

ALESSANDRO DE NICOLA*

Legislazione elettorale regionale e garanzia di effettività del diritto di elettorato attivo**

ABSTRACT (EN): This paper examines the regulation of postal voting in the electoral legislation of the autonomous province of Bolzano. At present, in Italy, postal voting is only provided for general elections and abrogative and constitutional referendums for Italian voters resident abroad and registered with AIRE and – only for the past few years – also for those voters who go abroad temporarily for study, work or medical reasons. Since 2013, South Tyrol's electoral legislation has provided voting by mail both for voters from the Region who are permanently resident abroad and for those temporarily dwelling outside the province (for any reason). This innovation is undoubtedly a step forward in combating involuntary abstentionism and ensuring the effectiveness of the right to vote. After briefly reviewing the framework of competencies between the State and the Regions on the matter, the paper will focus on the regulation of postal voting contained in provincial electoral legislation, ultimately providing some assessments regarding its constitutional compatibility, particularly with Article 48 Italian Constitution, and the applicability of this form of convenience voting in other Italian regions as well.

ABSTRACT (IT): Il contributo esamina la disciplina del voto per corrispondenza presente nella legislazione elettorale della Provincia autonoma di Bolzano. In Italia, attualmente, il voto postale è unicamente previsto, in occasione delle elezioni politiche e i referendum abrogativi e costituzionali, per gli elettori italiani residenti all'estero e iscritti all'AIRE e – solo da alcuni anni – anche per coloro che si rechino temporaneamente all'estero per motivi di studio lavoro o cure mediche. Dal 2013, la legislazione elettorale altoatesina prevede il voto per corrispondenza sia per gli elettori della regione stabilmente residenti all'estero, sia per coloro che – per qualsiasi ragione – siano temporaneamente dimoranti fuori dal territorio provinciale. Tale innovazione rappresenta indubbiamente un passo in avanti nella lotta all'astensionismo involontario e nella garanzia dell'effettività del diritto di elettorato attivo. Il contributo dopo aver ripercorso brevemente il quadro delle competenze tra Stato e Regioni in materia, si soffermerà sulla disamina della disciplina del voto per corrispondenza contenuta nella legislazione elettorale provinciale, fornendo da ultimo alcune valutazioni circa la sua compatibilità costituzionale, in particolare con l'art. 48 Cost, e sulla applicabilità del voto postale anche in altre Regioni italiane.

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi. – 2. Il perimetro della legislazione elettorale regionale ordinaria e speciale. – 3. La garanzia dell'effettività del diritto di voto regionale: alcuni precedenti. – 4. Il voto per corrispondenza nella legislazione elettorale altoatesina. – 5. Legislazione elettorale regionale e strumenti alternativi al voto in presenza: riflessioni a partire dall'art. 48 Cost.

1. Cenni introduttivi

Lo scorso 22 ottobre 2023, gli elettori della Regione autonoma del Trentino-Alto Adige sono stati chiamati al voto per rinnovare i Consigli provinciali di Trento e Bolzano, che unitamente

* Dottorando di ricerca in Discipline giuridiche, curriculum Discipline pubblicistiche, nell'Università degli Studi «Roma Tre».

** Articolo sottoposto a referaggio.

formano il Consiglio regionale. La legge elettorale della Provincia autonoma di Bolzano, già da alcuni anni, disciplina il voto per corrispondenza per le elezioni e i referendum provinciali sia per gli altoatesini residenti all'estero, sia – e questo è forse il dato che suscita maggiore curiosità – per coloro che si trovino temporaneamente dimoranti fuori dal territorio provinciale. Quest'ultima previsione rappresenta senz'altro un *unicum* sul piano regionale, ma anche a livello nazionale, dove l'adozione di strumenti alternativi al voto in presenza è circoscritta al voto postale per gli italiani iscritti all'AIRE (Anagrafe degli Italiani residenti all'estero) o per i cittadini italiani che si rechino temporaneamente fuori dai confini nazionali per motivi di studio, lavoro o cure mediche. Orbene, la legislazione elettorale provinciale di Bolzano rappresenta un caso di studio di notevole interesse che cercheremo di analizzare nel corso dei paragrafi che seguono.

La legislazione elettorale altoatesina, nel prevedere il voto per corrispondenza, sembra ispirarsi proprio alla logica sottesa all'art. 3, comma 2 della Costituzione, con cui il Costituente onera la Repubblica alla rimozione degli ostacoli che impediscono «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica [...] del Paese». Difatti, essersi recati all'estero o trovarsi dimoranti in un'altra parte del territorio nazionale rappresentano condizioni potenzialmente idonee a impedire l'effettivo esercizio del diritto di voto, posto che l'elettore, per poter validamente esprimere il proprio suffragio, dovrebbe far ritorno nel Comune di iscrizione nelle liste elettorali, sostenendo evidenti costi di trasporto, oltreché non meno importanti difficoltà di carattere organizzativo.

Dunque, la misura adottata dal legislatore provinciale di Bolzano potrebbe essere vista come antesignana rispetto al dibattito che è emerso negli ultimi anni a livello nazionale circa la necessità di introdurre strumenti idonei a limitare la piaga del cd. *astensionismo involontario*, ossia la condizione di impossibilità di «recarsi alle urne a causa di impedimenti fisici o materiali, o di altro genere»¹. La sfida nel prossimo periodo sarà proprio quella di garantire la piena effettività del diritto di elettorato attivo sia a livello nazionale che regionale.

2. Il perimetro della legislazione elettorale regionale ordinaria e speciale

Prima di iniziare la disamina, è quantomai opportuno prendere le mosse dal riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia elettorale, al fine di meglio comprendere i caratteri del diritto elettorale regionale², distinguendo, a tal fine, tra le Regioni ordinarie e le autonomie speciali.

Per quanto riguarda la prima categoria di Regioni, bisogna premettere che il previgente testo dell'art. 122 Cost. demandava a una «legge della Repubblica» (si trattava, dunque, di un ambito di competenza esclusiva dello Stato) il sistema di elezione, il numero e i casi di ineleggibilità dei consiglieri regionali delle Regioni di diritto comune. Nessuno spazio era lasciato ai legislatori

¹ Libro bianco «Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto», p. 45, disponibile al seguente link: https://www.riformeistituzionali.gov.it/media/1427/ebook-libro-bianco_02_05_22.pdf [ultimo accesso: 10 settembre 2023].

² L'espressione è contenuta in M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Cedam, Padova, 2008, p. 2.

regionali ordinari, stante anche la lettera del previgente art. 117, comma 2 Cost., il quale, nel disciplinare le materie di competenza concorrente (le uniche, al tempo, su cui le Regioni di diritto comune avevano un margine di intervento), non contemplava la materia elettorale regionale.

Un primo punto di svolta importante fu rappresentato dalla sostituzione integrale dell'art. 122 Cost. a opera della legge costituzionale n. 1 del 1999³, la quale ha introdotto il seguente primo comma: «Il sistema d'elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi». Tale novella deve essere letta unitamente alla di poco successiva modifica dell'art. 123 Cost., apportata con la legge costituzionale n. 3 del 2001⁴, che riserva allo Statuto regionale – adottato «in armonia con la Costituzione» (e, quindi, non più anche con le leggi della Repubblica come previsto dal previgente testo) – la disciplina della forma di Governo regionale. Quest'ultima, tuttavia, non ricomprende anche la materia elettorale⁵, che si deve collocare fuori dagli Statuti delle Regioni di diritto comune e, quindi, essere disciplinata da una legge regionale⁶.

L'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 si occupava altresì di disciplinare un regime provvisorio, nelle more dell'entrata in vigore delle leggi elettorali regionali, alla luce del novellato art. 122, comma 1, Cost. Ai sensi di predetta legge si sarebbero applicate alcune specifiche disposizioni dettate dalla stessa legge costituzionale a integrazione transitoria della disciplina recata dalla legge n. 108 del 1968⁷, come modificata dalla legge n. 43 del 1995⁸. Tutte le Regioni di diritto comune hanno confermato il modello transitorio recante l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, in alcuni casi non modificandolo, in altri riproponendolo nei suoi tratti essenziali e intervenendo su di esso con alcune correzioni o integrazioni.

Orbene, sul «sistema di elezione» e sull'individuazione dei «casi di incompatibilità e ineleggibilità» si delinea una potestà di tipo concorrente che «ha aperto la possibilità di una diversificazione dei sistemi elettorali regionali, tanto maggiore quanto meno sono dettagliati i principi fondamentali della legge statale che circoscrivono tale competenza»⁹. Difatti, lo Stato è intervenuto – a distanza di cinque anni dalla novella costituzionale del 1999 – con

³ Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, recante *Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*.

⁴ Legge costituzionale 18 novembre 2001, n. 3 recante *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*.

⁵ A. FERRARA, *Sistema di elezione degli organi regionali*, in S. MANGIAMELI, A. FERRARA, F. TUZI (a cura di), *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2020, p. 119.

⁶ Sul punto si veda M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, cit., pp. 257 ss.; M. CECCHETTI, *Il rapporto tra gli Statuti e le leggi elettorali delle Regioni alla luce della giurisprudenza costituzionale. Tra vincoli reciproci e possibili opportunità*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009, pp. 9 ss.

⁷ Legge 17 febbraio 1968, n. 108 recante *Norme per l'elezione dei Consigli regionali delle Regioni a Statuto normale*.

⁸ Legge 23 febbraio 1995, n. 43 recante *Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario*.

⁹ R. BIN, R. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 169. Sul significato di «sistema di elezione» si veda G. PERNICIARO, *Autonomia politica e legislazione elettorale regionale*, Cedam, Padova, 2013, pp. 21 ss.

l'approvazione della «legge-cornice in materia elettorale»¹⁰: la legge n. 165 del 2004¹¹. Tale intervento normativo non circoscrive molto lo spazio di azione dei legislatori regionali, prevedendo solo principi – talvolta molto generali – sulla formazione di stabili maggioranze in seno al Consiglio regionale e la rappresentanza delle minoranze (art. 4, comma 1, lett. a), sul divieto di mandato imperativo (art. 4, comma 1, lett. b), principi più specifici in materia di contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio (art. 4, comma 1, lett. b), sulla non immediata rieleggibilità del Presidente della Giunta regionale allo scadere del secondo mandato consecutivo (art. 2, comma 1, lett. f) e, infine, sulla durata di 5 anni degli organi regionali elettivi (art. 5) e sulla promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive (introdotto in seguito alla modifica dell'art. 117, comma 7 Cost.).

La Corte costituzionale ha chiarito, con la sent. n. 151 del 2012, che l'espressione «sistema di elezione» sancita dall'art. 122 Cost. si riferisce «non solo alla disciplina dei meccanismi che consentono di tradurre in seggi, all'interno di organi elettivi, le preferenze espresse con il voto dal corpo elettorale (sistema elettorale in senso stretto, riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi), ma anche alla disciplina del procedimento elettorale (sentenza n. 196 del 2003), nonché a quella che attiene, più in generale, allo svolgimento delle elezioni (sistema elettorale in senso ampio)»¹².

Sul piano opposto, tutte le Regioni speciali – fatta eccezione per la Valle d'Aosta – avevano competenza in materia elettorale, con diversi gradi di intensità: Sicilia, Sardegna e Trentino-Alto Adige godevano di una competenza esclusiva, sancita dai rispettivi statuti di autonomia, mentre per il Friuli-Venezia Giulia si ravvisava una potestà di tipo concorrente¹³. Le riforme della fine degli anni '90 e dell'inizio degli anni 2000 interessarono anche le autonomie speciali. Difatti, con la legge costituzionale n. 2 del 2001, il modello a elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e il conseguente principio del *simul stabut simul cadent* furono introdotti – anche qui formalmente in via transitoria – nelle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia e nella Provincia autonoma di Trento¹⁴. Tuttavia, la legge costituzionale n. 2 del 2001 non riguardò direttamente la Regione Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano, nelle quali la legislazione elettorale statutaria ha confermato, nella sostanza, la forma di governo parlamentare, con un vertice dell'Esecutivo che si regge sul rapporto di fiducia con l'organo assembleare e non ha, quindi, come nelle altre Regioni, una diretta emanazione dal corpo elettorale. Ancora, lo Statuto di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige prevede che, per l'approvazione di una legge che disciplini l'elezione del Presidente della Provincia di Bolzano a

¹⁰ A. D'ATENA, *Diritto Regionale*, V ediz., Giappichelli, Torino, 2022, p. 138.

¹¹ Legge 2 luglio 2004, n. 165 recante *Disposizioni di attuazione dell'art. 122, comma 1, Cost.*

¹² Corte costituzionale, sent. n. 151 del 2012, cons. in dir. p.to 6.1.2. Il caso oggetto della pronuncia riguardava la normativa concernente le campagne elettorali per il rinnovo dei Consigli regionali e il rimborso delle spese sostenute dai movimenti e partiti politici in tali campagne.

¹³ A. VUOLO, *Il riparto di competenze normative tra Stato e Regioni in materia elettorale*, in F. PASTORE (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 12.

¹⁴ A. FERRARA, *Sistema di elezione degli organi regionali*, cit., p. 119

suffragio universale e diretto, sia necessaria una maggioranza dei 2/3 dei componenti del consiglio provinciale¹⁵.

Inoltre, deve specificarsi che nelle Regioni speciali la normativa elettorale è rimessa a una legge statutaria¹⁶, da approvare con un procedimento aggravato, la quale, nell'ambito della gerarchia delle fonti regionali, si pone a metà strada tra una legge ordinaria regionale (o provinciale) e lo Statuto di autonomia, approvato, si ricordi, con legge costituzionale. Nella Regione Trentino-Alto Adige i riferimenti normativi da cui partire sono gli artt. 47 e 48 dello Statuto di autonomia.

3. La garanzia dell'effettività del diritto di voto regionale: alcuni precedenti

Nell'ottica di incentivare la partecipazione alle consultazioni elettorali, tra gli anni '70 e '80, numerose Regioni introdussero¹⁷ delle agevolazioni economiche per il rientro dei propri elettori emigrati all'estero che, in alcuni casi, determinarono l'intervento della Corte costituzionale in relazione ai profili connessi al riparto delle competenze tra Stato e Regioni e agli aspetti concernenti il rispetto del principio di parità di trattamento degli elettori in occasione delle diverse tipologie di consultazioni.

A tal proposito, si ricordi in primo luogo la sent. n. 39 del 1973¹⁸, con la quale la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge della Regione Puglia¹⁹ che aveva previsto dei rimborsi per i lavoratori emigrati e rimpatriati in occasione della consultazione elettorale del 7-8 maggio 1972. In particolare, in questa occasione il Giudice delle leggi ha ritenuto che la Regione avesse legiferato nella materia della disciplina delle «forme e dei limiti dell'esercizio dell'elettorato attivo», rientrante nell'ambito di competenza riservata allo Stato. Al di là della normativa regionale censurata, la pronuncia è interessante in quanto la Corte ha rinvenuto il fondamento giuridico dei rimborsi elettorali previsti dal legislatore nazionale nell'art. 48, comma 2 Cost., il quale qualifica l'esercizio del voto come «dovere civico»²⁰, specificando che si tratta di un dovere che ha «la fondamentale funzione di interesse pubblico, in quanto attiene all'esercizio della sovranità che l'art. 1 della nostra Costituzione dichiara appartenere al popolo»²¹. In aggiunta, considerando l'importanza fondamentale che il voto riveste nel nostro

¹⁵ Art. 47, comma 3, Statuto della Regione autonoma del Trentino-Alto Adige.

¹⁶ La legge statutaria non potrebbe essere collocata all'interno della categoria delle leggi regionali in quanto rappresenterebbe un «nuovo tipo di fonte del diritto, operanti in regime di riserva, in un ambito individuato dalla legge costituzionale che le ha previste». Nonostante il nome, la legge statutaria non è assimilabile agli Statuti delle Regioni di diritto comune. Differenti, infatti, sono il procedimento di formazione, il regime giuridico e i limiti di competenza. (A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 286).

¹⁷ *Ex multis* Friuli-Venezia Giulia, l.r. 10 novembre 1976, n. 59; Sardegna l.r. 12 marzo 1984, n. 9; Trentino-Alto Adige l.r. 5 agosto 1974, n. 5 e l.r. 13 novembre 1978, n. 19 citate in E. BETTINELLI, *Voto (diritto di)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, 1990, nota 99.

¹⁸ Corte cost., sent. 5 aprile 1973, n. 39.

¹⁹ Legge Regione Puglia, approvata il 22 aprile 1972 e riapprovata il 21 luglio 1972, recante *Assistenza dei lavoratori emigrati e rientrati in occasione della consultazione elettorale del 7-8 maggio 1972*.

²⁰ Sul voto come dovere civico si veda: L. TRUCCO, *L'esercizio del voto: "dovere civico" in che senso?*, in *Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale*, n. 2, 2019, pp. 37-56.

²¹ Corte cost., sent. 5 aprile 1973, n. 39, cons. in dir. p.to 2.

ordinamento e le conseguenze che potrebbero derivare dal suo scorretto esercizio, la Corte esige «il più scrupoloso rispetto del principio di eguaglianza, che assicuri la *par condicio* dei cittadini nel momento in cui, con l'espressione del loro voto, in sostanza, danno concreto contenuto alla sovranità popolare»²².

La pronuncia in esame, inoltre, si soffermava precipuamente sulla condizione dell'emigrato per lavoro, definendola come una «situazione di grave disagio economico e che – per l'importanza che le elezioni politiche rivestono in un regime democratico – è certamente, non solo conforme, ma voluto dalla Costituzione che la legge stabilisca tutte quelle misure anche di ordine economico, le quali facilitino l'accesso delle masse popolari alle urne»²³.

La Corte ha ritenuto che la legge impugnata avrebbe comportato un'ingiustificata disparità di trattamento tra i lavoratori pugliesi e gli altri lavoratori e cittadini nell'esercizio del diritto-dovere di voto. Tuttavia, come è stato autorevolmente segnalato in dottrina, tale assunto potrebbe rivelarsi «un'arma a doppio taglio», in quanto «se è vero che è necessario rimuovere gli ostacoli all'effettiva partecipazione politica, l'intervento dei poteri pubblici deve tenere conto delle diverse peculiarità di ostacoli siffatti e disporre anche trattamenti di favore per quelle categorie di cittadini e lavoratori che vengano a trovarsi in condizioni più disagiate. Il che potrebbe significare l'avvio di un tentativo di giustificazione della legge pugliese, che la Corte non è palesemente disposta ad accettare»²⁴. La Corte, infine, chiosava con un monito al legislatore: «l'indirizzo diretto a favorire gli emigrati per ragioni di lavoro [...] dovrebbe essere attuato nella misura massima possibile»²⁵.

Qualche anno più tardi, la Corte costituzionale è tornata nuovamente sul tema dei rimborsi elettorali. Con la sent. n. 79 del 1988²⁶, la Consulta ha ritenuto illegittima parte di una legge della Regione Umbria²⁷ che, analogamente al caso pugliese del 1973, aveva previsto delle provvidenze per la partecipazione degli elettori emigrati alle consultazioni elettorali, ivi comprese le elezioni politiche.

La Consulta ha chiarito che in siffatta ipotesi la Regione aveva interferito con la sfera di competenza dello Stato, il quale era il solo legittimato «in materia di disciplina delle forme e dei limiti dell'esercizio dell'elettorato politico attivo», principio tra l'altro già espresso nella precedente pronuncia del 1973. In aggiunta, il Giudice delle leggi ha ribadito l'incostituzionalità della normativa regionale censurata anche in ragione di un altro fondamentale principio non solo del diritto elettorale, ma dell'ordinamento costituzionale: quello della parità di trattamento. Un intervento integrativo del legislatore regionale – quand'anche in *melius* – avrebbe, infatti, leso il principio di «assoluta parità di trattamento dei cittadini allorché essi esprimono il voto in ragione della delicatezza ed importanza di tale

²² Corte cost., sent. 5 aprile 1973, n. 39, cons. in dir. p.to 2.

²³ Corte cost., sent. 5 aprile 1973, n. 39, cons. in dir. p.to 4.

²⁴ S. BARTOLE, *In tema di elezioni politiche*, in *Le Regioni: Rivista di documentazione e giurisprudenza*, Istituto di studi giuridici regionali, fasc. I, 1973, pp. 962-963.

²⁵ Corte cost., sent. 5 aprile 1973, n. 39, cons. in dir. p.to 4.

²⁶ Si veda il commento di A. ANZON, *Interventi regionali integrativi e principio di eguaglianza*, in *Giur. cost.*, n. 2, 1988, pp. 226 ss.

²⁷ Legge Regione Umbria approvata il 17 marzo 1980 e riapprovata il 23 aprile 1980 concernente *Provvidenze per la partecipazione degli emigrati alle consultazioni elettorali*.

momento di esercizio della sovranità popolare»²⁸. Conseguentemente, la Corte dichiarò l'illegittimità costituzionale della legge regionale umbra – per contrasto con gli artt. 3 e 117 Cost.²⁹ – limitatamente alla parte in cui prevedeva «l'erogazione di denaro in favore dei cittadini emigrati in occasione della loro partecipazione alle elezioni politiche»³⁰.

Proseguendo con la disamina, sembra utile rammentare anche la legge della Regione siciliana 4 giugno 1980, n. 55³¹, la quale, all'art. 28³², aveva autorizzato i comuni – «fino a quando non saranno erogate analoghe provvidenze in campo nazionale» – a liquidare un contributo straordinario per gli elettori siciliani provenienti da Paesi europei o extra europei per la partecipazione alle elezioni dell'Assemblea regionale siciliana, nonché alle elezioni amministrative. Successivamente la legge della Regione siciliana 14 giugno 1983, n. 63 aveva esteso tale contributo straordinario anche agli emigrati che rientravano per partecipare alle elezioni politiche per il solo anno 1983³³. Il Commissario dello Stato per la Regione siciliana, tuttavia, non promosse ricorso³⁴ alla Corte costituzionale nei confronti di tale legge, benché, con lo sguardo dei posteri, non molto dissimile dalla legge umbra di cui si è già detto e che è stata poi dichiarata incostituzionale proprio nella parte in cui prevedeva l'erogazione di sovvenzioni in vista delle elezioni politiche per gli elettori della regione espatriati.

Anche la Regione autonoma del Trentino-Alto Adige, sulla quale la nostra indagine si sofferma precipuamente, ha introdotto in passato forme di sostegno economico per agevolare l'esercizio del diritto di voto ai cittadini che si fossero recati all'estero e che volessero votare in occasione delle consultazioni regionali. Ci si riferisce, in particolare, alla legge regionale n. 5 del 1974³⁵, la quale, all'art. 1, «allo scopo di agevolare l'esercizio del dovere civico di cui all'art. 48 della Costituzione», ha disposto la concessione di un'indennità «per mancato guadagno» per gli elettori residenti all'estero che avessero partecipato alla consultazione elettorale dell'autunno 1973. Le somme in questione sarebbero state anticipate dai comuni (che, a loro volta, sarebbero stati successivamente rimborsati dalla Regione), previa richiesta da parte degli interessati, una volta accertato l'avvenuto esercizio del voto.

È opportuno in questa sede segnalare che predetta legge del 1974, approvata in origine nel 1973, è stata impugnata dal Governo, richiamandosi alla sent. n. 39 del 1973, che abbiamo menzionato precedentemente. La Corte costituzionale con la sent. n. 90 del 1974 ha ritenuto

²⁸ Corte cost., sent. 14 gennaio 1988, n. 79, cons. in dir. p.to 2.

²⁹ Corte cost., sent. 14 gennaio 1988, n. 79, cons. in dir. p.to 2

³⁰ Corte cost., sent. 14 gennaio 1988, n. 79, dispositivo.

³¹ Legge Regione siciliana 4 giugno 1980, n. 55 recante *Nuovi provvedimenti in favore dei lavoratori emigrati e delle loro famiglie*.

³² L'articolo – come sostituito dall'art. 3 della legge regionale 6 maggio 1981, n. 93 e modificato dall'art. 27 della legge regionale 6 giugno 1984, n. 38 – prevedeva che i comuni venivano autorizzati ad erogare un contributo straordinario di 300 mila lire agli emigrati provenienti da Paesi europei, di 600 mila lire agli emigrati provenienti da Paesi extraeuropei a titolo di compenso per le spese di viaggio e di permanenza ai cittadini emigrati iscritti nelle liste elettorali dei comuni della Sicilia.

³³ Art. 1, legge Regione siciliana 14 giugno 1983, n. 63 recante *Modifiche alle leggi regionali 4 giugno 1980, n. 55 e 6 maggio 1981, n. 93, concernenti provvedimenti a favore dei lavoratori emigrati e delle loro famiglie*.

³⁴ E. BETTINELLI, *Voto (diritto di)*, cit., nota 99.

³⁵ Legge regionale 5 agosto 1974, n. 5 concernente *Provvidenze per favorire la partecipazione degli emigrati alla consultazione elettorale dell'autunno 1973*.

infondata la questione di legittimità costituzionale in quanto, diversamente dalla legge del Trentino-Alto Adige, la legge pugliese già dichiarata incostituzionale faceva ricadere nell'ambito delle facilitazioni per i lavoratori emigrati, anche le elezioni politiche, per le quali nessuna competenza è ascrivibile alle Regioni. Inoltre, la Consulta, con la sent. 90 del 1974, fornisce un'interpretazione della sua precedente giurisprudenza del 1973 specificando «che l'indirizzo diretto a favorire gli emigrati per ragioni di lavoro potesse essere attuato nella misura massima possibile, s'intende da parte degli organi competenti nell'ambito delle rispettive potestà»³⁶.

Successivamente, la legge regionale n. 9 del 1977³⁷ ha apportato una serie di modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 24 del 1952 concernente l'elezione del Consiglio regionale. Tra esse, all'art. 24, veniva stabilito l'intervento *una tantum* disposto dalla citata legge del 1974, il quale venne successivamente innalzato dall'art. 1 della legge n. 19 del 1978³⁸, quindi, dall'art. 76, comma 1 della legge regionale n. 7 del 1983³⁹. Vale la pena qui specificare che i sussidi *de quo* hanno tutti carattere assistenziale e si sommano al rimborso del corrispettivo del biglietto di viaggio già disciplinato dalla legge n. 241 del 1969⁴⁰.

Infine, appare opportuno sottolineare che l'attuale legislazione elettorale altoatesina ha cura di escludere l'elettore che abbia optato per il voto per corrispondenza dalla fruizione del sussidio assistenziale e del rimborso del biglietto di viaggio⁴¹.

In conclusione del presente paragrafo, è interessante fare menzione di un ulteriore profilo connesso agli strumenti posti a garanzia dell'effettività del diritto di voto a livello regionale. Come è noto, mentre per le prime elezioni delle Regioni a statuto ordinario si dovette attendere il giugno 1970, il Trentino-Alto Adige tenne le prime consultazioni il 28 novembre 1948⁴², per le quali venne utilizzata la legge elettorale predisposta dal legislatore nazionale⁴³.

Per la prima disciplina elettorale approvata dal Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige, infatti, sarà necessario attendere la legge n. 25 del 1952⁴⁴. Quest'ultima, all'art. 10, relativamente al meccanismo di iscrizione nelle liste elettorali, alla compilazione, tenuta e revisione delle liste medesime, rinvia alle disposizioni contenute negli art. 3 e seguenti della legge n. 1058 del 1947⁴⁵. Si noti che proprio l'art. 10 della legge n. 1058 del 1947 disciplinava,

³⁶ Corte cost., sent. 21 marzo 1974, n. 90, cons. in dir.

³⁷ Legge regionale 24 agosto 1977, n. 9 concernente *Modifiche ed integrazioni alla Legge regionale 20 agosto 1952, n. 24 e successive modificazioni, concernenti l'elezione del Consiglio regionale*.

³⁸ Legge regionale 13 novembre 1978, n. 19 recante *Norme sull'indennità da corrispondere agli elettori residenti all'estero, i quali rimpatriano per esercitare il diritto elettorale attivo in occasione della elezione del Consiglio regionale*.

³⁹ Legge regionale 8 agosto 1983, n. 7 recante *Testo unico delle leggi regionali per la elezione del Consiglio regionale*.

⁴⁰ Legge 26 maggio 1969, n. 241 recante *Agevolazioni di viaggio per le elezioni politiche, regionali, provinciali e comunali*.

⁴¹ Art. 36, comma 10, Legge provinciale 19 settembre 2017, n. 14 recante *Disposizioni sull'elezione del Consiglio provinciale, del presidente della provincia e sulla composizione ed elezione della Giunta provinciale*.

⁴² Art. 1, D.P.R. 25 settembre 1948, n. 1183 recante *Convocazione dei comizi per l'elezione del primo Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige*.

⁴³ Si veda il D.P.R. 13 settembre 1948, n. 1155 recante *Norme per la elezione e la convocazione del primo Consiglio regionale e dei primi Consigli provinciali del Trentino-Alto Adige*.

⁴⁴ Legge regionale 20 agosto 1952, n. 24 recante *Elezione del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige*.

⁴⁵ Legge 7 ottobre 1947, n. 1058 recante *Norme per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione annuale delle liste elettorali*.

prima delle abrogazioni intervenute con la legge n. 1 del 1966⁴⁶, la possibilità per l'elettore, in talune circostanze, di eleggere un differente domicilio elettorale⁴⁷, attraverso l'esercizio di una facoltà di opzione⁴⁸. Posto che la disciplina concernente la facoltà di opzione è contenuta in uno degli articoli a cui il legislatore elettorale regionale fa espresso rinvio, sarebbe utile verificare se tale previsione sia stata concretamente applicata nelle elezioni regionali del 1952, 1956, 1960, 1964.

4. Il voto per corrispondenza nella legislazione elettorale altoatesina

Nelle ultime elezioni in Alto Adige, svoltesi lo scorso 22 ottobre 2023⁴⁹, è stato possibile votare per corrispondenza.

Invero, la tornata elettorale del 2023 non è stata la prima occasione in cui i cittadini altoatesini hanno potuto disporre di uno strumento alternativo al voto in presenza per l'esercizio del suffragio. Infatti, fin dalle elezioni provinciali del 2013, gli elettori della provincia autonoma di Bolzano possono, in determinate circostanze, avvalersi del voto a mezzo posta⁵⁰. Si riportano⁵¹, di seguito, i dati concernenti l'utilizzo del voto per corrispondenza nelle consultazioni elettorali e referendarie che si sono susseguite dal 2013 a oggi.

⁴⁶ Legge 22 gennaio 1966, n. 1 recante *Modificazioni alle norme della legge 7 ottobre 1947, n. 1058, per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali*.

⁴⁷ Sulla nozione di domicilio elettorale si rimanda a: S. FURLANI, *Domicilio elettorale* (voce), in *Novissimo Digesto Italiano*, Utet, Torino, 1960, p. 185.

⁴⁸ Sul punto si veda C. CONTE, *L'ordinamento elettorale italiano: l'elettorato attivo e la tenuta delle liste elettorali*, II ediz., Editrice Caparrini, Empoli, 1961, 22; L. PRETI, *Diritto elettorale politico*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 79. Si consenta altresì di rinviare a A. DE NICOLA, *Il voto fuori dal comune di residenza: alcune riflessioni a partire dal recente Libro bianco sull'astensionismo elettorale*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 6, 2022, pp. 44-47.

⁴⁹ Ai sensi dell'art. 48 del D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, le elezioni dei Consigli provinciali di Trento e Bolzano devono svolgersi nella medesima data. Dunque, dopo uno scambio di note tra i Presidenti delle due Province autonome (avvenuto il 13 e il 17 febbraio 2023), le elezioni per il rinnovo del Consiglio provinciale sono state fissate con il Decreto del Presidente della Provincia del 18 aprile 2023, n. 7019 recante *Data di elezione del Consiglio provinciale e preavviso di altre date* e sono state indette con il Decreto del Presidente della Provincia del 25 luglio 2023, n. 13072 recante *Indizione dei comizi elettorali 2023*.

⁵⁰ Sul punto si veda in commento M. ROSINI, *Sistema elettorale e forma di governo della Provincia autonoma di Bolzano: le novità della legge statutaria n. 5/2013*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3, 2013, p. 2.

⁵¹ I dati sono stati estrapolati dal sito: <https://civis.bz.it/it/temi/elezioni.html> [ultimo accesso: 23 ottobre 2023].

	Elezioni provinciali 2013	Referendum provinciale 2014	Referendum provinciale 2016	Elezioni provinciali 2018	Referendum provinciale 2022	Elezioni provinciali 2023
Votanti per corrispondenza	7.933	5.945	7.806	10.442	6.734	13.175
Percentuale votanti sugli aventi diritto al voto per corrispondenza ⁵²	28,6%	21,5%	25,1%	29,8%	16,9%	31,2%

La possibilità di votare per corrispondenza è stata introdotta dapprima con l'art. 1, comma 8 della legge provinciale n. 5 del 2013⁵³, e successivamente inclusa nella riforma della legge elettorale adottata con la legge provinciale n. 14 del 2017, il cui capo II reca «Disposizioni concernenti il voto per corrispondenza».

In particolare, è necessario fare precipuamente riferimento all'art. 36 della legge elettorale provinciale che disciplina le modalità di esercizio del voto per corrispondenza, il quale è rivolto a due specifiche categorie: a) gli elettori del Consiglio provinciale residenti all'estero e iscritti all'AIRE⁵⁴; b) gli elettori che siano impediti a esercitare il voto presso il comune di residenza, in quanto temporaneamente dimoranti⁵⁵ fuori provincia (o all'estero).

Preme qui specificare che l'art. 36 concerne solamente i referendum e le elezioni provinciali, non anche le elezioni amministrative per i comuni che insistono nel territorio della Provincia autonoma di Bolzano. Difatti, ai sensi dell'art. 4, comma 1, n. 3 dello Statuto di autonomia, la materia «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» è di competenza esclusiva della Regione, mentre al successivo art. 65 si specifica che «l'ordinamento del personale dei

⁵² Questo dato è riferito agli aventi diritto al voto per corrispondenza, dunque gli altoatesini residenti all'estero o coloro che avessero esercitato il diritto di opzione, in quanto dimoranti fuori dal territorio provinciale alla data della consultazione elettorale o referendaria.

⁵³ Legge provinciale 8 maggio 2013, n. 5 recante *Disposizioni sull'elezione del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno 2013 e sulla composizione e formazione della Giunta provinciale*. Il relativo disegno di legge n. 141/12-XIV è di iniziativa consiliare ed è stato presentato il 1° giugno 2012 a firma dei seguenti consiglieri provinciali: Pichler Rolle Elmar (primo firmatario), Julia Unterberger, Walter Baumgartner, Josef Noggler, Veronika Stirner, Rosa Thaler Zelger, Luis Durnwalder, Florian Mussner, Hans Berger, Richard Theiner, Thomas Widmann, Sabina Kasslatter Mur, Georg Pardeller, Hanspeter Munter, Arnold Schuler, Maria Hochgruber Kuenzer, Michl Laimer e Martha Stockr. Il primo firmatario, durante la discussione della proposta in Commissione, difendeva l'introduzione del voto per corrispondenza come argine all'astensionismo: «il voto per corrispondenza consente di arginare la scarsa partecipazione alle elezioni che si è registrata anche in Alto Adige negli ultimi anni», specificando che «che l'introduzione della disciplina del voto per corrispondenza è una novità che al momento non è regolamentata in nessun'altra legge regionale». (Relazione sul disegno di legge provinciale n. 141/12, Seduta I Commissione legislativa, 15 ottobre 2012, disponibile al seguente link: https://api-idap.landtag-bz.org/doc/IDAP_251550.pdf [Ultimo accesso: 6 settembre 2023]).

⁵⁴ Istituita con legge 27 ottobre 1988, n. 470 recante *Anagrafe e censimento degli italiani all'estero*.

⁵⁵ Si noti che la legislazione elettorale provinciale fa riferimento alla «dimora», concetto più precario e transeunte di quello di «domicilio», che rappresenta, invece, secondo la nozione civilistica, «la sede principale dei suoi affari e interessi» (art. 43, comma 1 c.c.).

comuni è regolato dai comuni stessi, salva l'osservanza dei principi generali che potranno essere stabiliti da una legge regionale». Attualmente, la disciplina concernente l'ordinamento degli enti locali nella Regione è stata unificata all'interno della legge regionale n. 2 del 2018⁵⁶, la quale, tra i tanti profili, disciplina anche le modalità di elezione dei comuni di tutta la Regione autonoma (Capo III – Elezione del Sindaco e del Consiglio comunale). Invero, pur mancando, nonostante i tentativi di alcune forze politiche, una disciplina applicabile per il voto per corrispondenza nelle elezioni amministrative, si deve registrare un passo in avanti sul tema con riferimento ai referendum popolari e alle consultazioni, per i quali il nuovo art. 1, comma 3-bis, rinvia agli statuti comunali⁵⁷.

Con riferimento all'esercizio del voto per corrispondenza, tanto per gli elettori stabilmente residenti fuori dai confini nazionali e iscritti appunto all'AIRE, quanto per gli elettori temporaneamente dimoranti all'estero o in un altro comune del territorio nazionale allocato fuori dai confini provinciali, la legislazione altoatesina rappresenta una novità di sicuro interesse sul panorama regionale e, per quanto riguarda gli elettori cc.dd. fuori sede, anche sul quadro nazionale.

È noto a tutti che, già da tempo, la legislazione elettorale nazionale prevede il voto per corrispondenza per gli italiani residenti all'estero in relazione alle elezioni per il rinnovo delle Camere del Parlamento e in occasione dei referendum *ex art. 75 e 138 Cost*⁵⁸. Cionondimeno, si può segnalare che nessun legislatore regionale ha inserito nel proprio ordinamento elettorale un simile strumento per agevolare il voto dei corregionali espatriati o temporaneamente dimoranti (o domiciliati) in un comune diverso da quello di iscrizione nelle liste elettorali. Tuttavia, se con riguardo al voto degli elettori regionali residenti all'estero ci sono state delle tenui aperture in alcune normative regionali (soprattutto a livello statutario come si vedrà a breve), la disciplina del voto per i cittadini temporaneamente dimoranti o domiciliati in un comune diverso rappresenta un vero e proprio *unicum* e sul piano nazionale e sul piano regionale sia ordinario che speciale.

La Regione Abruzzo ha previsto nel proprio Statuto una disposizione⁵⁹ con cui specifica che «la legge stabilisce i requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto degli abruzzesi residenti all'estero e ne assicura l'effettività». Il testo continua sancendo che «tutti gli elettori, anche se residenti all'estero, hanno diritto di partecipare a proposte legislative e ai referendum», «la legge regola l'esercizio di tali diritti conformemente allo statuto, assicurandone l'effettività». Nonostante la vena innovativa del legislatore statutario, la disposizione non ha mai trovato concreta attuazione nella legislazione elettorale abruzzese. Un caso simile arriva dalla Provincia autonoma di Trento, la quale, fin dal 2003 (dieci anni prima, dunque, della Provincia autonoma di Bolzano), ha introdotto una disposizione sul voto dei trentini residenti all'estero.

⁵⁶ Legge regionale 3 maggio 2018, n. 2 recante *Codice degli enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige*.

⁵⁷ Art. 1, comma 3-bis, legge regionale 3 maggio 2018, n. 2, il quale sancisce: «Per i referendum e le consultazioni popolari lo statuto comunale può prevedere il voto per corrispondenza». Il comma è stato aggiunto dall'art. 1, comma 1, lett. a), della legge regionale 1° agosto 2022, n. 5 recante *Assestamento di bilancio di previsione della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/ Südtirol per gli esercizi finanziari 2022-2024*.

⁵⁸ Sulle criticità del voto all'estero si veda recentemente: V. DESANTIS, *Il voto degli italiani all'estero: nuove criticità e vecchi problemi nella prospettiva del superamento del voto per corrispondenza*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2022, pp. 31 ss.

⁵⁹ Art. 12, comma 1, Statuto della Regione Abruzzo.

La previsione è contenuta nell'art. 83 della legge provinciale n. 2 del 2003, che demandava a una successiva legge provinciale la definizione delle modalità per l'espressione del suffragio dall'estero da adottare «successivamente all'entrata in vigore del regolamento del Governo previsto dall'art. 26 della legge 27 dicembre 2001, n. 459 (Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero)»⁶⁰. La normativa del Trentino si poneva in linea di continuità con le riforme del tempo apportate a livello costituzionale e a livello legislativo ordinario sul voto degli italiani all'estero e rimandava il completamento della normativa provinciale alla successiva definizione del piano normativo nazionale. Sulla stessa scia si trova anche lo Statuto della Regione Toscana, il quale all'art. 3, comma 4 «garantisce la partecipazione di tutti i residenti e dei toscani residenti all'estero alle scelte politiche regionali» e continua, al successivo comma 5, prevedendo che «La Regione promuove l'effettivo esercizio dei diritti politici ai toscani residenti all'estero». Invero, tale previsione statutaria è stata concretamente attuata. «Per agevolare l'esercizio del diritto di voto regionale», infatti, la Toscana ha previsto, nell'art. 32 della legge regionale n. 26 del 2009, «la corresponsione di un'indennità forfettaria a titolo di rimborso spese a favore dei cittadini toscani residenti all'estero»⁶¹. Le indennità sono erogate dai comuni, i quali, una volta verificato l'avvenuto esercizio del diritto di voto⁶², redigono un apposito rendiconto sulla cui base la Giunta regionale toscana rimborsa le cifre da essi anticipate⁶³.

La legislazione elettorale della Provincia autonoma di Bolzano prevede il voto per corrispondenza come strumento principale per l'esercizio del suffragio degli elettori altoatesini residenti all'estero. Ciò si evince anche dalla differenza lessicale utilizzata nel sopracitato art. 36, laddove si prevede che gli elettori all'estero «votano per corrispondenza», mentre gli elettori dimoranti fuori provincia «possono esercitare il diritto di voto per corrispondenza». Purtuttavia, per gli elettori altoatesini residenti all'estero è ammessa la possibilità di esercitare un'opzione per esprimere il proprio suffragio nel comune di iscrizione.

Ciò posto, è necessario fare ora riferimento all'impiego del voto per corrispondenza per gli elettori dimoranti fuori dal territorio provinciale (tenendo a mente che le stesse modalità di esercizio dell'opzione sono previste per gli elettori residenti all'estero che decidano di rientrare per esercitare il proprio voto). In siffatta ipotesi, l'elettore dovrà far pervenire la propria opzione (valida solo per una tornata elettorale o referendaria) indirizzata al comune nelle cui liste elettorali risulta iscritto, entro il quarantacinquesimo giorno antecedente la data della consultazione⁶⁴ (per le elezioni provinciali del 22 ottobre 2023, dunque, il termine scadeva il 7 settembre 2023). L'opzione deve essere consegnata personalmente, per posta, via fax o tramite

⁶⁰ Art. 83, Legge provinciale 5 marzo 2003, n. 2 recante *Norme per l'elezione diretta del Consiglio provinciale di Trento e del Presidente della Provincia*.

⁶¹ Art. 31, comma 1, legge regione Toscana, 22 maggio 2009, n. 26 recante *Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della regione Toscana*. Nello specifico, l'indennità è dovuta a seguito della partecipazione alla consultazione elettorale regionale nella misura di: 103 euro in favore dei cittadini toscani provenienti da Paesi europei; 206 euro in favore di cittadini toscani provenienti da Paesi extraeuropei (Cfr. Art. 31, comma 2, lett. a) e b), legge regione Toscana 22 maggio 2009, n. 26, cit.).

⁶² Art. 31, comma 5, legge regione Toscana, 22 maggio 2009, n. 26

⁶³ Art. 31, comma 6, legge regione Toscana, 22 maggio 2009, n. 26

⁶⁴ Entro lo stesso termine può essere ritirata.

posta elettronica certificata e deve contenere l'indicazione dei dati anagrafici e l'indirizzo postale dell'optante. Una volta pervenuta detta documentazione, il comune provvede a trasmettere all'indirizzo indicato un plico a mezzo raccomandato, contenente: a) il tagliando elettorale in duplice copia recante i dati anagrafici dell'elettore e l'iscrizione nelle liste elettorali; b) la scheda o le schede di voto; c) una busta piccola in cui inserire la scheda o le schede di voto dopo l'espressione del suffragio; d) una busta grande che reca l'indirizzo dell'Ufficio elettorale centrale presso la Segreteria generale della Provincia, che dovrà essere utilizzata per inviare il tagliando elettorale e la busta piccola; e) un foglio con le indicazioni delle modalità per l'espressione del voto per corrispondenza e le liste dei candidati⁶⁵. È compito, poi, delle amministrazioni comunali, una volta spirato il termine per l'esercizio dell'opzione, trasmettere l'elenco degli elettori che hanno optato per il voto per corrispondenza all'Ufficio elettorale centrale (composto da una terna di giudici)⁶⁶, affinché questi possa redigere una lista degli elettori che votano con il mezzo postale. Contestualmente, i comuni sono onerati di depennare i nominativi degli elettori votanti per corrispondenza dalla lista degli elettori della sezione di iscrizione⁶⁷.

Quanto alle modalità di espressione del suffragio, l'elettore che esercita il voto per corrispondenza deve introdurre la scheda (o le schede) votate - con l'utilizzo di una penna di inchiostro di colore nero o blu a pena di nullità - all'interno della busta piccola (o delle buste piccole), sigillarla e inserirla all'interno della busta grande, includendo anche una copia del tagliando elettorale. La busta grande, quindi, viene inviata dall'elettore a mezzo di raccomandata (con costi a carico del destinatario) all'Ufficio elettorale centrale. Si noti che la legge prescrive che il suffragio debba pervenire entro il venerdì antecedente il giorno della votazione⁶⁸. Le buste sopraggiunte dopo tale termine sono distrutte a cura della struttura provinciale competente in materia elettorale, che ne redige apposito verbale⁶⁹.

Una volta pervenute le buste grandi, sarà cura dell'Ufficio elettorale centrale verificare che il nominativo presente nel tagliando elettorale risulti all'interno della lista redatta dallo stesso Ufficio sulla base delle comunicazioni pervenute dai comuni. Espletato tale adempimento, l'Ufficio elettorale centrale introduce tutte le buste piccole (contenenti la scheda elettorale) in una speciale urna sigillata, all'interno della quale restano custodite - in modo anonimizzato - fino alle operazioni di spoglio⁷⁰.

⁶⁵ Art. 36, comma 4, Legge provinciale 19 settembre 2017, n. 14 recante *Disposizioni sull'elezione del Consiglio provinciale, del presidente della provincia e sulla composizione ed elezione della Giunta provinciale*.

⁶⁶ L'Ufficio elettorale centrale è composto da un magistrato del Tribunale di Bolzano, da un magistrato della Sezione autonoma di Bolzano del Tribunale amministrativo regionale e da un magistrato della Sezione autonoma di Bolzano della Corte dei conti (art. 19, comma 2, Legge provinciale n. 14 del 2017). In merito segnala un possibile profilo di illegittimità costituzionale, poiché la legge regionale non potrebbe affidare, stante la riserva di legge a favore della legge statale posta dall'art. 108 Cost. nuovi compiti ai magistrati. Sul punto si veda M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, III ediz., Giappichelli, Torino, 2022, pp. 264 e 266.

⁶⁷ Art. 36, comma 5, legge provinciale 19 settembre 2017, n. 14.

⁶⁸ Art. 36, comma 6, legge provinciale 19 settembre 2017, n. 14.

⁶⁹ Art. 36, comma 8, legge provinciale 19 settembre 2017, n. 14.

⁷⁰ Art. 36, comma 7, legge provinciale 19 settembre 2017, n. 14.

Quanto allo scrutinio, la legge elettorale provinciale prevede che per lo spoglio dei voti pervenuti mezzo posta, il Sindaco del comune di Bolzano nomina uno speciale ufficio elettorale di sezione, che si insedia il giorno antecedente le votazioni e procede osservando, in quanto applicabili, le disposizioni di cui agli artt. 50 e 51 della legge elettorale provinciale. L'Ufficio elettorale centrale deve far pervenire senza indugio all'Ufficio elettorale di sezione l'urna sigillata in cui sono custodite le buste piccole contenenti le schede elettorali e la lista degli elettori aventi diritto a esprimere il voto per corrispondenza.

5. Legislazione elettorale regionale e strumenti alternativi al voto in presenza: riflessioni a partire dall'art. 48 Cost

Dopo aver descritto le modalità di esercizio del voto per corrispondenza nella legislazione elettorale altoatesina, sembra utile riflettere sulla competenza del legislatore provinciale autonomo e, in generale, dei legislatori regionali sia ordinari che speciali a disciplinare forme alternative di voto anche con riferimento al rispetto dei principi posti dall'art. 48 Cost.

Come è stato anticipato nel paragrafo precedente, oltre alla Provincia autonoma di Bolzano, anche la Provincia autonoma di Trento inserisce nella propria legislazione elettorale un accenno al diritto di voto dei trentini residenti all'estero, sebbene rimandi a un successivo intervento legislativo, mai attuato, una compiuta disciplina della materia. In aggiunta, Toscana e Abruzzo conferiscono addirittura dignità statutaria al diritto alla partecipazione politica dei propri cittadini residenti all'estero, benché la lettera dello Statuto non si sia tradotta nell'introduzione di strumenti alternativi all'esercizio del diritto di voto.

Prima di procedere oltre, è necessario accennare a una possibile classificazione del voto per corrispondenza presente nella legislazione elettorale della Provincia autonoma di Bolzano. Innanzitutto, è bene ricordarlo, l'elettore che voglia avvalersi di tale strumento deve trovarsi in una delle due condizioni previste dalla legge elettorale provinciale n. 14 del 2017, ossia essere iscritto all'AIRE, dunque residente all'estero, o temporaneamente dimorante fuori dal territorio provinciale. Se per la prima categoria, il legislatore provinciale individua *ex lege* lo strumento del voto per corrispondenza (come accennato nel paragrafo precedente, l'opzione per votare in presenza è un'eccezione), nel secondo caso la scelta di avvalersi del voto postale è rimessa all'elettore, attraverso l'esercizio di un'apposita opzione, senza che debbano verificarsi delle "cause" per fruire di tale facoltà (*no excuse absentee voting*, per riprendere una terminologia statunitense). Alla luce di quanto descritto, dunque, il voto del dimorante fuori dal territorio provinciale assumerebbe i tratti di un voto anticipato non presidiato⁷¹, nella forma del *voting by mail*.

Dobbiamo domandarci, ora, quale sia il fondamento della previsione in oggetto e se il "modello Alto Adige" possa essere esteso, senza la mediazione del legislatore nazionale, anche ad altre Regioni, sia autonome, che ordinarie.

Per fare ciò, è indispensabile riflettere brevemente sulle caratteristiche del voto nella Costituzione italiana. L'art. 48, comma 2 Cost. ne cristallizza i caratteri: «Il voto è personale ed

⁷¹ A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, CEDAM, Padova, 2005, p. 111.

eguale, libero e segreto». Predetti «standards di democraticità»⁷² sono posti a presidio dell'atto costituzionale per eccellenza⁷³, e permeano, sotto forma di principi generali, l'ordinamento giuridico italiano, divenendo vincolanti nei confronti delle Regioni ordinarie e speciali⁷⁴.

Se tale assunto è vero, il legislatore elettorale regionale (o provinciale autonomo) deve attenersi a predetti canoni nella disciplina del diritto di voto in occasione delle elezioni regionali (o provinciali) e dei referendum regionali (o provinciali).

Resta, però, da affrontare un ulteriore quesito: se il voto per corrispondenza risponda o meno ai canoni di cui all'art. 48, comma 2 Cost. Come già anticipato, tale forma di esercizio del suffragio è da anni ammessa per il voto degli italiani all'estero in occasione delle elezioni politiche e dei referendum *ex art. 75 e 138 Cost.* Tuttavia, è necessario ricordare che, per tale categoria di elettori, l'art. 48, comma 3 prevede che «La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività». Più recentemente, con la legge n. 52 del 2015 (c.d. *Italicum*)⁷⁵ è stato introdotto un nuovo art. 4-bis nella legge 27 dicembre 2001, n. 459 che ha esteso il voto per corrispondenza anche agli elettori italiani che si trovino temporaneamente fuori dai confini nazionali, «per motivi di lavoro, di studio e di cure mediche»⁷⁶. È interessante segnalare sul punto, senza poter approfondire ulteriormente in questa sede, un possibile profilo di irragionevolezza dato dal non prevedere la facilitazione del voto per corrispondenza anche per coloro che siano domiciliati, sul territorio nazionale, in un comune diverso da quello di residenza anagrafica⁷⁷.

Se per “legge” non intendiamo solamente la legge formale dello Stato, ma anche la legislazione prodotta dai Consigli regionali o provinciali autonomi, potremmo ritenere che la previsione di una disciplina agevolata per il voto all'estero sia un onere che si estende sui diversi piani di competenza: quello statale e quello regionale. In questo caso, andrebbe concretamente

⁷² F. LANCHESTER, Voto (diritto di), in *Enc. dir.*, vol. XLVI, 1993, par. 17, pp. 1126 ss.

⁷³ L'espressione è contenuta in G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Giappichelli, Torino, p. 2.

⁷⁴ M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, cit., p. 36.

⁷⁵ Art. 2, comma 37, legge 6 maggio 2015, n. 52. L'art. 6, comma 2, lett. a), Legge 3 novembre 2017, n. 165 recante *Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali*, c.d. *Rosatellum bis* ha disposto la modifica dell'art. 4-bis, comma 2.

⁷⁶ Art. 4-bis, comma 1, legge 27 dicembre 2001, n. 459 recante *Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero*. L'articolo richiamato specifica che gli elettori che si trovino all'estero per motivi di studio, lavoro o cure mediche (e i loro familiari conviventi), per un periodo di almeno tre mesi, nel quale ricade la data di svolgimento della consultazione elettorale o referendaria, possono votare per corrispondenza, nell'ambito della circoscrizione estero. Per poter accedere a tale modalità devono esercitare un'opzione (valida per un'unica consultazione) da rivolgere al Comune di iscrizione elettorale entro il trentaduesimo giorno antecedente la data dello svolgimento dell'elezione o del referendum.

⁷⁷ Circa l'irragionevolezza di una differenziazione di trattamento tra elettori cc.dd. fuori sede nei confini nazionali ed elettori temporaneamente all'estero sia consentito rinviare nuovamente a A. DE NICOLA, *Il voto fuori dal comune di residenza: alcune riflessioni a partire dal recente Libro bianco sull'astensionismo elettorale*, cit., p. 52; ID., *Nuove modalità di esercizio del voto come antidoto all'astensionismo elettorale?*, in G. DICOSIMO (a cura di), *Curare la democrazia. Una riflessione multidisciplinare*, Wolters Kluwer, Milano, 2022, p. 140. Sul punto si veda anche la recente riflessione di V. DESANTIS, *Sviamenti della cittadinanza e voto degli italiani all'estero. Tre percorsi di riflessione*, in *Diritto pubblico*, fasc. 1, 2023, p. 275, il quale sostiene che «L'assenza di una disciplina analoga per quanto riguarda, però, i cittadini che si trovino lontani dal luogo di residenza, ma ancora sul territorio nazionale, integra una possibile e ulteriore ipotesi di “sviamento” nel godimento della cittadinanza, che non sembra facilmente giustificabile».

vagliata la competenza della Provincia autonoma di Bolzano a disciplinare aspetti attinenti alle forme e all'esercizio dell'elettorato attivo. Si ricordi, a proposito, che né contro la legge statutaria del 2013, che per la prima volta disciplinava il voto per corrispondenza per le elezioni e i referendum provinciali, né contro la successiva legge statutaria n. 14 del 2017, che ha regolato *ex novo* la materia elettorale provinciale, includendo nuovamente l'istituto del voto postale, è stato proposto ricorso alla Corte costituzionale da parte del Governo. Ugualmente, nessun tipo di censura è stata mossa contro il nuovo articolo 1, comma 3-bis della legge regionale n. 2 del 2018, che apre alla possibilità per gli Statuti municipali di introdurre il voto per corrispondenza in occasione dei referendum e delle consultazioni popolari locali.

Non sembrerebbero, dunque, porsi problemi sul piano costituzionale in relazione al voto per corrispondenza degli elettori provinciali residenti all'estero, tenuto conto che l'architettura del voto per gli altoatesini residenti all'estero si appoggia sull'infrastruttura già creata a livello nazionale per il voto degli italiani all'estero, in primo luogo sull'AIRE, ma anche sugli accordi con gli Stati esteri, i quali sarebbero di difficile attuazione da parte di una Provincia, benché autonoma. Sul punto la legislazione provinciale di Bolzano sembra senz'altro «in armonia con la Costituzione», secondo quanto prescritto dall'art. 47, comma 2 dello Statuto di autonomia.

Con riguardo, invece, al voto dei cittadini dimoranti fuori dal territorio provinciale, l'ammissibilità del voto per corrispondenza potrebbe essere più complessa. A proposito, occorrerebbe chiedersi preliminarmente se il voto postale possa essere pacificamente ammesso a livello nazionale per gli elettori cc.dd. fuori sede in occasione delle elezioni politiche o dei referendum abrogativi e costituzionali. A parere di chi scrive, il voto per corrispondenza impiegato a livello domestico non confliggerebbe necessariamente, come anche sostenuto autorevolmente in dottrina⁷⁸, con il dettato costituzionale, in particolare con i principi della segretezza e della personalità⁷⁹. L'ammissibilità del voto per corrispondenza potrebbe derivare da un bilanciamento tra i canoni di cui all'art. 48, comma 2, il principio di universalità del suffragio, posto dall'art. 48, comma 1, e l'art. 3, comma 2 Cost., laddove prevede che sia compito della Repubblica «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando

⁷⁸Sulla compatibilità del voto per corrispondenza con il dettato costituzionale, in particolare con il principio della personalità del voto, è necessario partire da Costantino Mortati, il quale – dopo essersi espresso contrariamente al voto per procura – sosteneva che «sono compatibili [con il precetto costituzionale] tutte le forme speciali di votazione (per corrispondenza, a domicilio, nel luogo di residenza anche se all'estero) dirette a rendere possibili l'espressione del voto a quanti siano impediti di darlo nelle forme comuni e nella sede dove sono iscritti come elettori» (C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, Vol. I, Cedam, Padova, 1969, p. 409). Più recentemente, si veda L. A. MAZZAROLI, *Art. 48*, in *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova, 1990, p. 324, secondo il quale «il principio di personalità sancito dalla Costituzione non sembra escludere che in futuro si possa giungere ad ammettere anche il voto per corrispondenza». Contrariamente si veda M. ROSPI, *Segretezza del voto e democrazia. Le diverse declinazioni di un rapporto complesso*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, p. 231 secondo la quale «le forme alternative di esercizio del voto in loco non sono strade percorribili nell'ordinamento costituzionale italiano, perché esse vanificherebbero i principi portanti del diritto di voto, così come delineati dall'art. 48 Cost.: personale, uguale, libero e segreto. Tale rigetto da parte del testo costituzionale si apprezza storicamente sia per il voto per corrispondenza, che per quello per procura».

⁷⁹ Per una riflessione circa la compatibilità del voto per corrispondenza introdotto a livello regionale con i principi di segretezza e personalità posti dall'art. 48, comma 2 Cost. si rinvia a M. COSULICH, *Il sistema elettorale del consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, cit., pp. 37 ss.

di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono [...] l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica [...] del Paese».

Orbene, la condizione di fatto derivante dal trovarsi al di fuori del territorio provinciale (non solo per ragioni di lavoro o di studio, considerando che la legislazione elettorale provinciale altoatesina non prevede delle “scusanti” per avvalersi del voto per corrispondenza) potrebbe rappresentare proprio uno degli “ostacoli” di cui fa menzione l’art. 3, comma 2, che la Repubblica deve contribuire a rimuovere, al fine di raggiungere la piena garanzia del suffragio universale. Dunque, ammesso che, alla luce del bilanciamento sopra illustrato, il voto per corrispondenza sia in «armonia con la Costituzione», rimarrebbe aperta la questione della sua compatibilità «con i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica» (art. 47, comma 2 Statuto di autonomia), in particolare con quelli posti dal diritto elettorale generale⁸⁰. Difatti, l’art. 55 del D.P.R. n. 361 del 1957⁸¹ prevede che «Gli elettori non possono farsi rappresentare né, qualora votino in Italia, inviare il voto per iscritto».

Un ulteriore aspetto che pur merita di essere approfondito riguarda la possibilità che la giurisprudenza della Corte costituzionale citata nei precedenti paragrafi possa rappresentare un limite all’ammissibilità del voto per corrispondenza, così come previsto dalla legislazione provinciale di Bolzano. Invero, sia la sent. n. 39 del 1973, che la n. 79 del 1988 avevano a oggetto una legislazione regionale, in tema di agevolazioni o provvidenze per gli elettori espatriati, che fossero tornati a votare in occasione delle consultazioni elettorali, tra cui anche quelle di carattere nazionale. Proprio aver esteso l’ambito di fruizione di predette facilitazioni anche alle elezioni politiche ha determinato la lesione della parità di trattamento censurato dalla Corte. Ciò verrebbe anche confermato dalla sent. n. 90 del 1974 che dichiara infondata una questione di legittimità costituzionale relativa a una legge regionale che si limitava ad apprestare delle provvidenze per gli elettori che fossero tornati in Italia in occasione delle elezioni della Regione in oggetto.

Ebbene, se questo ragionamento fosse giusto, una legislazione elettorale che favorisse la partecipazione al voto in occasione delle consultazioni regionali, non sarebbe idonea a determinare una lesione del principio di parità di trattamento.

Da questo ragionamento possiamo affermare che un conto è “privilegiare” con delle facilitazioni gli elettori di una Regione in occasione di consultazioni di carattere nazionale, altro sarebbe prevedere dei meccanismi per incentivare la partecipazione al voto per gli elettori di una determinata Regione, in occasione di consultazioni di carattere regionale. La legislazione sui rimborsi previsti dalla Regione Toscana o dal Trentino-Alto Adige ricadrebbe in questa seconda ipotesi. Inoltre, sulla stessa lunghezza d’onda dovrebbe collocarsi il voto per corrispondenza previsto nella legislazione elettorale altoatesina.

Con riferimento alla giurisprudenza citata, tuttavia, rimane aperto il problema derivante dalla materia delle forme e dei limiti dell’esercizio dell’elettorato attivo, che la Consulta ha inequivocabilmente ricondotto nell’ambito della competenza esclusiva dello Stato. Nondimeno, sul punto, non possono non essere considerate le importanti riforme della fine

⁸⁰ Tale locuzione è, invece, è contenuta in G. FERRARI, *Principi di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 1.

⁸¹ D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 recante *Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati*.

degli anni '90 e l'inizio degli anni 2000, che hanno sensibilmente ampliato i poteri delle Regioni ordinarie e autonome in materia elettorale, e le importanti novità introdotte della legge costituzionale n. 2 del 2001⁸², la quale ha ampiamente rinnovato il secondo Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige, anche nella parte relativa alla modalità di elezione dei Consigli provinciali.

Con tutte le cautele del caso, si potrebbe ritenere che l'obiettivo deontico, imposto dal Costituente al legislatore del futuro, di rimozione degli ostacoli alla piena partecipazione politica dovrebbe coinvolgere, nell'ambito delle rispettive competenze, anche gli altri elementi costitutivi della Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost, in primo luogo i legislatori elettorali regionali e provinciali autonomi.

L'ammissibilità del voto per corrispondenza nella legislazione elettorale altoatesina e la possibile estendibilità dello stesso strumento agli altri legislatori elettorali regionali sarebbe in grado di aggiungere un tassello alla piena effettività del diritto di voto, in particolare per quelle categorie che per molteplici ragioni si trovano fuori dal territorio di residenza in occasione delle tornate elettorali o referendarie. E, si badi bene, non sempre cambiare residenza e, quindi, comune di iscrizione nelle liste elettorali è semplice, a causa di situazioni personali o economiche che possono influire sulla scelta. Ciò vale in particolar modo per gli elettori del Trentino-Alto Adige, per i quali, lo Statuto di autonomia condiziona l'esercizio del diritto di elettorato attivo a un periodo minimo di residenza ininterrotto⁸³.

Timidi passi avanti si registrano a livello nazionale. Durante la XVIII legislatura ha visto la luce l'importante Libro bianco *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto* che ha messo in evidenza la piaga del fenomeno dell'*astensionismo involontario*. Inoltre, dopo alcuni tentativi naufragati, recentemente è stata approvata⁸⁴ dalla Camera dei deputati, ed è ora all'esame del Senato della Repubblica, una legge delega per la disciplina del voto fuori dal comune di residenza, circoscritta, tuttavia, alle sole elezioni europee e ai referendum abrogativi e costituzionali, con la facoltà – in un secondo momento – di estendere le modalità che saranno individuate dal Governo, in caso di approvazione definitiva della legge, anche alle elezioni politiche.

Conclusivamente, è di tutta evidenza che il voto per corrispondenza inserito nella legislazione elettorale altoatesina rappresenta un risultato di sicuro interesse nella lotta all'*astensionismo involontario*. Nonostante il voto postale non risolva evidentemente il problema dell'*astensionismo* in senso ampio – tenuto conto che tale fenomeno è inevitabilmente riconducibile a una molteplicità di cause – è possibile affermare che tale strumento contribuisce a rimuovere taluni ostacoli all'esercizio del suffragio degli elettori altoatesini residenti all'estero

⁸² Legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 recante *Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano*.

⁸³ Si veda l'art. 25, comma 2 dello Statuto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige. In particolare, per l'esercizio del diritto di elettorato attivo nella Provincia di Bolzano è richiesto il requisito della residenza nel territorio regionale per un periodo ininterrotto di quattro anni, mentre per la Provincia di Trento è richiesto il requisito della residenza nel territorio provinciale per un periodo ininterrotto di un anno.

⁸⁴ Atti parlamentari, Progetto di legge A.C. 115 (Madaia) concernente *Disposizioni per l'esercizio del diritto di voto in un comune diverso da quello di residenza, in caso di impedimenti per motivi di studio, lavoro o cura*, approvato dalla Camera dei deputati il 4 luglio 2023.



o dimoranti, nel giorno della consultazione, fuori dal territorio provinciale. È auspicabile, pertanto, che anche altre Regioni si ispirino alla legislazione elettorale della Provincia autonoma di Bolzano, anche al fine di rappresentare un pungolo all'azione del legislatore nazionale che con la sua inerzia non contribuisce alla rimozione degli ostacoli all'espressione del suffragio.