*, 2023, pp. 770 ss., distinguono tra una concezione meramente formale della *Allgemeinheit*, soddisfatta dalla possibilità teorica di accesso al voto, e una concezione più sostanzialistica, dalla quale deriverebbe anche l'esigenza di favorire una maggior partecipazione elettorale. Per le Autrici, peraltro, se nella precedente giurisprudenza il *Bundesverfassungsgericht*, pur ammettendo il voto per posta, sembrava orientato a un'interpretazione «nel senso di una concezione formale del principio. Nella giurisprudenza costituzionale più recente si delinea, invece, un dovere degli organi statali di promuovere la partecipazione elettorale».

cittadini (fondata sul suffragio universale), purché nessuno dei principi coinvolti venga compresso in maniera sproporzionata o sostanzialmente svuotato della propria efficacia²⁵.

Le conseguenze di tale impostazione si colgono soprattutto sul piano della segretezza. Questa non cessa di rappresentare una componente essenziale delle elezioni – lo stesso *Bundesverfassungsgericht* la qualifica come «la più importante garanzia istituzionale della libertà del voto»²⁶ – ma da ciò non discende necessariamente l’obbligo di assicurarne, in ogni forma di votazione, il massimo livello possibile di protezione.

Con specifico riferimento al voto postale, l’autorità pubblica non è in grado di assicurare con la medesima efficacia che la compilazione della scheda avvenga al riparo dalla presenza o dall’influenza di terzi. Tale minore capacità di controllo non determina, tuttavia, l’illegittimità costituzionale della *Briefwahl*. Nel caso esaminato, la scelta di accettare un maggiore rischio per la libertà e la segretezza del voto rientra, secondo il Tribunale, nella discrezionalità del legislatore, il quale, attraverso la liberalizzazione del voto per corrispondenza, aveva inteso rispondere alla «crescente mobilità nella società contemporanea» e al «più marcato orientamento verso forme individuali di organizzazione della vita», perseguendo l’obiettivo di una partecipazione elettorale quanto più ampia possibile²⁷.

La giurisprudenza costituzionale tedesca esclude che dalla qualificazione costituzionale della segretezza possa ricavarsi la sua necessaria prevalenza su ogni altro principio relativo all’esercizio del suffragio. La questione non viene risolta negando la minore protezione offerta dal voto postale, ma verificando se essa trovi una sufficiente giustificazione nella realizzazione di un altro principio di pari rango. La natura di tale impostazione, fondata di fatto su un bilanciamento tra principi costituzionali, emerge, del resto, anche dalla diversa soluzione adottata dal *Bundesverfassungsgericht* in merito alle macchine elettroniche per il voto, rispetto alle quali il minor grado di controllo pubblico sul corretto svolgimento delle operazioni elettorali non trovava,

²⁵ BVerfG, ordinanza del 9 luglio 2013, 2 BvC 7/10, § 13.

²⁶ BVerfG, ordinanza del 9 luglio 2013, 2 BvC 7/10, § 12.

²⁷ BVerfG, ordinanza del 9 luglio 2013, 2 BvC 7/10, § 15. In senso sostanzialmente adesivo al bilanciamento operato dal *Bundesverfassungsgericht*, v. M. MORLOK, A. BÄCKER, *Zur Beteiligung von Auslandsdeutschen an der politischen Willensbildung in Deutschland*, in *Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung*, 2013, p. 13, i quali osservano che le limitazioni della controllabilità pubblica connesse alla *Briefwahl* possono essere giustificate «con l’obiettivo di [...] ottenere la più ampia partecipazione possibile degli elettori e, di conseguenza, tenere conto del principio del suffragio universale». In senso analogo anche P. MÜLLER, *Art. 38*, in H. VON MANGOLDT, F. KLEIN, C. STARCK (a cura di), *Grundgesetz. Kommentar*, Monaco, 2018, pp. 166 ss., il quale individua nella realizzazione della più ampia partecipazione possibile le principali ragioni costituzionali a sostegno del voto per corrispondenza.

secondo il Tribunale, un'analoga giustificazione in un contrapposto principio di rango costituzionale²⁸.

La soluzione adottata dal Tribunale per “salvare” il voto postale non è, peraltro, rimasta priva di critiche. Una parte della dottrina ha sottolineato come la progressiva trasformazione del voto postale da strumento utilizzato in casi circoscritti a forma ordinaria di partecipazione possa incidere sull'equilibrio sul quale ne è stata fondata la compatibilità costituzionale²⁹. Il problema non è, d'altra parte, estraneo alla stessa decisione del *Bundesverfassungsgericht*, che dà conto della preoccupazione, presa in considerazione dal legislatore, che un significativo incremento del voto per corrispondenza possa entrare in tensione con quello che viene definito «il modello costituzionale della votazione nel seggio»³⁰. Quest'ultimo, infatti, non costituisce soltanto la modalità nella quale il singolo esprime segretamente la propria scelta, ma anche il momento nel quale tale espressione individuale si inserisce in un procedimento pubblico e comune, rendendo concretamente visibile e percepibile la dimensione collettiva della democrazia rappresentativa³¹.

È proprio su questo profilo che si concentrano tali critiche. Il problema non riguarderebbe soltanto le ragioni per le quali il singolo elettore ricorre alla *Briefwahl*, ma il peso che essa finisce per assumere nel sistema. Se il voto postale si trasformasse in una modalità ordinaria o prevalente, la minore pubblicità e controllabilità che lo caratterizzano non costituirebbero più una limitazione circoscritta, ma riguarderebbero una quota sempre più ampia dei voti espressi, attenuando progressivamente la dimensione pubblica e collettiva della votazione³².

²⁸ BVerfG, sentenza del 3 marzo 2009, 2 BvC 3/07 e 2 BvC 4/07, § 126. In tale decisione il *Bundesverfassungsgericht* afferma che il principio di pubblicità delle elezioni può subire limitazioni quando ciò sia necessario per dare attuazione ad altri interessi di rango costituzionale. Proprio il voto per corrispondenza viene richiamato come esempio di una riduzione del controllo pubblico giustificata dall'obiettivo di assicurare una partecipazione elettorale quanto più ampia possibile. Nel caso delle macchine elettroniche, invece, il Tribunale non individua un principio costituzionale concorrente idoneo a giustificare una limitazione altrettanto estesa della controllabilità e trasparenza delle operazioni elettorali.

²⁹ Il voto postale, peraltro, ha visto un crescente utilizzo, sebbene ciò sia avvenuto anche prima della riforma del 2008. La quota di elettori che utilizza il voto per corrispondenza è passata dal 13,4% nel 1994 al 16,0% nel 1998, 18,0% nel 2002, 18,7% nel 2005, 21,4% nel 2009, 24,3% nel 2013 e 28,6% nel 2017, raggiungendo il 47,3% nel 2021 e attestandosi infine al 37,0% nel 2025 (18.497.796 voti postali su 49.928.653 votanti). Cfr. *Die Bundeswahlleiterin, Anteil der Briefwählenden bei den Bundestagswahlen 1994 bis 2025 nach Ländern*, Wiesbaden, 2025, disponibile sul sito istituzionale della *Bundeswahlleiterin* ([bundeswahlleiterin.de](https://www.bundeswahlleiterin.de)).

³⁰ BVerfG, ordinanza del 9 luglio 2013, 2 BvC 7/10, § 16.

³¹ BVerfG, ordinanza del 9 luglio 2013, 2 BvC 7/10, §§ 15-16. Nel caso esaminato, la Corte ritiene non censurabile, sotto il profilo costituzionale, la valutazione fatta dal legislatore secondo cui la soppressione dell'obbligo di rendere plausibili le ragioni per il ricorso al voto postale non avrebbe determinato un incremento significativo del suo utilizzo.

³² In questo senso P. RICHTER, *Briefwahl für alle? Die Freigabe der Fernwahl und der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 2010, pp. 608 ss., il quale, precedentemente alla decisione del 2013, critica proprio la riforma del 2008. L'Autore mette in discussione la liberalizzazione indiscriminata della *Briefwahl*, soprattutto sotto il profilo della pubblicità e controllabilità del procedimento, e arriva a ipotizzare che quando il voto postale superi una certa soglia quantitativa – l'Autore indica il 50% – venga messo in crisi il modello costituzionale di riferimento, che sarebbe quello della votazione nel seggio. In senso analogo M. HAUG, R. MÜLLER-TÖRÖK, S. KIRSCH, *Zur dringenden Reformbedürftigkeit der Briefwahl*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 2023, pp. 790 ss. e C. SCHÖNBERGER, *Vom*

4. L'esperienza austriaca tra segretezza del voto e necessità di una base costituzionale per il voto per corrispondenza

Una soluzione diversa alla tensione tra voto per corrispondenza e principi costituzionali in materia elettorale emerge dall'esperienza austriaca. Il confronto con l'ordinamento austriaco è anche in questo caso assai significativo perché il *Verfassungsgerichtshof* ha originariamente escluso che un simile bilanciamento potesse giustificare l'introduzione del voto postale da parte del legislatore ordinario. La decisione più interessante in questo caso è rappresentata dalla risalente sentenza del 16 marzo 1985, G 18/85, relativa a una disciplina del Land della Bassa Austria che consentiva – a determinate condizioni – il voto per corrispondenza nelle elezioni comunali.

Nel caso in esame, il *Verfassungsgerichtshof* dichiara la normativa incostituzionale, ritenendola incompatibile tanto con il principio della segretezza quanto con quello della personalità del voto, entrambi sanciti – per le elezioni locali – dall'art. 117, comma 2, B-VG e per quelle nazionali dall'art. 26.

La Corte accoglie una concezione rigorosa tanto della segretezza quanto della personalità del voto. Sotto il primo profilo, il voto può dirsi segreto soltanto quando l'ordinamento assicuri che nessuno, né l'autorità pubblica né soggetti terzi, possa conoscere la scelta dell'elettore. Ne deriva un obbligo in positivo per il legislatore di predisporre condizioni idonee a proteggere non soltanto l'anonimato della scheda, che nel sistema allora esaminato risultava garantito, ma soprattutto le condizioni nelle quali la volontà elettorale viene formata ed espressa³³.

Quanto alla personalità, la Corte ritiene che il principio non si esaurisca nel divieto di delega o sostituzione, ma richiede la presenza fisica dell'elettore davanti all'autorità

Verswinden der Anwesenheit in der Demokratie. Präsenz als bedrohtes Fundament von Wahlrecht, Parteienrecht und Parlamentsrecht, in *JuristenZeitung*, n. 10/2016, pp. 486 ss.

³³ VfGH, sentenza del 16 marzo 1985, G. 18/85, § 2.2.2.3.1.

pubblica³⁴. Soltanto a tale condizione si riesce quindi ad assicurare che ogni voto scrutinato provenga effettivamente dall'elettore chiamato a esprimerlo³⁵.

Proprio tale garanzia verrebbe meno nel voto per corrispondenza, perché al di fuori del seggio l'elettore rimane «completamente affidato a sé stesso» nella difesa da eventuali pressioni o interferenze di terzi³⁶. Il legislatore, in questo modo, finisce per trasferire sull'elettore un compito che la Costituzione attribuisce all'ordinamento, ossia quello di creare le condizioni necessarie perché il voto possa essere espresso liberamente e in segreto³⁷.

Pur muovendo da una simile impostazione, il *Verfassungsgerichtshof* non ignora l'esigenza di rendere effettivamente accessibile l'esercizio del suffragio. La Corte afferma espressamente che, per determinate categorie di elettori, quali i malati per i

³⁴ Con riferimento alla personalità del voto, la Corte ha aderito all'interpretazione, largamente presente nella dottrina più risalente (in questo senso v., tra gli altri, R. WALTER, *Österreichisches Bundesverfassungsrecht. System*, Vienna, 1972, p. 237; R. WALTER, H. MAYER, *Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, Vienna, 1982, p. 93; H. SCHAMBECK, *Wahlrecht und Regierungssystem in Österreich*, in *Festschrift Merkl*, 1970, p. 339). La stessa decisione dà tuttavia conto del diverso orientamento affermatosi nella dottrina più recente, volto a ritenere personale anche il voto per corrispondenza, purché la scheda sia materialmente compilata dall'elettore (v. W. PESENDORFER, *Briefwahl und Verfassungsrecht*, in *Der Staatsbürger*, 1978, pp. 73 s.; H. SCHÄFFER, *Die Briefwahl. Untersuchungen zu einem verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Problem*, Salisburgo, 1979, pp. 54 ss.).

³⁵ VfGH, sentenza del 16 marzo 1985, G. 18/85, § 2.2.2.3.2. A tal proposito, la Corte non ritiene sufficiente a superare il problema la circostanza che la legge imponesse all'elettore una dichiarazione sottoscritta con la quale questi attestava di avere compilato personalmente e senza essere osservato la scheda.

³⁶ VfGH, sentenza del 16 marzo 1985, G. 18/85, § 2.2.2.3.1. La Corte ha ritenuto insufficiente anche la dichiarazione sottoscritta dall'elettore attestante di avere compilato personalmente e senza essere osservato la scheda, rilevando che, qualora l'elettore fosse sottoposto a pressione psicologica nel momento della votazione, la stessa influenza avrebbe potuto estendersi alla sottoscrizione della dichiarazione. Sul dibattito dottrinale anteriore alla decisione del VfGH, v., in senso favorevole alla compatibilità costituzionale del voto per corrispondenza, H. SCHÄFFER, *Die Briefwahl*, cit., pp. 51 ss., il quale, pur riconoscendo la maggiore esposizione del voto espresso nella sfera privata alle influenze di terzi, riteneva che il limitato incremento del rischio di manipolazione dovesse essere posto a confronto con l'esigenza democratica di consentire la partecipazione a tutti coloro che intendessero concorrere alla formazione della volontà politica, attribuendo a quest'ultima un peso prevalente. Nello stesso senso, quanto alla possibilità di ricondurre la *Briefwahl* al principio del voto personale, cfr. H. PFEIFER, *Wahlrecht und Wahlreform. Eine verfassungsrechtliche und rechtsvergleichende Studie*, in *Juristische Blätter*, 1970, pp. 456 ss. In senso critico rispetto alla soluzione accolta dalla Corte v., successivamente, M. GLANTSCHNIG, *Briefwahl – eine demokratische Notwendigkeit*, in *Österreichische Gemeinde-Zeitung*, n. 8/2003, pp. 24 ss., il quale dà conto delle critiche rivolte alla giurisprudenza per avere attribuito un peso eccessivo alla segretezza a scapito degli altri principi elettorali e sostiene, in una prospettiva più marcatamente orientata alla partecipazione, la necessità di attribuire maggiore rilievo all'universalità del suffragio, ferma restando l'esigenza di ridurre i rischi di abuso. Per una ricostruzione sistematica del rapporto tra voto a distanza e principi di libertà, segretezza e personalità, v. infine C. GRABENWARTER, B. KRAUSKOPF, *Entwicklungsstufen der Distanzwahl im Spannungsfeld des freien, geheimen und persönlichen Wahlrechts*, in A. GAMPER (a cura di), *Entwicklungen des Wahlrechts am europäischen Fallbeispiel*, Vienna, 2010, p. 170.

³⁷ VfGH, sentenza del 16 marzo 1985, G. 18/85, § 2.2.2.3.1. In senso significativamente diverso si è espresso il *Trybunał Konstytucyjny* polacco nella sentenza del 20 luglio 2011, K 9/11, relativa, tra l'altro, alla compatibilità costituzionale del voto per corrispondenza previsto per i residenti all'estero. Il Tribunale, pur riconoscendo che il principio di segretezza impone agli organi pubblici di predisporre condizioni idonee a consentire l'espressione segreta del voto, ha ritenuto che, qualora l'elettore scelga volontariamente di votare al di fuori del seggio, la protezione materiale della segretezza non debba essere direttamente assicurata dallo Stato, ma spetti allo stesso elettore predisporre le condizioni necessarie a preservarla. Secondo il Tribunale, infatti, «per l'elettore la segretezza del voto costituisce una facoltà della quale può avvalersi, ma non un obbligo». L'obbligo pubblico di garantire la segretezza torna invece a operare dal momento in cui il plico elettorale viene consegnato al console e rientra, dunque, nella disponibilità degli organi statali (sentenza del 20 luglio 2011, K 9/11, § 6.4).

quali non sia possibile pretendere la presenza al seggio o i militari dislocati fuori dal territorio, la segretezza può essere assicurata anche attraverso soluzioni diverse, nell'interesse della più ampia realizzazione della generalità del suffragio. Precisa, tuttavia, che tali esigenze possono essere soddisfatte attraverso la predisposizione di commissioni elettorali mobili o prevedendo altri organi pubblici capaci di assicurare la presenza fisica dell'elettore dinanzi a un'autorità. Ciò che la Corte esclude è, quindi, che l'obiettivo di agevolare l'esercizio del suffragio possa essere perseguito attraverso una disciplina che riduca in modo così incisivo la tutela della segretezza e della personalità del voto, quando esso può essere conseguito mediante soluzioni che mantengono il presidio pubblico³⁸.

Il quadro normativo austriaco è cambiato nel 2007, quando mediante la modifica dell'art. 26, comma 6, della Costituzione è stato espressamente previsto il voto per corrispondenza, rimuovendo così il limite costituzionale che ne aveva impedito l'introduzione da parte del legislatore ordinario³⁹.

Il significato della modifica è stato chiarito dallo stesso *Verfassungsgerichtshof* nella decisione che ha annullato il ballottaggio delle elezioni presidenziali del 2016 (W I 6/2016), nella quale l'autorizzazione contenuta nell'art. 26, comma 6, B-VG viene qualificata come una vera e propria «necessità costituzionale»⁴⁰ affinché la *Briefwahl*, già ritenuta incompatibile con i principi della personalità e della segretezza del voto, potesse essere introdotta. La costituzionalizzazione del voto per posta non esclude però che il legislatore debba predisporre garanzie adeguate nelle fasi del procedimento che rimangono affidate alle autorità⁴¹, senza però che queste misure siano tanto complesse e impraticabili da vanificare la scelta del legislatore costituzionale di ammettere il voto a distanza⁴². A una maggiore responsabilità dell'elettore nella tutela della segretezza al

³⁸ VfGH, sentenza del 16 marzo 1985, G. 18/85, §§ 2.2.2.3.1 e 2.2.2.3.2.

³⁹ L'art. 26, comma 6, B-VG, nel testo introdotto dalla revisione costituzionale del 2007, prevede che «Gli elettori che prevedibilmente, nel giorno delle elezioni, saranno impossibilitati a esprimere il proprio voto dinanzi all'autorità elettorale, ad esempio per assenza dal luogo di residenza, per motivi di salute o per soggiorno all'estero, possono, su richiesta e con indicazione del motivo, esercitare il diritto di voto per corrispondenza». L'utilizzo del voto per corrispondenza ha conosciuto una crescita significativa: nelle elezioni del *Nationalrat* del 2008 i voti espressi mediante *Briefwahl* rappresentavano circa il 7,5% dei voti complessivamente espressi, l'11,4% nel 2013 e il 19,1% nel 2019. Per le elezioni del 2024, invece, i dati ufficiali non consentono di isolare la quota dei soli voti espressi per corrispondenza, poiché il dato disponibile ricomprende gli elettori ai quali è stato rilasciato il certificato necessario tanto per il voto postale quanto per il voto personale presso un seggio diverso da quello di residenza. Può tuttavia rilevarsi che tali certificati sono stati rilasciati al 22,6% degli aventi diritto. I dati sono ricavati dai risultati ufficiali pubblicati dal *Bundesministerium für Inneres, Nationalratswahl 2008, Nationalratswahl 2013, Nationalratswahl 2019 e Nationalratswahl 2024* disponibili nelle pagine dedicate alle singole consultazioni sul sito istituzionale del *Bundesministerium für Inneres (bmi.gv.at)*.

⁴⁰ VfGH, 1° luglio 2016, W I 6/2016, § III.2.3.3.1.

⁴¹ VfGH, 1° luglio 2016, W I 6/2016, §§ III.2.3.3.1, III.2.4.3 e III.2.4.4.

⁴² VfGH, 1° luglio 2016, W I 6/2016, § III.2.3.3.1.

momento dell'espressione del voto⁴³ corrisponde così la rigorosa osservanza delle regole che disciplinano le fasi ancora affidate agli organi pubblici⁴⁴.

L'esperienza austriaca offre così un modello significativamente diverso da quello tedesco. In Germania, la minore protezione offerta dal voto postale è stata ritenuta giustificabile attraverso un bilanciamento con l'universalità del voto; in Austria, invece, quel medesimo esito non era originariamente disponibile al legislatore ordinario, ma ha richiesto una specifica decisione del legislatore costituzionale.

5. L'esperienza estone e il *revoting* come tecnica di compensazione dei rischi del voto non presidiato

In tema di voto non presidiato merita una considerazione anche l'esperienza estone, nella quale il legislatore ha introdotto il voto elettronico a distanza attraverso dispositivi connessi alla rete⁴⁵, in un contesto costituzionale nel quale si riconosce espressamente il carattere segreto del voto⁴⁶. Il tema del voto on-line non presidiato, che indubbiamente pone specifiche problematiche relative alla sicurezza e all'affidabilità

⁴³ VfGH, 1° luglio 2016, W I 6/2016, § III.2.3.3.1. Sulla maggiore responsabilità dell'elettore conseguente alla costituzionalizzazione del voto per corrispondenza v. soprattutto H. EBERHARD, *Die österreichische Wahlrechtsreform 2007*, in A. GAMPER (a cura di), *Entwicklungen des Wahlrechts am europäischen Fallbeispiel*, Vienna-New York, 2010, pp. 134 ss.

⁴⁴ VfGH, 1° luglio 2016, W I 6/2016, §§ III.2.4.3 e III.2.4.4, III.2.6.2.1, III.2.6.3 e III.2.10. Proprio nella decisione del 2016 il *Verfassungsgerichtshof* ha applicato un criterio rigoroso nel valutare il rispetto delle disposizioni volte a evitare manipolazioni e abusi nella gestione e nello scrutinio dei voti postali. La violazione di tali regole in numerosi distretti elettorali, in misura potenzialmente idonea a incidere sull'esito della consultazione, ha condotto all'annullamento delle elezioni presidenziali. In merito alle circostanze di fatto che hanno condotto all'annullamento delle elezioni si vedano M. MAZZA, *Elezioni presidenziali austriache: primi elementi di riflessione*, in *DPCE Online*, n. 2/2016, pp. 135 ss. e S.L. FRANK, *Austrian Constitutional Court: The Annulment of the Run-off for the Presidency: Judgment of 1 July 2016*, W I 6/2016, in *ICL Journal*, n. 1/2017, pp. 99 ss.

⁴⁵ L'*Internet voting* è stato utilizzato per la prima volta in Estonia in occasione delle elezioni locali del 2005. Va peraltro notato come la crescita del suo utilizzo sia stata particolarmente significativa: gli elettori che hanno votato on-line rappresentavano l'1,9% dei votanti nelle elezioni locali del 2005, il 5,5% nelle elezioni parlamentari del 2007, il 30,5% in quelle del 2015 e il 43,8% nel 2019, sino a raggiungere il 51,1% nelle elezioni parlamentari del 2023; nelle elezioni europee del 2024 la quota è stata del 41,7% e nelle elezioni locali del 2025 del 45,8% (v. *Estonian State Electoral Office, Statistics about Internet Voting in Estonia*, disponibile sul sito istituzionale valimised.ee). Per una ricostruzione dell'introduzione, del funzionamento e della successiva evoluzione del sistema v. P. VINKEL, *Remote Electronic Voting in Estonia: Legality, Impact and Confidence*, Tallinn, 2015, pp. 44 ss.; P. EHIN, M. SOLVAK, J. WILLEMSON, P. VINKEL, *Internet Voting in Estonia 2005–2019: Evidence from Eleven Elections*, in *Government Information Quarterly*, n. 4/2022, pp. 3 ss.

⁴⁶ L'art. 60 Cost. prevede il carattere segreto del voto per le elezioni del *Riigikogu*, mentre l'art. 156 stabilisce che la votazione nelle elezioni dei consigli degli enti locali sia segreta.

dei sistemi informatici⁴⁷, presenta, sotto il profilo qui considerato, grossomodo le medesime criticità analizzate in relazione al voto per corrispondenza⁴⁸.

La questione è stata affrontata dalla Corte Suprema nella decisione del 1° settembre 2005, n. 3-4-1-13-05, relativa alla disciplina dell'*e-voting* nelle elezioni locali. La controversia non riguardava, invero, la compatibilità costituzionale del voto elettronico in sé e per sé – questione che la Corte precisa essere estranea all'oggetto del giudizio⁴⁹ – ma la facoltà riconosciuta all'elettore di modificare, anche più volte, il voto precedentemente espresso per via elettronica⁵⁰. Tale previsione era stata prospettata come costituzionalmente illegittima dal Presidente della Repubblica per contrasto con il principio di eguaglianza del voto, in quanto soltanto l'elettore che esprimeva il voto mediante il sistema informatico poteva modificare il voto già precedentemente espresso⁵¹.

Anche se l'oggetto della controversia era, quindi, il denunciato contrasto con il principio di eguaglianza, nella sentenza emergono utili considerazioni circa la libertà e la segretezza del voto.

⁴⁷ Per un'analisi complessiva di tali problemi nel sistema estone v. P. VINKEL, *Remote Electronic Voting in Estonia*, cit., pp. 237 ss.; P. EHIN, M. SOLVAK, J. WILLEMSON, P. VINKEL, *Internet Voting in Estonia 2005–2019*, cit., p. 5 ss. Sullo specifico rapporto tra segretezza, verificabilità e possibilità di offrire all'elettore un riscontro sulla corretta trasmissione del voto v. A. KOITMÄE, J. WILLEMSON, P. VINKEL, *Vote Secrecy and Voter Feedback in Remote Voting – Can We Have Both?*, in R. KRIMMER (a cura di), *Electronic Voting. E-Vote-ID 2021, Lecture Notes in Computer Science*, 2021, pp. 130 s. Il problema della complessiva affidabilità del sistema e dell'adeguatezza della relativa disciplina è stato affrontato, da ultimo, anche dalla Corte Suprema, che nella decisione del 30 marzo 2023, n. 5-23-20 ha sottolineato come la continua evoluzione tecnologica richieda una costante attenzione da parte del legislatore e dell'esecutivo in merito agli aspetti relativi all'organizzazione, alla sicurezza e al controllo del sistema di voto on-line.

⁴⁸ Cfr. M. ROSINI, *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali*, cit., p. 33, la quale sottolinea che «L'identità di problematiche tra *remote e-voting* e voto per corrispondenza induce, quindi, a consentire l'utilizzazione del primo nei limiti in cui si ammette la praticabilità del secondo». M. ROSPI, *La segretezza del voto è garanzia di libertà (o ostacolo alla partecipazione?): una comparazione fra Italia e Stati Uniti*, in AA. VV., *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi 2019*, Napoli, 2019, p. 487, l'*home vote* «non è nulla più che un metodo più avanzato del voto per corrispondenza» e pertanto, secondo la ricostruzione dell'Autrice, non è «in grado di tutelare la segretezza del voto nel momento del suo esercizio». In merito anche L. TRUCCO, *Le nuove tecnologie salveranno il voto all'estero degli italiani?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 gennaio 2013, pp. 5 ss.; ID., *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, cit., pp. 57 s. e G. DI COSIMO, *La partecipazione nell'era digitale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022, p. 104. In merito si veda anche N. MACCABIANI, M. LADU, *L'autodeterminazione popolare nell'era digitale: tra opportunità normative e tecnologiche*, in *Consulta Online*, n. 2/2023, pp. 423 s.

⁴⁹ *Supreme Court of Estonia*, 1° settembre 2005, n. 3-4-1-13-05, § 14, ove la Corte precisa espressamente che il Presidente della Repubblica non aveva contestato e che essa non avrebbe esaminato «*the general conformity of electronic voting with the Constitution of the Republic of Estonia*». Sulla delimitazione dell'oggetto della decisione e, più in generale, sulla giurisprudenza estone relativa all'*e-voting* v. Ü. MADISE, P. VINKEL, *A Judicial Approach to Internet Voting in Estonia*, in A. DRIZA MAURER, J. BARRAT (a cura di), *E-Voting Case Law: A Comparative Analysis*, Farnham, 2015, pp. 105 ss.

⁵⁰ Il sistema consente all'elettore, durante il periodo di voto anticipato, di esprimere più volte il voto elettronico, facendo prevalere quello temporalmente successivo. Si prevede, inoltre, la possibilità di neutralizzare il voto elettronico esprimendo successivamente un "classico" voto cartaceo presso la sezione elettorale. Sul funzionamento del meccanismo v. *Supreme Court of Estonia*, n. 3-4-1-13-05, §§ 18-20; nonché Ü. MADISE, P. VINKEL, *Constitutionality of Remote Internet Voting: The Estonian Perspective*, in *Juridica International*, 2011, pp. 12 ss.; P. EHIN, M. SOLVAK, J. WILLEMSON, P. VINKEL, *Internet Voting in Estonia 2005–2019*, cit., p. 3.

⁵¹ *Supreme Court of Estonia*, 1° settembre 2005, n. 3-4-1-13-05, §§ 8, 15 e 21.

La Corte parte dalla constatazione che il modo più efficace per garantire la libertà dell'elettore da influenze esterne è rappresentato dalla votazione all'interno dei seggi elettorali, nei quali il cittadino entra da solo, mentre nel voto elettronico espresso attraverso la rete, che per sua natura costituisce un voto in un «ambiente non controllato», risulta invece certamente più difficile per lo Stato assicurare che la scelta sia libera da condizionamenti esterni e rimanga segreta⁵².

È proprio alla luce di tale minore capacità di controllo che la Corte valuta la disciplina del *revoting*. Pur precisando di non essere chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità costituzionale dell'*e-voting* nel suo complesso, essa attribuisce carattere decisivo alla possibilità per l'elettore di esprimere successivamente un nuovo voto elettronico oppure di recarsi personalmente al seggio, rendendo inefficace il voto precedentemente manifestato⁵³. In questo modo, chi abbia votato sotto minaccia o mentre era osservato può, una volta sottratto all'influenza esterna, esprimere nuovamente la propria volontà facendo sì che sia soltanto quest'ultima a essere presa in considerazione⁵⁴.

Tale garanzia consente alla Corte di superare l'obiezione relativa all'eguaglianza del voto. Il *revoting* costituisce infatti, secondo la decisione, una misura necessaria alla tutela della libertà e della segretezza nell'ambiente non controllato e la disparità che si determina rispetto agli elettori che ricorrono al "classico" voto presidiato non è considerata sufficientemente intensa da prevalere sull'obiettivo di aumentare la partecipazione elettorale⁵⁵.

⁵² *Supreme Court of Estonia*, n. 3-4-1-13-05, §§ 27-28. La Corte muove dalla qualificazione della segretezza quale presupposto della libertà delle elezioni e individua, accanto al dovere dello Stato di non interferire nella scelta dell'elettore, un obbligo di proteggerlo dalle pressioni provenienti da altri soggetti.

⁵³ *Supreme Court of Estonia*, 1° settembre 2005, n. 3-4-1-13-05, § 30.

⁵⁴ *Supreme Court of Estonia*, n. 3-4-1-13-05, § 30. La Corte sottolinea inoltre la funzione preventiva del meccanismo, poiché la circostanza che l'elettore possa successivamente modificare il proprio voto riduce l'utilità stessa della pressione esercitata sull'elettore. Sul *revoting* quale strumento volto a ridurre il rischio di coercizione v. Ü. MADISE, P. VINKEL, *Constitutionality of Remote Internet Voting*, cit., pp. 12 s.; ID., *A Judicial Approach to Internet Voting in Estonia*, cit.; P. VINKEL, *Remote Electronic Voting in Estonia*, cit. L'utilizzo effettivo della facoltà di reiterare il voto rimane, peraltro, relativamente circoscritto. Sulla base dei dati relativi alle elezioni svoltesi sino al 2019, per esempio, P. EHIN, M. SOLVAK, J. WILLEMSON, P. VINKEL, *Internet Voting in Estonia 2005–2019*, cit., p. 7, rilevano che circa il 98% degli elettori on-line esprime un solo voto, mentre soltanto l'1-2% vota due volte e poche centinaia di elettori, in ciascuna consultazione, reiterano il voto tre o più volte; ancora più raro risulta il successivo ricorso al voto cartaceo, che nelle elezioni considerate ha determinato l'annullamento di meno dello 0,1% dei voti elettronici. Allo stesso modo si possono vedere i dati dell'*Estonian State Electoral Office*, dove emerge che nelle elezioni parlamentari del 2023 sono stati registrati 10.787 voti elettronici reiterati, pari al 3,44% degli elettori che hanno utilizzato tale modalità, mentre 1.332 voti elettronici, corrispondenti allo 0,42%, sono stati annullati per effetto della successiva espressione di un voto cartaceo. Nelle elezioni europee del 2024 le percentuali sono state, rispettivamente, del 2,36% e dello 0,38%; nelle elezioni locali del 2025, del 2,64% e dello 0,51%. Il dato più elevato è stato registrato nelle elezioni locali del 2021, nelle quali i 23.598 voti elettronici reiterati hanno rappresentato l'8,56% degli elettori che hanno votato con il sistema *on-line*. (Cfr. *Estonian State Electoral Office*, *Elektroonilise hääletamise statistika*, disponibile sul sito istituzionale *valimised.ee*).

⁵⁵ *Supreme Court of Estonia*, 1° settembre 2005, n. 3-4-1-13-05, §§ 30-32.

L'elemento caratterizzante della soluzione estone consiste, pertanto, nel non pretendere che il voto a distanza riproduca le medesime condizioni di segretezza proprie della cabina elettorale. La stessa decisione riconosce che, nell'ambiente non controllato, lo Stato dispone di una minore capacità di impedire *ex ante* pressioni o interferenze. Il *revoting* assume così il carattere di una garanzia compensativa, perché comunque non impedisce che l'elettore possa essere osservato o condizionato, ma gli consente, una volta sottrattosi all'influenza esterna, di neutralizzarne successivamente gli effetti⁵⁶.

Entro questi limiti, la decisione estone sembra offrire un argomento a sostegno della tesi secondo cui il carattere costituzionalmente segreto del voto non richieda, in ogni caso, la riproduzione delle condizioni proprie della cabina elettorale, potendo essere utilizzati anche strumenti differenti per ridurre i rischi connessi al ricorso a una diversa forma di votazione⁵⁷.

6. Il voto non presidiato tra inderogabilità dei principi e graduazione delle garanzie

Le esperienze esaminate non conducono, naturalmente, a una soluzione unitaria del rapporto tra voto non presidiato e garanzie costituzionali. Esse consentono però di ricavare alcune indicazioni utili anche per l'ordinamento italiano. Nell'esperienza tedesca, la minore protezione offerta dal voto postale viene giustificata attraverso il bilanciamento con l'universalità del suffragio e con l'esigenza di assicurare una partecipazione elettorale quanto più ampia. Il caso austriaco mostra, per altro verso, che un simile bilanciamento non può essere dato per presupposto, ma dipende dal modo in cui i principi elettorali sono configurati dall'ordinamento costituzionale e da come

⁵⁶ In questo senso Ü. MADISE, P. VINKEL, *Constitutionality of Remote Internet Voting*, cit., pp. 12 s., i quali attribuiscono una decisiva importanza al *revoting* quale strumento idoneo a contrastare le pressioni proprie dell'ambiente non controllato. In senso critico rispetto all'idea che il voto espresso in ambiente non controllato possa assicurare una tutela equivalente della segretezza v. K. VOLLAN, *Voting in Uncontrolled Environment and the Secrecy of the Vote* in R. KRIMMER (a cura di), *Electronic Voting 2006. 2nd International Workshop*, Bonn, 2006, pp. 161 ss., secondo cui né il voto postale né quello mediante la rete possono garantire che il suffragio sia espresso in segreto e in assenza di intimidazioni o pressioni. In tal senso si veda anche H. BUCHSTEIN, *Online Democracy, Is it Viable? Is it Desirable? Internet Voting and Normative Democratic Theory*, in N. KERSTING, H. BALDERSHEIM (a cura di), *Electronic Voting and Democracy: A Comparative Analysis*, Londra, 2004, pp. 49 ss., il quale ritiene che la segretezza richieda condizioni tali da impedire all'elettore di fornire a terzi una prova verificabile della propria scelta. L'Autore sottolinea poi che la tutela non dovrebbe essere rimessa alla capacità del singolo di sottrarsi alle pressioni esterne, ma assicurata dallo Stato attraverso la predisposizione di condizioni che rendano il contenuto del voto non controllabile da terzi. Per una critica alla concreta possibilità del *revoting* di essere un meccanismo che eviti la coercizione, si veda, da ultimo, T. TREIER, *Re-voting Under Surveillance: National eID Transaction Logs as a Threat to Coercion Resistance in Estonian Internet Voting*, in *Electronic Voting. E-Vote-ID 2025*, Cham, 2026, pp. 191 ss.

⁵⁷ Cfr. Ü. MADISE, P. VINKEL, *Constitutionality of Remote Internet Voting*, cit., pp. 8 ss.

essi vengono intesi dalle Corti costituzionali. L'esperienza estone mostra, infine, che, una volta ammesso il voto in un luogo non presidiato, devono essere valutate le garanzie predisposte per ridurre i rischi derivanti dall'assenza di un ambiente controllato.

Da questo confronto sembra potersi ricavare che il problema non consiste semplicemente nello stabilire se una determinata modalità di voto sia segreta oppure non lo sia. Occorre piuttosto verificare quale livello di protezione venga assicurato, quali rischi ulteriori derivino dall'allontanamento dal seggio e se la loro accettazione trovi giustificazione in altre esigenze di rilievo costituzionale.

Una simile questione non è, peraltro, estranea allo stesso ordinamento italiano.

La legge n. 459 del 2001 ammette il voto per corrispondenza per i cittadini italiani residenti all'estero, sebbene al di fuori del seggio l'autorità pubblica non possa controllare con la medesima intensità l'ambiente nel quale la scelta viene espressa. La sola esistenza di tale disciplina non potrebbe, naturalmente, essere utilizzata come argomento sufficiente per affermarne la compatibilità con i requisiti di personalità, libertà e segretezza prescritti dall'art. 48 della Costituzione. Ciò vale, in particolare, perché in questo caso è la stessa disposizione costituzionale, nel disciplinare l'esercizio del suffragio da parte dei cittadini residenti all'estero, ad affidare alla legge il compito di stabilirne requisiti e modalità, imponendole espressamente di «assicurarne l'effettività». L'art. 48 Cost., terzo comma, non prescrive certamente il ricorso al voto per corrispondenza, che rimane una scelta del legislatore, ma attribuisce in questo ambito uno specifico rilievo costituzionale all'esigenza di rendere effettivo l'esercizio del suffragio⁵⁸.

Ciò può però concorrere a spiegare la scelta del legislatore per il voto per corrispondenza, nel quale, come detto, la protezione istituzionale della segretezza

⁵⁸ Cfr. in questo senso M. ROSINI, *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali*, cit., p. 24. A. GRATTERI, *Come superare alcune criticità della legge n. 459 del 2001*, cit., pp. 143 s., osserva come l'esigenza di assicurare l'effettività del suffragio abbia giustificato un'attenuazione dei tradizionali requisiti del voto, criticando tuttavia l'eccessivo sbilanciamento della disciplina vigente verso la facilitazione della partecipazione. Analoghe le considerazioni di 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 *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1/2024, p. 208.

risulta meno intensa rispetto al voto espresso nel seggio⁵⁹. Nel caso dei cittadini residenti all'estero, del resto, la predisposizione di una rete di sezioni elettorali comparabile a quella presente sul territorio nazionale sarebbe difficilmente praticabile, mentre l'obbligo di esprimere il voto esclusivamente presso le sedi diplomatiche e consolari rischierebbe di imporre a una parte rilevante degli elettori distanze e oneri tali da rendere assai meno effettivo l'esercizio del diritto⁶⁰.

L'esperienza del voto all'estero mostra così, quantomeno, che l'effettività del suffragio può assumere anche nel nostro ordinamento rilievo costituzionale nella valutazione degli strumenti attraverso i quali vengono assicurati i requisiti del voto⁶¹.

Occorre considerare, però, anche un altro elemento. Il voto per corrispondenza non è oggi limitato ai soli cittadini residenti all'estero, poiché l'art. 4-bis della legge n. 459

⁵⁹ Cfr. in questo senso C. FUSARO, *Il voto all'estero: quando i costituzionalisti... non ci stanno*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2002, p. 352, il quale, criticando la dottrina che ritiene precluso il voto per corrispondenza anche per i cittadini residenti all'estero in quanto modalità lesiva dei principi stabiliti dall'art. 48 Cost., osserva che la disposizione «è stata introdotta *al preciso fine* di permettere *proprio* il voto per corrispondenza» (corsivi dell'A.). In merito si veda anche E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., p. 16, il quale osserva che dalla formulazione introdotta nel 1999 «potrebbe infatti argomentare che essi possono essere almeno *parzialmente derogati* per perseguire con maggiore efficacia l'obiettivo dell'esercizio del voto in loco di questa particolare categoria di cittadini. Con siffatta copertura costituzionale risulterebbe pertanto legittima l'introduzione di modalità di voto che consentirebbero loro di non sottostare alla condizione, accertata *obiettivamente*, di un suffragio espresso in segretezza e *personalmente*» (corsivi dell'A.). Di diverso avviso F. LANCHESTER, *L'innovazione costituzionale dilatoria e il voto degli italiani all'estero*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2000, p. 124, il quale osserva invece che «il comma aggiuntivo introdotto all'art. 48 Cost. non sembra aver risolto nessuno dei problemi che si prospettavano prima della sua approvazione. Essi rimangono tutti sul tavolo e sono di incerta soluzione, non soltanto sul piano della personalità del voto, che continua ad escludere il voto per corrispondenza, ma anche per quanto riguarda l'espressione della volontà elettorale in loco. La libertà del voto richiesta dalla Costituzione non può, infatti, essere limitata al momento costitutivo della volontà (l'espressione del voto), ma all'intero procedimento (sia nella fase preparatoria che in quella successiva)».

⁶⁰ Cfr. 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 residenti all'estero»* – *Giunta delle elezioni della Camera dei deputati, 27 aprile 2022*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2022, pp. 138 s. In questo senso si veda anche la difesa dell'Avvocatura dello Stato nel giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Tribunale ordinario di Venezia in relazione alla disciplina del voto per corrispondenza degli italiani residenti all'estero. L'Avvocatura ha sostenuto che quella del voto per corrispondenza «è stata, in realtà, una scelta "obbligata" dato che il voto per procura è oggettivamente contrario al principio di personalità, mentre il voto in loco, mediante la predisposizione di sezioni elettorali sul territorio degli Stati ospitanti, avrebbe creato problemi irrisolvibili di organizzazione e, in molti casi, sarebbe stato vietato dagli Stati stessi per il rischio di veder lesa la propria sovranità» (*Corte cost., ord. n. 63 del 2018*). Sulla circostanza che il voto per corrispondenza fosse, in sostanza, l'unica strada percorribile per il legislatore si veda M. RUBECHI, *Il voto degli italiani all'estero fra presunti brogli e proposte di modifica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2008, p. 367.

⁶¹ La questione era stata, invero, già sfiorata dalla Corte costituzionale nell'ord. n. 195 del 2003, resa in sede di ammissibilità di un conflitto di attribuzione. Pur senza affrontare nel merito la compatibilità del voto per corrispondenza con l'art. 48 Cost., la Corte osservava che l'eventuale accoglimento dei rilievi di costituzionalità formulati contro la sua introduzione avrebbe avuto la conseguenza di rendere «assai più difficile l'espressione del voto degli italiani residenti stabilmente all'estero». Più articolata appare, invece, la successiva ord. n. 63 del 2018, nella quale la Corte, pur dichiarando manifestamente inammissibile la questione relativa alla compatibilità della disciplina del voto per corrispondenza con i requisiti di personalità, libertà e segretezza, ha espressamente rilevato le «oggettive criticità» della normativa «quanto al bilanciamento della "effettività" del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero con gli imprescindibili requisiti di personalità, libertà e segretezza del voto stesso». Sulle due decisioni si vedano, rispettivamente, F. CAPORILLI, *Il voto per corrispondenza: una conquista per la democrazia?*, in *Foro it.*, I, 2003, pp. 2246 ss. e R. CALVANO, *I caratteri negletti del diritto di voto e le zone franche del giudizio di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 2018, pp. 620 ss.

del 2001 introdotto con la legge n. 52 del 2015, riconosce, previa opzione, tale possibilità anche agli elettori (e ai loro familiari) che si trovino temporaneamente all'estero per motivi di lavoro, studio o cure mediche, pur mantenendo la propria residenza e l'iscrizione nelle liste elettorali in Italia. In questo caso, dunque, il ricorso al voto per corrispondenza non trova una giustificazione diretta nella previsione dell'art. 48, terzo comma, Cost., espressamente riferita ai *cittadini residenti all'estero*. La scelta del legislatore assume perciò un diverso significato, mostrando come una forma di votazione in luogo non presidiato sia stata utilizzata anche al di fuori della specifica fattispecie per la quale la Costituzione impone di assicurarne l'effettività. Proprio muovendo dall'estensione del voto per corrispondenza agli elettori temporaneamente all'estero, parte della dottrina ha rilevato come la disciplina possa porre un problema di ragionevolezza rispetto alla posizione degli elettori fuori sede sul territorio nazionale⁶².

Il caso degli italiani (residenti o meno) all'estero non è, del resto, del tutto isolato. Nella Provincia autonoma di Bolzano il voto per corrispondenza è previsto, per le elezioni provinciali, anche a favore degli elettori residenti nel territorio provinciale ma temporaneamente dimoranti fuori provincia e, per tale ragione, impossibilitati a votare nel proprio comune, senza che la relativa previsione sia stata impugnata in via principale o sottoposta al giudizio della Corte costituzionale in via incidentale⁶³.

Su un piano differente può essere richiamato anche il voto assistito per gli elettori fisicamente impossibilitati a esprimere autonomamente la propria scelta, nel quale l'ordinamento ammette che un accompagnatore acceda con essi alla cabina elettorale⁶⁴,

⁶² In questo senso V. DESANTIS, *Sviamenti della cittadinanza e voto degli italiani all'estero. Tre percorsi di riflessione*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2023, p. 276, ritiene che a fronte del riconoscimento del voto per corrispondenza per chi si trovi all'estero per ragioni di studio, lavoro o cure mediche, la mancata previsione di analoghe modalità per chi, per le medesime ragioni, si trovi lontano dal comune di iscrizione elettorale sul territorio nazionale determinerebbe una differenza nelle concrete possibilità di esercizio del diritto, che potrebbe porre dubbi di costituzionalità sotto il profilo della ragionevolezza. In senso analogo A. DE NICOLA, *Il voto fuori dal comune di residenza: alcune riflessioni a partire dal recente Libro bianco sull'astensionismo elettorale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6/2022, p. 52 e 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*, cit., p. 202. In merito S. TALINI, *Far ritorno al luogo di residenza o rinunciare all'adempimento del proprio dovere civico? Il diritto di voto alla prova dell'effettività*, in *Federalismi.it*, n. 23/2022, pp. 278 s., la quale collega la preclusione per i cittadini residenti in Italia che non possono essere nel luogo di residenza in tensione sia con il principio costituzionale di eguaglianza formale sia con il principio di eguaglianza del voto.

⁶³ Cfr. art. 36, comma 2, legge 14 del 2017 della Provincia autonoma di Bolzano. Ancora più significativo è il successivo intervento della legge provinciale n. 11 del 2026, che ha introdotto nella legislazione elettorale altoatesina il voto elettronico, anche se al momento la sua concreta operatività resta subordinata all'adozione del regolamento di esecuzione e all'attestazione della funzionalità del sistema. Ciononostante, la previsione segna il primo vero e proprio riconoscimento legislativo strutturale – sebbene non statale – dell'*e-vote* come modalità di esercizio del suffragio.

⁶⁴ Cfr. d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, art. 55, il quale, dopo aver escluso che l'elettore possa farsi rappresentare o inviare il voto per iscritto, consente ai ciechi, agli amputati delle mani, agli affetti da paralisi o da altro impedimento di analogia gravità di esercitare il diritto con l'aiuto di un elettore della propria famiglia o di un altro elettore volontariamente scelto come accompagnatore.

con la conseguenza che, per rendere possibile l'esercizio del diritto di voto, la scelta dell'elettore può essere conosciuta dall'accompagnatore. L'esempio non è assimilabile al voto non presidiato, ma conferma che le tecniche attraverso le quali la segretezza viene protetta possono essere adattate quando ciò sia necessario per rendere possibile l'esercizio del suffragio.

L'esperienza comparata e quella interna suggeriscono così il superamento di una rappresentazione rigidamente binaria della segretezza. Ciò non significa che il requisito costituzionale possa essere soltanto parzialmente osservato, ma che occorre distinguere il principio costituzionale dalle tecniche predisposte per assicurarne il rispetto.

Questa conclusione deve tuttavia confrontarsi con il carattere «inderogabile» che la Corte costituzionale ha riconosciuto alla segretezza del voto. Va però considerato che la sentenza n. 96 del 1968, relativa all'elezione di secondo grado dei consigli delle province siciliane, riguardava una disciplina nella quale, sia pure in casi marginali, poteva accadere – ed era accaduto nella fattispecie sottoposta alla Corte – che il votante venisse identificato dalla scheda⁶⁵. La Corte ritenne che tale possibilità fosse sufficiente a porre la disciplina in contrasto con la garanzia della segretezza sancita dall'art. 48 Cost. Da tale pronuncia sembra pertanto potersi ricavare un limite preciso: il legislatore non può introdurre sistemi nei quali sia lo stesso procedimento elettorale a consentire la conoscibilità della scelta o la sua riconducibilità all'elettore. La Corte non affronta, invece, la diversa questione se ogni forma di espressione del suffragio debba assicurare il medesimo grado di protezione rispetto al rischio che la scelta sia conosciuta o condizionata da soggetti terzi nel momento in cui viene materialmente espressa.

Occorre allora distinguere due piani. Il primo riguarda ciò che deve essere assicurato dall'autorità pubblica attraverso la disciplina del procedimento elettorale. Il sistema deve mantenere separati l'identità dell'elettore e il contenuto del voto, impedire che la scelta sia conoscibile dall'autorità pubblica e non produrre un'attestazione della preferenza riconosciuta dallo stesso procedimento. Sotto questo profilo, la segretezza non può essere attenuata.

Il secondo piano riguarda, invece, ciò che può concretamente accadere quando il singolo elettore vota in un ambiente non controllato. L'elettore può mostrare la scheda o comunicare la propria scelta, così come può essere osservato, influenzato o condizionato da terzi. Il voto non presidiato presenta inevitabilmente, sotto questo aspetto, un rischio maggiore rispetto alla votazione nel seggio. Non c'è alcun modo per

⁶⁵ *Corte cost., sent. n. 96 del 1968*. La disciplina dichiarata illegittima imponeva di indicare sulla scheda il numero o la frazione di voti con cui ciascun consigliere comunale partecipava all'elezione. Tale indicazione poteva rendere identificabile il votante, in particolare quando questi fosse l'unico consigliere eletto in una determinata lista. La Corte osservò inoltre che, in assenza della segretezza, «il divieto di mandato imperativo [...] difficilmente potrebbe essere osservato»

l'autorità pubblica di assicurare, con la medesima efficacia di quel che avviene presso il seggio elettorale, che la manifestazione della volontà avvenga al riparo dalla presenza, dalla pressione o dall'influenza di altri soggetti. L'aumento di tale rischio non equivale, tuttavia, ad ammettere un sistema nel quale il voto cessi, per la struttura stessa del procedimento, di essere segreto. L'inderogabilità del principio non impone, pertanto, di eliminare ogni rischio di una sua violazione concreta, ma richiede che il procedimento non renda esso stesso conoscibile la scelta o riconducibile il voto al suo autore e che il legislatore predisponga garanzie adeguate a contenere i rischi propri dell'ambiente non controllato.

Una conclusione analoga emerge anche dal recente parere della Commissione di Venezia sul voto postale in Moldavia. Pur riconoscendo che, in questa forma di votazione, l'autorità pubblica non può controllare lo svolgimento delle operazioni né isolare fisicamente l'elettore al momento della compilazione della scheda, la Commissione ha osservato che l'ammissione del voto postale non presidiato non è, per ciò solo, contraria agli standard elettorali europei e internazionali. La sua compatibilità deve essere valutata alla luce della sicurezza rispetto alle interferenze, dell'affidabilità del sistema e delle garanzie predisposte contro i rischi di frode e manipolazione⁶⁶.

Quanto alla personalità del voto, anche nelle modalità non presidiate il voto continua a dover essere espresso personalmente dall'elettore, restando esclusa ogni forma di delega o sostituzione⁶⁷. L'assenza del controllo pubblico non modifica, dunque, il contenuto del requisito costituzionale, ma rende meno efficace la verifica del suo rispetto, poiché l'autorità può accertare l'identità del soggetto al quale la scheda è consegnata (nel caso del voto postale) o che accede al sistema (nell'ipotesi di votazione da remoto), ma non controllare direttamente che sia stato proprio quest'ultimo a esprimere materialmente la scelta.

7. L'ammissibilità costituzionale del voto non presidiato tra effettività e garanzie del suffragio

⁶⁶ Commissione di Venezia, *Opinion on the Law on the Partial Implementation of the Postal Vote in the Republic of Moldova*, CDL-AD (2024)022, §§ 34 e 36-37. In termini più generali v. anche ID., *Report on the Compatibility of Remote Voting and Electronic Voting with the Standards of the Council of Europe*, cit., §§ 60-65.

⁶⁷ In questo senso già C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova, 1969, p. 409, riteneva compatibili con il principio della personalità «tutte le forme speciali di votazione (per corrispondenza, a domicilio, nel luogo di residenza anche se all'estero) dirette a rendere possibile l'espressione del voto a quanti siano impediti di darlo nelle forme comuni e nella sede dove sono iscritti come elettori». Analogamente L. MAZZAROLLI, *Art. 48*, in *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, p. 324, osserva che «il principio di personalità sancito dalla Costituzione non sembra escludere che in futuro si possa giungere ad ammettere anche il voto per corrispondenza», il quale, adottate le necessarie garanzie, potrebbe agevolare l'esercizio del diritto da parte dei cittadini che incontrino difficoltà o siano impossibilitati a votare nelle forme ordinarie.

Il problema si pone, dunque, quando i maggiori rischi che il voto non presidiato comporta per la personalità, la libertà e la segretezza del voto vengono considerati insieme all'esigenza di rendere più agevole l'esercizio del suffragio.

Il termine di confronto non può essere individuato in una generica esigenza di comodità dell'elettore, ma neppure sembra potersi limitare alla rimozione degli impedimenti che rendano il voto completamente impossibile. Una simile impostazione finirebbe, tuttavia, per trascurare le situazioni nelle quali l'esercizio del diritto, pur non essendo impedito, risulti particolarmente gravoso.

L'effettività del suffragio può trovare, infatti, un proprio fondamento costituzionale, ancorché non esplicito. L'art. 48, primo comma, Cost., nel riconoscere il diritto di elettorato attivo dei cittadini che abbiano raggiunto la maggiore età, deve essere letto insieme al principio di sovranità popolare di cui all'art. 1, secondo comma, e al compito della Repubblica, previsto dall'art. 3, secondo comma, di rimuovere gli ostacoli che limitano di fatto la partecipazione dei cittadini alla vita politica. Da tali disposizioni può ricavarsi che l'ordinamento non debba soltanto riconoscere formalmente il diritto di voto, ma debba altresì tener conto delle condizioni nelle quali esso viene esercitato⁶⁸.

Questa esigenza assume particolare rilievo alla luce della crescente mobilità dei cittadini, che rende meno stabile la coincidenza tra il luogo di iscrizione elettorale e quello nel quale l'elettore si trova nel giorno della votazione. Le assenze temporanee

⁶⁸ In questa direzione già L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, cit., pp. 47 ss., la quale individua nell'art. 48 Cost. un «principio di massima agevolazione del voto», volto ad assicurare che l'universalità del suffragio non rimanga soltanto formalmente riconosciuta, ma trovi concreta attuazione. In merito si veda anche F. CORTESE, *Premessa*, in A. DE NICOLA, V. DESANTIS (a cura di), *Prospettive di superamento del voto "tradizionale". Modelli di voto alternativi alla prova della compatibilità costituzionale*, Napoli, 2024, pp. 9 s., il quale dopo aver osservato come «la forzata lontananza dal luogo di residenza o la malattia non sono "eventi" cui si può restare insensibili», afferma che «se il binario è quello della più ampia e concreta partecipazione, da rendersi afferrabile per mezzo di un intervento specifico delle istituzioni, non si vede come non dedurne una sorta di principio di differenziazione adeguatrice, sulla scorta di quanto imposto, in via generale, dall'art. 3, comma 2, Cost., il quale, in questa maniera, non solo giustifica modalità di voto alternative, ma le esige». Sul tema C. BASSU, *Oltre il voto tradizionale, per rivitalizzare la democrazia rappresentativa*, in A. DE NICOLA, V. DESANTIS (a cura di), *Prospettive di superamento del voto "tradizionale". Modelli di voto alternativi alla prova della compatibilità costituzionale*, Napoli, 2024, pp. 287 s., osserva che in generale il tema di una maggior partecipazione andrebbe valutato e analizzato a partire «in primis dall'art. 48 Cost. che stabilisce il diritto di voto per i cittadini maggiorenni e dall'art. 3 che impone in capo alla Repubblica il dovere di rimuovere gli ostacoli che impediscono l'esercizio dei diritti individuali e, nel caso specifico, la possibilità di partecipare alla vita pubblica e concorrere all'indirizzo politico». Un riferimento espresso all'«effettività del diritto di voto» si rinviene nella sentenza n. 242 del 2012 della Corte costituzionale, che richiama, «in reciproca combinazione», gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, primo comma, e 51, primo comma, Cost., unitamente ai principi di partecipazione democratica ed eguaglianza. La pronuncia riguardava, tuttavia, la disciplina del quorum nelle elezioni comunali con specifico riferimento alla posizione degli elettori iscritti all'AIRE (pertanto sempre connessa ai cittadini residenti all'estero) e non consente di attribuire alla Corte l'enunciazione di un principio generale di effettività del suffragio riferibile a qualsiasi elettore. La decisione ha nondimeno qualificato come «elemento di criticità del contesto normativo» la mancata predisposizione di strumenti capaci di rendere effettivo l'esercizio del voto dei residenti all'estero nelle elezioni amministrative, auspicando sul punto un intervento del legislatore. In merito si vedano anche le analoghe considerazioni di A. MAZZOLA, *L'effettività del suffragio tra astensionismo e nuove modalità di espressione alla luce dei principi costituzionali*, cit., pp. 992 ss.

possono dipendere da ragioni di lavoro, di studio, di cura o anche da scelte personali, compresi gli spostamenti per turismo. Se la mobilità viene considerata non più soltanto come una circostanza eccezionale, ma come un dato strutturale del contesto sociale nel quale il diritto di voto è esercitato, ciò che rileva non è la ragione per la quale l'elettore si trova lontano dal proprio seggio, ma l'idoneità di un sistema fondato esclusivamente sulla presenza nel comune di residenza a consentire un accesso sufficientemente ampio all'esercizio del suffragio.

Da questo punto di vista, rendere una forma alternativa di votazione accessibile a tutti gli elettori – senza che questi debbano giustificare la relativa scelta – consentirebbe inoltre di evitare che il legislatore sia chiamato a stabilire quali ragioni dell'assenza siano sufficientemente meritevoli da giustificare il ricorso a tale canale⁶⁹. Una simile selezione non appare per nulla agevole, poiché situazioni anche molto diverse tra loro possono avere il medesimo effetto di rendere difficoltoso il raggiungimento del seggio di iscrizione nel giorno stabilito. Ne deriverebbe il rischio di introdurre distinzioni non sempre facilmente giustificabili e affidate, almeno in parte, a valutazioni discrezionali e arbitrarie circa la maggiore o minore “meritevolezza” dell'assenza.

Resta tuttavia da stabilire a quali condizioni una maggiore accessibilità possa giustificare il ricorso a sistemi che comportano una riduzione del controllo pubblico e, conseguentemente, un rischio più elevato per la personalità, la libertà e la segretezza della scelta⁷⁰.

È su questo piano che può operare il principio di proporzionalità e, più in generale, la logica del bilanciamento⁷¹.

Occorre allora, anzitutto, che il ricorso a una diversa modalità di votazione trovi giustificazione in un'esigenza di rilievo costituzionale. Nel caso qui considerato, essa può essere individuata nell'effettività dell'esercizio del suffragio e, in particolare,

⁶⁹ Come efficacemente afferma R. BIN, *Il voto è un diritto, anche a distanza*, cit., «È davvero necessario che [l'elettore] abbia un “giustificato motivo” che lo tiene lontano dal suo Comune di residenza? Assolutamente no, in Italia il voto è un diritto e la libertà di circolazione anche: che cosa c'è da giustificare?».

⁷⁰ Sullo specifico rapporto tra effettività del suffragio e requisiti costituzionali del voto v. A. MAZZOLA, *L'effettività del suffragio tra astensionismo e nuove modalità di espressione alla luce dei principi costituzionali*, cit., pp. 998 s., la quale ricostruisce tale rapporto nei termini di un peculiare «conflitto intra-valore», ritenendo che l'individuazione del punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare l'effettivo esercizio del diritto e la tutela dei requisiti previsti dall'art. 48, secondo comma, Cost. debba avvenire secondo i criteri di ragionevolezza e proporzionalità.

⁷¹ Sul bilanciamento tra principi e interessi costituzionali v. almeno R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Torino, 1992; G. SCACCIA, *Gli “strumenti” della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000; A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, II, Milano, 2008, pp. 196 ss.; G. PINO, *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, in *Ragion pratica*, 28/2007, pp. 219 ss. Particolarmente efficace, ai fini qui considerati, l'osservazione di R. BIN, *Ragionevolezza, eguaglianza e analogia*, in *Lo Stato*, n. 20/2023, p. 327, secondo cui «se il “mezzo” prescelto è giudicato congruo rispetto al suo fine, resta però necessario chiedersi se il fine individuato incarna l'unico interesse rilevante, l'unico da premiare senza che ciò danneggi altri interessi che andrebbero viceversa bilanciati».

nell'esigenza di evitare che il vincolo della presenza nel comune di iscrizione si traduca in un ostacolo significativo alla partecipazione.

Una volta riconosciuto il fondamento costituzionale di tale esigenza, resta però da verificare se essa possa essere soddisfatta attraverso soluzioni che mantengano il carattere presidiato della votazione⁷².

Occorre allora considerare la soluzione, già esaminata, consistente nel dissociare il luogo nel quale il voto viene materialmente espresso dalla circoscrizione alla quale esso deve essere imputato, consentendo forme di voto anticipato e fuori sede in ambiente controllato. Finché una soluzione di questo tipo risulti concretamente praticabile e consenta di conseguire in misura comparabile l'obiettivo perseguito, la disponibilità di tale alternativa deve essere tenuta in considerazione nel valutare la necessità di accettare i rischi ulteriori propri di una votazione svolta al di fuori del controllo dell'autorità pubblica.

Il ricorso al voto non presidiato può dunque venire in considerazione specialmente quando gli strumenti che mantengono il presidio pubblico non siano concretamente praticabili, risultino incapaci di conseguire in misura sufficiente l'obiettivo perseguito oppure presentino caratteristiche organizzative o comportino oneri economici tali da comprometterne l'effettiva utilizzabilità⁷³.

Qualora il ricorso a una modalità non presidiata risulti giustificato, la scelta tra le diverse soluzioni disponibili non è comunque costituzionalmente indifferente. Tra le soluzioni egualmente idonee ad ampliare l'accesso al suffragio dovrebbe essere preferita quella che comporti i minori rischi per la personalità, la libertà e la segretezza del voto e che preveda gli strumenti più adeguati a contenerli. Resta infine da verificare che il vantaggio concretamente conseguito sul piano dell'effettività sia proporzionato al rischio che permane nonostante le misure adottate.

Seguendo questo ragionamento, l'art. 48 Cost. non impone, ovviamente, al legislatore l'introduzione di una specifica forma alternativa di votazione, ma non pare neppure precludergli, in assoluto, il ricorso a forme non presidiate.

⁷² Sul criterio di proporzionalità e sulla preferenza, tra più misure egualmente idonee al conseguimento dell'obiettivo perseguito, per quella che determini il minor sacrificio degli altri interessi costituzionalmente protetti, v. M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana, relazione all'Incontro trilaterale tra la Corte costituzionale italiana, il Tribunale costituzionale spagnolo e la Corte costituzionale portoghese*, Roma, 24-26 ottobre 2013, pp. 5 ss.; G. PINO, *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, cit., pp. 219 ss.; A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, cit., pp. 196 ss.

⁷³ Il riferimento all'onerosità organizzativa richiede una precisazione. Il mero aggravio economico o amministrativo connesso alla predisposizione di un voto in ambiente presidiato diverso da quello del seggio elettorale attualmente conosciuto non può giustificare, di per sé, una diminuzione delle garanzie costituzionali del voto. Esso può assumere rilievo infatti soltanto quando, per dimensione o caratteristiche, renda la soluzione non praticabile o ne comprometta la possibilità di essere attuata in modo uniforme, affidabile ed effettivo.

In conclusione, quindi, il voto presidiato deve essere preferito quando sia concretamente praticabile e consenta di perseguire in misura comparabile l'obiettivo di rendere effettivo l'esercizio del suffragio. Quando ciò non sia possibile, la conseguente riduzione del controllo pubblico non determina, di per sé, l'illegittimità costituzionale della forma alternativa di voto prescelta, sia essa postale o elettronica, purché la relativa disciplina continui a richiedere l'espressione personale del voto, impedisca che, nell'ambito del procedimento elettorale e nelle fasi di acquisizione e scrutinio, la scelta possa essere ricondotta all'elettore, preveda garanzie adeguate a contenere i rischi di osservazione, sostituzione o condizionamento e non esponga, quindi, la personalità, la libertà e la segretezza del voto a rischi sproporzionati rispetto al vantaggio conseguito in termini di effettività.