

IL REPORT

***Fuori sede al voto:
realtà in Europa,
miraggio in Italia***



Contenuti

Introduzione	3
Il voto fuori sede in Europa	4
Spagna: voto per corrispondenza	4
Francia: voto per delega	6
Danimarca: voto anticipato in un seggio speciale	7
Estonia: voto elettronico	9
Cenni sulle altre modalità di voto a distanza: ospedali e carceri	10
Conclusione e raccomandazioni	12
Contatti	13

*Report realizzato da Davide Muraro per il Comitato IovotoFuoriSede e The Good Lobby.
Aggiornato a luglio 2021.*

Introduzione

Il voto è lo strumento principale di partecipazione pubblica in una democrazia. In Italia però, **i cittadini che vivono, studiano o lavorano lontano dal proprio luogo di residenza vengono sistematicamente privati di questo diritto**. La loro unica possibilità di accedere al voto è spesso impraticabile: lunghi viaggi, costi proibitivi, impegni di lavoro, di studio o di cura sono ostacoli in molti casi insormontabili. Recenti [studi dell'ISTAT](#) hanno stimato che nel nostro paese quasi tre milioni di cittadini vivono fuori dalla propria regione di residenza. Nella maggior parte dei casi, gli italiani si spostano dal Meridione verso il Nord Italia. Sul piano elettorale, questo fenomeno si traduce nella perdita di un bacino di voti importante nel Sud ad ogni elezione.

Diverse soluzioni sono allo studio del Parlamento, tra cui il voto in prefettura (es. [DDL Brescia](#)), il voto per corrispondenza e la sperimentazione del voto elettronico (es. [DDL Madia](#)). L'impegno del Parlamento però ha incontrato una forte [resistenza da parte del Ministero dell'Interno](#), la struttura responsabile per l'organizzazione delle elezioni, che ha opposto degli "ostacoli logistici insormontabili" alla volontà del legislatore di salvaguardare l'accesso a un diritto fondamentale. Queste difficoltà "insormontabili" sembrano esistere solo in Italia: **negli altri paesi europei questi problemi sono stati superati da tempo**, mentre noi ancora discutiamo della legittimità e della necessità delle possibili soluzioni.

Questo report intende quindi presentare un campione rappresentativo delle pratiche per garantire il voto ai cittadini in mobilità nel resto d'Europa. L'obiettivo è quello di illustrare dei modelli stranieri per supportare i decisori politici e tecnici italiani nella creazione di un sistema per il voto ai fuori sede in Italia. Per "cittadini in mobilità" o "fuori sede", si intende indicare qui coloro che vivono al di fuori del proprio luogo di residenza, ma all'interno dei confini nazionali, quindi non all'estero. Il report non è una trattazione esaustiva o uno studio accademico, ma una cassetta degli attrezzi per capire quali modalità esistono già, come funzionano e, a seconda della disponibilità dei dati, con quali esiti. Verranno presi in considerazione quattro Paesi europei con sistemi differenti per il voto dei fuori sede alle elezioni politiche nazionali e, quando rilevante, anche a livello regionale e locale. Saranno inclusi anche esempi non direttamente riproducibili in Italia per ragioni giuridiche o pratiche, perché non esistono soluzioni che funzionino bene in qualsiasi realtà, ma piuttosto esperienze diverse dalle quali si possono trarre elementi per arricchire la risposta italiana al problema.

Il voto fuori sede in Europa

Questa sezione illustra le diverse modalità di voto per i cittadini fuori sede in quattro Paesi europei: Spagna, Francia, Danimarca e Estonia. Per ogni modalità di voto, sono infine elencate anche le [altre nazioni europee](#) dove il canale di voto descritto è disponibile. Nella pagina successiva è presente una tabella riassuntiva.

Spagna: voto per corrispondenza

Il voto per corrispondenza in Spagna è possibile alle elezioni politiche, regionali, comunali ed europee. Come riportato dalla [Commissione Elettorale Centrale](#), gli elettori che prevedano di non trovarsi il giorno della votazione nella località in cui devono esercitare il diritto di voto, o che siano impossibilitati a presentarsi al seggio elettorale, possono esprimere il loro voto per posta, previa richiesta alla Delegazione Provinciale dell'Ufficio del Censimento Elettorale.

Una volta richiesto il voto postale, non è possibile votare di persona al seggio elettorale. Il voto postale si può richiedere in qualsiasi ufficio postale oppure in [via telematica](#) dal momento di invito a presentare le candidature fino al decimo giorno prima del voto.

L'elettore riceverà per posta raccomandata, all'indirizzo da lui indicato o, in mancanza, all'indirizzo che appare nel Censimento, le schede e le buste elettorali, insieme al certificato della Delegazione Provinciale dell'Ufficio di Censimento Elettorale, e una busta con l'indirizzo del seggio elettorale dove dovrà inviare la scheda. Riceverà anche un foglio che spiega questa procedura.

L'avviso di ricevimento che accredita la ricezione della documentazione deve essere firmato personalmente dall'interessato, dopo l'accertamento della sua identità. Se non è in casa, sarà informato che dovrà presentarsi di persona o tramite una persona autorizzata all'ufficio postale corrispondente per ricevere la documentazione per il voto per corrispondenza.

Una volta compilata, la scheda deve essere messa nella busta di ritorno e sigillata. Se ci sono più elezioni indette, la stessa procedura deve essere seguita per ciascuna di esse.

La busta o le buste di voto sigillate e il certificato devono essere inseriti in un'altra busta indirizzata al seggio elettorale, che sarà inviata per posta raccomandata almeno tre giorni della scadenza elettorale. Non è richiesta l'affrancatura.

Modalità di voto a distanza nei diversi Paesi

	 Per posta	 Anticipato o in un seggio speciale	Per delega 
 AUSTRIA	✓	✓	✗
 BELGIO	✗	✗	✓
 BULGARIA	✗	✓	✗
 CIPRO	✗	✗	✗
 CROAZIA	✗	✓	✗
 DANIMARCA	✗	✓	✗
 ESTONIA	✗	✓	✗
 FINLANDIA	✗	✓	✗
 FRANCIA	✗	✗	✓
 GERMANIA	✓	✗	✗
 GRAN BRETAGNA	✓	✗	✓
 GRECIA	✗	✓	✗
 IRLANDA	✓	✗	✗
 ITALIA	✗	✗	✗
 LETTONIA	✗	✓	✗
 LITUANIA	✗	✓	✗
 LUSSEMBURGO	✓	✗	✗
 MALTA	✗	✗	✗
 OLANDA	✗	✓	✓
 POLONIA	✓	✓	✓
 PORTOGALLO	✗	✓	✗
 REPUBBLICA CECA	✗	✓	✗
 ROMANIA	✗	✓	✗
 SLOVACCHIA	✗	✓	✗
 SLOVENIA	✓	✓	✗
 SPAGNA	✓	✗	✗
 SVEZIA	✗	✓	✓
 UNGHERIA	✓	✓	✗

Secondo [l'Istituto nazionale di statistica spagnolo](#), 1.362.500 elettori residenti in Spagna hanno votato per corrispondenza alle elezioni politiche di aprile 2019. Alle [elezioni municipali di Madrid](#) del 2021, sono state presentate 235.696 richieste di voto per posta, di cui 163.207 effettuate di persona nella rete degli uffici postali e 72.489 online.

In Europa, il voto per corrispondenza è possibile anche in Lussemburgo, Germania, Irlanda, Austria, Ungheria, Slovenia, Regno Unito e Polonia. Nella maggior parte di questi Paesi, il voto per posta costituisce uno dei canali disponibili per i fuori sede.

Francia: voto per delega

In Francia, un elettore assente il giorno di un'elezione (dipartimentale, regionale, legislativa, presidenziale, comunale, ecc.) o di un referendum può [votare per delega](#). L'elettore assente sceglie una persona che voti al suo posto. Questa persona deve votare secondo le istruzioni date dall'elettore assente.

L'elettore che dà una delega deve compilare un modulo online oppure cartaceo e presentarsi di persona davanti a un pubblico ufficiale. L'elettore non deve fornire alcuna certificazione per giustificare la propria assenza (es. obblighi di lavoro, vacanze, domicilio in un comune diverso da quello in cui sono iscritti nelle liste elettorali, ecc.).

L'elettore che dà una delega designa liberamente l'elettore che voterà al suo posto. L'elettore designato deve rispettare due condizioni. Innanzitutto, l'elettore e il "delegato" devono essere iscritti nelle liste elettorali dello stesso comune, ma non sono obbligati a essere registrati nello stesso distretto. In secondo luogo, il giorno del voto, un elettore non può avere più di due deleghe, e solo una di esse può essere di un altro cittadino residente in Francia. Per esempio, può avere una delega di un cittadino residente in Francia e una di un cittadino (francese) residente all'estero oppure due deleghe di cittadini residenti all'estero. Per le elezioni regionali e dipartimentali del 2021, è stato possibile presentare due deleghe di cittadini residenti in Francia.

La delega deve essere effettuata il prima possibile per garantire il tempo necessario per processare la richiesta. La delega può essere predisposta in qualsiasi momento fino al giorno del voto, ma in pratica l'elettore potrebbe non essere in grado di votare, se il municipio non ha ricevuto la delega in tempo.

La delega è accordata per una sola elezione (o referendum), ma è anche possibile delegare qualcuno per un determinato periodo. Nel primo caso,

l'elettore che dà la delega indica la data delle elezioni (o del referendum) e se la delega riguarda il 1° turno, il 2° turno o entrambi. Può designare lo stesso elettore per i due turni dell'elezione o un elettore diverso per ogni turno. Quando più elezioni si svolgono nello stesso giorno, la delega è valida per tutte queste elezioni. Nella seconda situazione, l'elettore che dà una delega deve certificare sul suo onore di essere permanentemente impossibilitato a recarsi al seggio elettorale. Il periodo massimo per una delega è di 1 anno. Tuttavia, nulla vieta di redigere una delega per un periodo più breve (3 o 6 mesi, per esempio).

È possibile annullare la delega già fatta per scegliere un altro elettore o per votare personalmente. Anche se l'elettore ha dato una delega, può votare di persona purché arrivi al seggio elettorale prima dell'elettore a cui ha dato la delega.

Il ballottaggio delle [elezioni presidenziali del 2017](#) ha visto il 7% dei voti espressi per delega.

Inoltre, la Francia ha introdotto il [voto elettronico](#) per i francesi all'estero, sia per le [elezioni legislative che per quelle consolari](#) per eleggere i rappresentanti "consiglieri dei francesi all'estero".

Nel resto d'Europa, possono votare (anche) per procura i cittadini fuori sede di Regno Unito, Polonia, Belgio, Paesi Bassi e Svezia.

Danimarca: voto anticipato in un seggio speciale

In Danimarca, il voto si basa in linea di principio sulla presenza dell'elettore al seggio elettorale il giorno delle elezioni. Tuttavia, una [procedura di voto speciale](#) è disponibile per per gli elettori che non possono presentarsi di persona al loro seggio elettorale il giorno del voto, in cui gli elettori non sono autorizzati a votare in seggi elettorali diversi da quello in cui sono designati secondo il registro elettorale. La procedura speciale prevede che il voto avvenga prima del giorno delle elezioni (voto anticipato).

Il voto anticipato è disponibile per ogni elettore in uno dei 98 uffici di registrazione nazionali e nei centri di servizio per i cittadini presenti in qualsiasi municipio. Il voto anticipato può avere luogo entro tre settimane prima di un'elezione generale e non più tardi di due giorni prima delle elezioni. Gli elettori che a causa di malattia o disabilità non sono in grado di presentarsi al loro seggio elettorale possono esprimere un voto anticipato a casa propria, a condizione che ne abbiano fatto richiesta almeno 12 giorni prima del giorno delle elezioni presso

l'ufficio di registrazione nazionale locale. Generalmente, i comuni sono responsabili per l'organizzazione del voto anticipato. Negli uffici di registrazione nazionale, i voti anticipati sono presi in carico del personale amministrativo. Nelle istituzioni come case di cura e nelle abitazioni private (es. nel caso di cittadini con gravi disabilità), i voti anticipati sono raccolti da elettori nominati dal consiglio comunale.

Un elettore che intenda votare prima del giorno dello scrutinio deve presentarsi di persona in un luogo dove tale voto può essere eseguito. Per quanto riguarda il voto in istituti di cura, ospedali e prigioni, l'elettore si reca nella stanza predisposta a tale scopo, a meno che il voto non possa avere luogo nella stanza dell'elettore stesso (es. in un reparto ospedaliero). Dopo un accertamento dei dati personali, all'elettore vengono forniti i materiali per esprimere il proprio voto anticipato. La segretezza del voto deve essere garantita e l'elettore non può lasciare la sala senza aver prima consegnato la scheda elettorale. Subito dopo aver votato, l'elettore mette la scheda in una busta prevista a tale scopo e la sigilla. Una certificazione di accompagnamento deve essere compilata immediatamente dopo che la scheda elettorale è stata messa nella busta. Questa certificazione contiene una dichiarazione dell'elettore che conferma la correttezza della procedura e un certificato rilasciato dall'addetto alle operazioni di voto. Quando la certificazione di accompagnamento è stata debitamente compilata, l'elettore mette la busta con la scheda elettorale e la certificazione di accompagnamento nella busta fornita, la sigilla e la indirizza al comune in cui è iscritto alle liste elettorali. L'elettore consegna quindi la busta all'addetto alle operazioni di voto, che la invierà il prima possibile. Quando il voto anticipato viene espresso presso l'ufficio di registrazione nazionale nel comune di residenza dell'elettore, il voto viene consegnato direttamente alle autorità comunali interessate.

Prima dell'inizio dello scrutinio il giorno delle elezioni - o, se necessario, il giorno prima - le buste vengono aperte e le certificazioni di accompagnamento esaminate. L'identità degli elettori viene controllata e se un elettore non compare nel registro elettorale (o è deceduto dopo aver espresso un voto), il voto non viene preso in considerazione, cioè non sarà messo in un'urna e contato insieme ai voti ordinari espressi durante il giorno delle votazioni nei seggi. Altre ragioni per il rifiuto dei voti anticipati sono l'errata compilazione della certificazione di accompagnamento, o l'invio di voti anticipati al di fuori dei periodi ufficiali previsti dalla legge.

Se si scopre che un elettore ha espresso più di un voto anticipato, viene considerato solo l'ultimo. I voti anticipati che arrivano dopo l'inizio dello scrutinio il giorno delle elezioni non vengono contati, e le relative buste non vengono aperte. I voti anticipati vengono esaminati dai supervisori del distretto elettorale a cui appartiene l'elettore. Quando un voto anticipato è accettato, il nome dell'elettore

in questione viene marcato sul registro elettorale, così che l'elettore non possa votare anche il giorno delle elezioni in modo ordinario.

Nelle [elezioni parlamentari del 2019](#), l'8,37% dei voti è stato espresso tramite la procedura di voto anticipato.

Votare anticipatamente e/o in un altro seggio o distretto elettorale è consentito anche in Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Finlandia, Grecia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia, Estonia e [Portogallo](#).

Estonia: voto elettronico

Anche l'Estonia consente il voto anticipato, ma la modalità di voto a distanza nel paese più conosciuta a livello internazionale è senz'altro il voto elettronico. Il voto elettronico ([i-voting](#)) permette di votare via Internet. Sono necessari un computer con una connessione web e un documento d'identità. Durante le elezioni, l'i-voting è disponibile nello stesso periodo in cui è possibile esprimere un voto anticipato in forma cartacea.

L'Estonia è stato il primo Paese al mondo a implementare l'i-voting nelle elezioni nazionali. Il voto elettronico con risultati vincolanti viene effettuato in Estonia dal 2005. L'i-voting è popolare soprattutto perché considerato efficiente e conveniente. Tuttavia, diversi osservatori internazionali sostengono che [le tecnologie attuali sono ancora troppo vulnerabili](#) e che organizzare elezioni generali tramite il voto elettronico porrebbe problemi di sicurezza informatica non trascurabili. Oggi, circa un terzo dei voti in Estonia vengono espressi via Internet.

Il voto elettronico è aperto ventiquattr'ore su ventiquattro in tutti i giorni di voto anticipato (dal decimo al quarto giorno prima del giorno delle elezioni). Per l'i-voting, l'elettore deve scaricare un'applicazione che verifica la sua identità e mostra la lista dei candidati. Dopo che il voto è stato espresso, questo viene criptato dall'applicazione. L'elettore conferma il voto con la sua firma digitale, e l'applicazione inoltra il voto al server che lo raccoglie. Allo stesso tempo, il servizio di registrazione indipendente fornisce a ogni voto un codice che permette di verificare in seguito che tutti i voti siano stati effettivamente trasmessi al collettore. L'elettore può controllare se il suo voto è stato inoltrato e ricevuto correttamente tramite un'altra applicazione.

L'i-voting non avviene in un ambiente controllato come un seggio elettorale. Al fine di garantire che l'elettore esprima la sua effettiva volontà, è possibile cambiare il voto espresso per via elettronica. Durante l'i-voting, l'elettore può

sempre votare di nuovo e cambiare il suo voto tutte le volte che vuole. Solo l'ultimo i-vote espresso viene preso in considerazione, mentre i voti precedenti vengono annullati.

Un elettore può anche votare con una scheda in un distretto di voto durante il periodo previsto per il voto anticipato. Un voto espresso su una scheda cartacea in un distretto di voto è definitivo (è impossibile recuperarlo dall'urna), e quindi in questo caso tutti gli i-vote dell'elettore sono annullati. Prima del giorno delle elezioni, il comitato del distretto elettorale riceve la lista degli elettori che hanno votato elettronicamente e la confronta con la lista cartacea degli elettori del suo distretto. Se c'è un'annotazione nella lista riguardante il voto elettronico di un elettore, il comitato del distretto elettorale presenta un avviso all'Ufficio Elettorale Statale per annullare l'i-vote. L'Ufficio Elettorale di Stato accerta i risultati dell'i-voting la sera del giorno delle elezioni. La procedura è pubblica e sono presenti osservatori e membri del Comitato Elettorale Nazionale.

La Costituzione estone prevede che il voto sia libero, segreto ed eguale. Tutte le modalità di voto devono essere conformi a questi principi. Anche nell'i-voting si deve garantire che il voto si svolga liberamente e che l'i-voting rimanga segreto. La crittografia assicura la segretezza degli i-vote nella trasmissione dei voti, impedendo a terze parti di visualizzare il voto espresso dal singolo elettore. Inoltre, il sistema di i-voting separa i dati personali dai voti digitali (i-vote) prima del conteggio. Solo i voti anonimizzati vengono contati.

Come menzionato in precedenza, il voto elettronico è anche in uso in Francia in determinate situazioni, in particolare per gli elettori residenti all'estero.

In Italia, nel luglio 2021, il Ministero dell'Interno e il Ministero per l'Innovazione tecnologica e la Transizione digitale hanno adottato un [decreto](#) per la sperimentazione del voto e dello scrutinio elettronico per le elezioni politiche, europee ed i referendum. Sulla base delle linee guida approvate, la sperimentazione sarà graduale: prevederà prima una simulazione priva di valore legale e, successivamente, l'utilizzo formale del voto elettronico in un'elezione.

Cenni sulle altre modalità di voto a distanza: ospedali e carceri

Infine, accanto alle modalità di voto descritte nei paragrafi precedenti, la maggioranza dei Paesi europei prevede delle [disposizioni specifiche](#) per talune categorie di elettori in situazioni particolari, i ricoverati in ospedale e i detenuti in carcere. Per esempio, a Malta gli elettori possono votare in ospedale o in una residenza per gli anziani, mentre la Grecia allestisce seggi speciali negli istituti di

detenzione. Anche la legge italiana riconosce il diritto di votare in ospedale o in carcere. Da una prospettiva comparata, il caso italiano è però un'eccezione: **Italia, Malta e Cipro sono gli unici Paesi Europa in cui il voto a distanza è possibile solo in circostanze eccezionali (in ospedale, prigione, ecc.).** Tutti gli altri sistemi elettorali europei dispongono di uno o più canali per permettere ai cittadini in mobilità di votare.

Conclusione e raccomandazioni

- Le possibili soluzioni per mettere ai cittadini in mobilità di votare sono molteplici. **La quasi totalità dei Paesi europei ha previsto una o più modalità per agevolare il voto dei cittadini fuori sede**, adattando le procedure ai bisogni di diversi gruppi di elettori e preservando e la sicurezza delle operazioni di voto. Anche Paesi con una popolazione comparabile o superiore all'Italia, come la Spagna e la Germania, permettono il voto a distanza. Per esempio, alle prime elezioni politiche del 2019, 1.362.500 elettori spagnoli hanno votato per posta.
- Il **voto per corrispondenza**, benché appartenente ai meccanismi di voto non presidiato, è massicciamente utilizzato in Europa e, se circondato dalle opportune cautele a tutela della segretezza e della genuinità del voto, può considerarsi comunque **sicuro**. I dati suggeriscono del resto che il [rischio di frodi](#) nel voto per posta è estremamente limitato: negli Stati Uniti, è stato calcolato che nel corso degli ultimi 20 anni circa 250 milioni di voti sono stati espressi per corrispondenza; solo lo 0.00006% dei voti è risultato compromesso per via di una frode elettorale. Peraltro, il voto per corrispondenza viene già utilizzato nel nostro Paese per [gli italiani residenti o temporaneamente all'estero](#) ed è stato sinora ritenuto complessivamente compatibile con le garanzie del voto dalla giurisprudenza.
- Recenti [studi dell'ISTAT](#) hanno stimato che: "ad oltre 1 milione 700mila cittadini sono stati offerti denaro, favori o regali per avere il loro voto alle elezioni amministrative, politiche o europee. Il voto di scambio è più frequente in caso di elezioni amministrative e raggiunge i picchi più alti al Sud e nelle Isole, dove ne ha avuto qualche esperienza, rispettivamente, il 6,7% e l'8,4% della popolazione". **Votare a distanza darebbe spazio, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, a una nuova generazione di elettori che, lontana da influenze illecite e clientelismi, garantirebbe più legalità e meno corruzione.**
- Le **soluzioni esistono e sono praticabili, anche su "larga" scala**. Il voto per corrispondenza potrebbe garantire un accesso capillare al diritto di voto in Italia, facendo arrivare a ogni elettore fuori sede le schede elettorali alle quali ha diritto, come si fa già in Spagna. Le prefetture potrebbero diventare il punto di riferimento per il voto anticipato in un seggio speciale, sul modello degli uffici di registrazione nazionali danesi, mentre i referendum potrebbero essere accessibili in qualsiasi seggio. *Che cosa stiamo aspettando?*

Contatti

Iovotofuorisede

[Iovotofuorisede](#) è un comitato civico nato nel 2008 per sensibilizzare l'opinione pubblica sul tema del diritto di voto per i cittadini in mobilità e si batte per far approvare una legge che garantisca e tuteli il diritto di voto dei cittadini che vivono lontano dalla loro residenza.

Per informazioni: iovotofuorisede@gmail.com

The Good Lobby

[The Good Lobby](#) è un'organizzazione non profit impegnata a rendere più democratica, unita ed equa la società in cui viviamo.

Per informazioni: info@thegoodlobby.it

Federico Anghelé

Direttore ufficio italiano

federico@thegoodlobby.it

+39 349 528 0928