DOC XXVII, n. 28

Il Ministro dell'Interno

Segreteria del Presidente
TRANSITO 01/12/2025

Roma, 26 NOV. 2025

Gentile Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'art. 2, comma 8-bis, del decreto-legge 19 marzo 2025, n. 27, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 maggio 2025, n. 72, la relazione sugli esiti della sperimentazione del voto "fuori sede" in occasione dei referendum abrogativi dell'8 e 9 giugno 2025.

Matteo Piantedosi

On.le Lorenzo Fontana

Presidente della Camera dei Deputati

Roma

MINISTERO
DELL'INTERNO
Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali
Direzione Centrale per i Servizi Elettorali

RELAZIONE AL PARLAMENTO SUGLI ESITI DELLA SPERIMENTAZIONE DEL VOTO "FUORI SEDE" IN OCCASIONE DEI REFERENDUM ABROGATIVI DELL'8 e 9 GIUGNO 2025

(art. 2, comma 8-bis, decreto-legge n. 27/2025)

MINISTERO DELL'INTERNO
Dipartimento Affari Interni e Territoriali
Direzione Centrale per i Servizi Elettorali

RELAZIONE AL PARLAMENTO SUGLI ESITI DELLA SPERIMENTAZIONE DEL VOTO "FUORI SEDE" IN OCCASIONE DEI REFERENDUM ABROGATIVI DELL'8 e 9 GIUGNO 2025

(art. 2, comma 8-bis, decreto-legge n. 27/2025)

MINISTERO
DELL'INTERNO

INDICE

1. INTRODUZIONE **1**

2. LA PRIMA SPERIMENTAZIONE DEL VOTO "FUORI SEDE" PER LE ELEZIONI EUROPEE DEL 2024 ..... **3**

3. IL VOTO "FUORI SEDE" IN OCCASIONE DEI REFERENDUM DEL 2025 - PROFILI NORMATIVI E PROCEDURALI **4**

3.1 LE SEZIONI SPECIALI **7**

4. LE MODALITA' DI ACQUISIZIONE E DI RILEVAZIONE DEL NUMERO DEGLI ELETTORI E DEI VOTANTI "FUORI SEDE" **9**

5. DATI STATISTICI RELATIVI AGLI ELETTORI "FUORI SEDE" **14**

6. DATI STATISTICI RELATIVI AI VOTANTI "FUORI SEDE" **20**

6.1. I VOTANTI "FUORI SEDE" NELLE SEZIONI ORDINARIE **27**

6.2. I VOTANTI "FUORI SEDE" NELLE SEZIONI SPECIALI **29**

7. L'ISTITUZIONE DELLE SEZIONI SPECIALI INTESA DA ALCUNI COMUNI COME NON OBBLIGATORIA **31**

8. CONSIDERAZIONI SULL'IMPATTO DELLE MISURE CONTENUTE NEL DECRETO-LEGGE N. 27/2005 SULL'AFFLUENZA DEI VOTANTI "FUORI SEDE" ALLE CONSULTAZIONI REFERENDARIE DEL 2025 ..... **33**

9. CONCLUSIONI **38**

1. INTRODUZIONE

In occasione delle **consultazioni referendarie ex art. 75 della Costituzione**, tenutesi nei giorni **8 e 9 giugno 2025**, il decreto-legge 19 marzo 2025, n. 27, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 maggio 2025, n. 72, ha riproposto una disciplina sperimentale per l'esercizio del cd. voto "fuori sede" dopo la prima esperienza applicata alle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia del 2024.

In attuazione dell'art. 2, comma 8-*bis*, del decreto-legge n. 27/2025, il presente documento fornisce al Parlamento un quadro degli effetti della sperimentazione in argomento, sia sotto il profilo normativo e tecnico-operativo, sia con riferimento ad una rappresentazione dei dati oggetto di rilevazione connessi all'attuazione della disciplina sperimentale.

Nello specifico, con questa Relazione si intende offrire un quadro descrittivo contenente una rappresentazione analitica e sintetica dell'affluenza alle sezioni elettorali "speciali" e una valutazione di impatto delle misure adottate in termini di maggiore partecipazione elettorale, sia pure in relazione al connesso impegno organizzativo e finanziario e, in ultimo, l'indicazione di alcune criticità operative riscontrate e le correlative ipotesi di soluzione.

Si deve premettere che la *ratio* sottesa alla disciplina sperimentale e transitoria è stata quella di coniugare la piena affermazione dei principi di personalità e di segretezza del voto, di cui all'art. 48 della Costituzione, con gli obiettivi di contrasto al fenomeno dell'astensionismo, in un rapporto di sostanziale continuità con l'esperienza relativa alla **prima sperimentazione del 2024**.

Il Legislatore ha tratteggiato, quindi, un sistema che ha previsto la possibilità di votare "fuori sede" ai referendum del 2025 per coloro che fossero domiciliati in un Comune di una Provincia diversa da quella di residenza o nelle sezioni ordinarie già ivi istituite, previo inserimento dell'elettore in elenchi "aggiunti" alle liste sezionali, oppure in apposite "sezioni speciali" riservate agli elettori "fuori sede" nel caso in cui le domande di ammissione al voto nel Comune di temporaneo domicilio fossero state maggiori di 800.

Si precisa che la rilevazione statistica dei votanti è stata ancora effettuata sulla base della distinzione tra generi femminile e maschile, ancorché non più vigente in relazione alle intervenute modifiche, apportate dal Legislatore in sede di conversione del citato decreto-legge n. 27/2025, circa le modalità di compilazione delle liste elettorali generali e degli elenchi approntati dai Sindaci e dalle Commissioni elettorali circondariali.

Come specificato nella circolare n. 53/2025 della Direzione Centrale per i Servizi Elettorali, l'unificazione delle predette liste in ordine alfabetico e non più per genere avrebbe trovato applicazione dalle consultazioni successive a quella referendaria del giugno 2025, in quanto le novelle al d.P.R. n. 223/1967 sono entrate in vigore dopo l'avvenuta convocazione dei comizi, fase in cui la "macchina elettorale" era stata già avviata.

2. LA PRIMA SPERIMENTAZIONE DEL VOTO "FUORI SEDE" PER LE ELEZIONI EUROPEE DEL 2024

In occasione dell'elezione **dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia per l'anno 2024**, il Legislatore aveva introdotto, con l'art. 1-*ter* del decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7, una prima disciplina sperimentale volta a consentire il voto ai soli **studenti "fuori sede"**.

Nello specifico, chi avesse avuto il domicilio per motivi di studio in un Comune fuori dalla propria Regione di residenza, per un periodo di almeno tre mesi nel quale ricadeva la data della consultazione, avrebbe potuto votare:

- nel **Comune di temporaneo domicilio** se ubicato nella circoscrizione elettorale di appartenenza;
- nel **Comune capoluogo di Regione** in **seggi speciali** se temporaneamente domiciliato in un Comune insistente in una circoscrizione diversa da quella propria di residenza.

L'esercizio del voto per gli studenti "fuori sede" richiedeva la presentazione di una domanda individuale di ammissione al Comune di residenza almeno 35 giorni prima della consultazione, revocabile fino al 25° giorno ad essa antecedente. Il Comune di residenza e di iscrizione elettorale, verificato il possesso del diritto di elettorato attivo, entro il 20° giorno prima del voto, ne avrebbe dato notizia al Comune di temporaneo domicilio o al Comune capoluogo di Regione presso il quale voler esercitare il voto.

L'ufficiale elettorale del Comune di residenza, inoltre, doveva annotare nella lista elettorale sezionale in cui il richiedente era originariamente iscritto che questi avrebbe votato in altro Comune, mentre, entro il 5° giorno antecedente alla consultazione, il Comune presso cui si intendeva esercitare il diritto di elettorato attivo doveva rilasciare un'attestazione di ammissione al voto, recante l'indicazione del numero e dell'indirizzo della sezione.

La normativa richiamata, come anticipato, prevedeva altresì l'istituzione di **sezioni speciali elettorali in ogni capoluogo di Regione**, nel numero di **una sezione per ogni 800 elettori ammessi al voto o frazione di essi**, iscritti in

apposita lista sezionale predisposta dal Comune di riferimento e vistata dalla competente Commissione Elettorale Circondariale.

Alle elezioni europee del 2024 votarono, complessivamente, **23.764 studenti "fuori sede"**, dei quali **21.677 presso le 46 sezioni speciali** istituite nei Comuni capoluogo di Regione nell'ambito delle 5 circoscrizioni elettorali e i restanti **2.087 presso le sezioni ordinarie dei Comuni di temporaneo domicilio** ubicati nella medesima circoscrizione del Comune di residenza. Da ciò si evince che i votanti "fuori sede e fuori circoscrizione" rappresentarono il **91,22%** del totale mentre i "fuori sede" domiciliati nella stessa circoscrizione furono l'**8,78%** del totale.

3. IL VOTO "FUORI SEDE" IN OCCASIONE DEI REFERENDUM DEL 2025 - PROFILI NORMATIVI E PROCEDURALI

Con l'**art. 2** del **decreto-legge n. 27/2025** il Legislatore ha inteso proseguire il modello operativo già introdotto nel 2024 per le elezioni europee, salvo alcuni profili innovativi e di necessaria differenziazione connessi alla strutturale diversità delle due tipologie di consultazione.

Le novità di maggior rilievo - previste nel **comma 1** – riguardano:

- l'ampliamento delle **categorie soggettive** interessate, non più unicamente limitata agli studenti;
- il **ridimensionamento dell'ambito territoriale**, da regionale a provinciale, entro il quale considerare "fuori sede" l'elettore.

In relazione ai referendum del 2025, quindi, la disciplina in argomento si è rivolta agli elettori **temporaneamente domiciliati in un Comune situato in una Provincia diversa da quella in cui si trova il Comune nelle cui liste elettorali sono iscritti**, per motivi di:

- **lavoro;**
- **studio;**
- **cure mediche.**

Inoltre il medesimo comma - analogamente alla disciplina del 2024 – ha previsto un requisito di natura temporale, secondo il quale il periodo di temporaneo domicilio in altro Comune avrebbe dovuto essere di **almeno tre mesi durante il quale sarebbe ricaduta la data di svolgimento dei referendum**.

Quanto alla procedura di "registrazione" per il voto referendario "fuori sede" è stato previsto che, in un'ottica di agevolazione e di incentivazione della partecipazione, l'istanza di ammissione poteva essere presentata in tre diverse modalità:

- personalmente;
- tramite persona delegata;
- mediante l'utilizzo di strumenti telematici.

A differenza della sperimentazione del 2024, nell'ambito della quale la domanda di ammissione al voto andava inoltrata **al Comune di residenza**, la normativa del 2025 ha invece previsto che essa doveva essere trasmessa **al Comune di temporaneo domicilio**, al fine di consentire a questi ultimi enti di conoscere da subito l'entità delle richieste loro indirizzate e di avviare tempestivamente la conseguente pianificazione organizzativa.

La domanda, da presentare almeno 35 giorni prima della data prevista per i referendum, poteva essere revocata entro il 25° giorno antecedente la data della consultazione, con le medesime modalità previste per la presentazione e, a norma del **comma 3**, doveva contenere:

- l'indirizzo completo del temporaneo domicilio;
- un recapito di posta elettronica (ove possibile);
- una copia di un documento di riconoscimento in corso di validità;
- una copia della tessera elettorale personale;
- una certificazione o altra documentazione attestante la condizione di elettore "fuori sede" per motivi di studio, lavoro o cura.

Sempre in un'ottica di incentivazione e semplificazione funzionale, il Ministero dell'interno ha predisposto un modello-tipo di domanda di ammissione al voto "fuori sede" (MOD.1), contenente tutti i dati e gli elementi richiesti dalla norma, pubblicato, anche in formato editabile, sul

portale web del Ministero dell'interno e trasmesso alle Prefetture-UU.TT.G. per l'ulteriore diffusione presso tutti i Comuni delle rispettive province.



Referendum
8-9 GIUGNO 2025
MINISTERO DELL'INTERNO

Per la compilazione del modello è consigliato l'utilizzo di Adobe Acrobat Reader

DOMANDA DI AMMISSIONE AL VOTO FUORI SEDE

Al Comune di:
.....
Indicare il Comune di temporaneo domicilio nel quale si intende votare fuori sede

Dati elettore

Cognome | Nome

Luogo e data di nascita

Indirizzo completo di residenza

Comune:

Via/Viale/Piazza:

C.a.p.: | Provincia: | Regione:

Indirizzo PEC: | Indirizzo di posta elettronica:

Indirizzo completo di temporaneo domicilio

Comune:

Via/Viale/Piazza:

C.a.p.: | Provincia: | Regione:

DICHIARA di essere temporaneamente domiciliato/a per motivi di:

☐ **STUDIO,** ..... presso

☐ **LAVORO,** ..... presso

☐ **CURE MEDICHE,** ... presso

per un periodo di almeno tre mesi nel quale ricade la data di svolgimento delle consultazioni referendarie dell'8 e 9 giugno 2025, nel Comune sopra indicato, ubicato in una provincia diversa da quella in cui si trova il Comune di residenza.

CHIEDE
di essere ammesso/a al voto fuori sede nel Comune di temporaneo domicilio.

A tal fine, allega copia della seguente documentazione:
- documento di riconoscimento in corso di validità;
- tessera elettorale;
- certificazione o altra documentazione attestante la condizione di elettore fuori sede per motivi di studio, lavoro o cure mediche, ovvero dichiarazione resa ai sensi degli artt. 46 e 47 del D.P.R. n. 445/2000 attestante la predetta condizione, ferme restando le sanzioni previste dal codice penale e dalle leggi speciali per le dichiarazioni mendaci (art. 76 D.P.R. n. 445/2000)

MANIFESTA la disponibilità a essere nominato/a presidente o componente di sezione elettorale speciale per il voto degli elettori fuori sede presso il Comune di temporaneo domicilio:

☐ **SI** ☐ **NO**

Luogo

Data | Firma .....

N.B. La domanda può essere presentata al Comune di temporaneo domicilio situato in una provincia diversa da quella del Comune di residenza, entro **il 4 maggio 2025,** personalmente o tramite persona delegata o mediante l'utilizzo di strumenti telematici. Con le medesime modalità, la domanda può essere revocata entro **il 14 maggio 2025** (art. 2, comma 2, del decreto-legge 19 marzo 2025, n. 27)

MOD.1. *Domanda di ammissione al voto "fuori sede" presso il Comune di temporaneo domicilio elaborato dalla Direzione Centrale per i Servizi Elettorali.*

Così definite le modalità di presentazione della domanda da parte degli elettori "fuori sede" - unico onere in capo ai medesimi - il decreto legge ha poi puntualmente precisato i conseguenti adempimenti spettanti ai Comuni.

Il **Comune di temporaneo domicilio**, ricevuta la domanda, entro il 20° giorno antecedente la data del voto ha dovuto acquisire dal Comune di residenza la comunicazione concernente la titolarità da parte dell'elettore del diritto di elettorato attivo e, conseguentemente, inserire il suo nominativo in elenchi "aggiunti" a quelli sezionali contenenti i nomi degli elettori delle proprie sezioni già esistenti, nel caso non vi fossero i requisiti - descritti nel successivo paragrafo 3.1. - per istituire le sezioni speciali.

Per converso, l'ufficiale elettorale del **Comune di residenza** ha proceduto ad annotare il richiedente nella lista elettorale sezionale in cui è iscritto, quale cittadino che avrebbe esercitato il suo diritto in altro Comune.

Entro il 5° giorno antecedente la data della consultazione referendaria, il Comune di temporaneo domicilio, anche con modalità telematiche, ha rilasciato al richiedente un'attestazione di ammissione al voto contenente altresì l'indicazione del numero e dell'indirizzo della sezione presso cui poter votare.

L'elettore "fuori sede" – come previsto dal **comma 8** – ha potuto esprimere il proprio voto esibendo l'attestazione di relativa ammissione rilasciata dal Comune di temporaneo domicilio, unitamente ad un documento di riconoscimento e alla tessera elettorale.

3.1 LE SEZIONI SPECIALI

Al fine di consentire l'espressione del voto degli elettori "fuori sede", il **comma 6** dell'art. 2 **ha autorizzato i Comuni ad istituire sezioni elettorali speciali.**

Nello specifico, è stata prevista la possibilità di istituire **una sezione elettorale per ogni 800 elettori "fuori sede" ammessi al voto**, con conseguente distribuzione delle frazioni eccedenti il predetto limite numerico all'interno di elenchi aggiunti alle liste delle sezioni ordinarie, in un numero non superiore al 10% rispetto al numero di elettori già ivi iscritti.

Tale modalità di distribuzione negli elenchi aggiunti alle sezioni ordinarie – sempre a norma del **comma 6** – ha operato altresì in tutti i casi in cui il numero di elettori "fuori sede" ammessi al voto fosse stato inferiore a 800.

Le liste elettorali delle sezioni speciali – ove istituite – e le liste aggiunte alle sezioni ordinarie sono state vistate dalla competente Commissione elettorale circondariale.

In applicazione della disciplina richiamata, sono state istituite complessivamente **51 sezioni speciali,** come da seguente prospetto (Tab. 1).

Regione	Voto "fuori sede" – Dettaglio sezioni speciali			
	Provincia	Comune	N. sezioni speciali	Totale sezioni speciali Regione
PIEMONTE	Torino	Torino	12	12
VALLE D'AOSTA	-	-	0	0
LOMBARDIA	Milano	Milano	11	12
	Pavia	Pavia	1	
TRENTINO-ALTO ADIGE	Trento	Trento	1	1
VENETO	Padova	Padova	3	3
FRIULI - VENEZIA GIULIA	Trieste	Trieste	1	1
LIGURIA	-	-	0	0
EMILIA-ROMAGNA	Bologna	Bologna	9	10
	Parma	Parma	1	
TOSCANA	Firenze	Firenze	2	4
	Pisa	Pisa	2	
UMBRIA	Perugia	Perugia	1	1
MARCHE	-	-	0	0
LAZIO	Roma	Roma	7	7
ABRUZZO	-	-	0	0
MOLISE	-	-	0	0
CAMPANIA	-	-	0	0
PUGLIA	-	-	0	0
BASILICATA	-	-	0	0
CALABRIA	-	-	0	0
SICILIA	-	-	0	0
SARDEGNA	-	-	0	0
TOTALE SEZIONI SPECIALI			51	51

Tabella 1. *Voto "fuori sede" - dettaglio sezioni speciali per Regione, Provincia e Comune.*

In relazione alla composizione della sezione elettorale speciale, il **comma 7** ha previsto che al Sindaco spettasse la nomina sia del presidente che degli altri componenti, scegliendo preferibilmente il primo tra gli iscritti all'albo delle persone idonee tenuto presso la cancelleria della competente Corte

d'appello, i secondi dall'albo delle persone idonee all'ufficio di scrutatore tenuto dal Comune, in base alla legge n. 95/1989.

Inoltre, in caso di necessità, il Sindaco avrebbe potuto nominare presidente e componenti della sezione speciale anche gli elettori "fuori sede" che avessero dichiarato la propria disponibilità alla nomina nella domanda di ammissione al voto.

4. LE MODALITA' DI ACQUISIZIONE E DI RILEVAZIONE DEL NUMERO DEGLI ELETTORI E DEI VOTANTI "FUORI SEDE"

Nell'ambito delle modalità sperimentali che hanno caratterizzato il voto dei cd. "fuori sede", sia pure in sostanziale continuità con l'esperienza pregressa del 2024, è stato sviluppato un modello operativo che si potrebbe definire "multilivello", in quanto ha visto il coinvolgimento dei Comuni e delle Prefetture, finalizzato a sviluppare un flusso informativo che muove da tutti i contesti territoriali per arrivare al "centro".

Il flusso informativo tra Comuni, Prefetture e Ministero ha consentito di "contabilizzare e monitorare", in prima battuta, il dato degli **elettori-richiedenti l'ammissione al voto "fuori sede"** e, successivamente, il dato dei **votanti**, ossia di **coloro che effettivamente hanno esercitato il diritto di elettorato attivo**.

Quanto all'acquisizione del numero di **"elettori"** – ossia **coloro che hanno presentato istanza di ammissione al voto "fuori sede"** – sono stati predisposti due modelli.

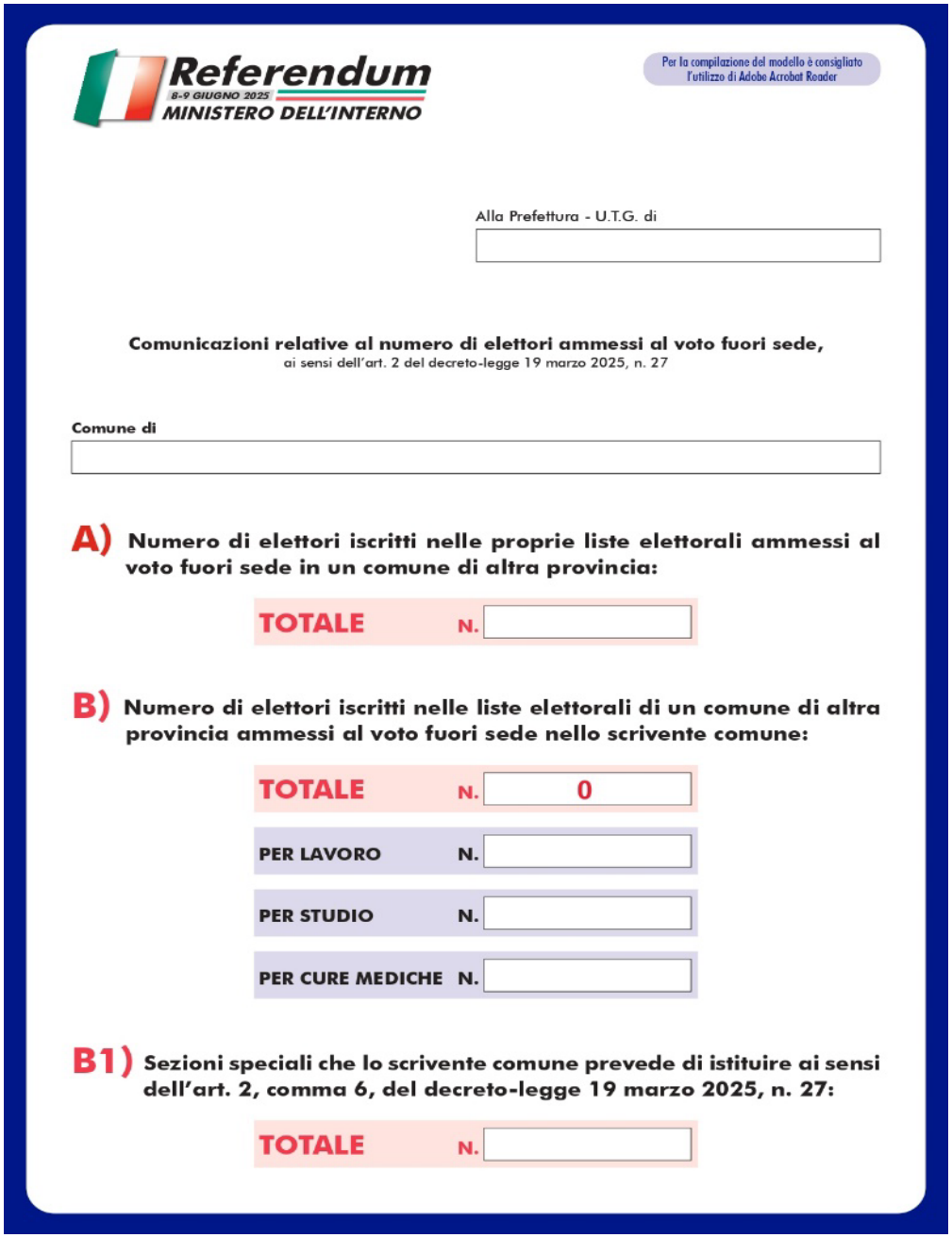
Il primo destinato ai Comuni e da trasmettere alle Prefetture competenti ed il secondo rivolto alle Prefetture e da trasmettere al Ministero dell'interno.

Nel **primo modello** (MOD.2), ogni Comune ha dovuto indicare:

a) il numero degli **elettori iscritti nelle proprie liste elettorali ammessi al voto "fuori sede" in un Comune di altra Provincia**;

b) il numero degli **elettori iscritti nelle liste elettorali di un Comune di altra Provincia ammessi al voto "fuori sede" nel proprio territorio** – distinguendo tra i motivi di **lavoro, studio** e **cure mediche;**

c) le **sezioni speciali** che il Comune di riferimento avrebbe previsto di istituire ai sensi dell'art. 2, comma 6, del decreto-legge n. 27/2025.



Referendum
8-9 GIUGNO 2025
MINISTERO DELL'INTERNO

Per la compilazione del modello è consigliato l'utilizzo di Adobe Acrobat Reader

Alla Prefettura - U.T.G. di

Comunicazioni relative al numero di elettori ammessi al voto fuori sede,
ai sensi dell'art. 2 del decreto-legge 19 marzo 2025, n. 27

Comune di

A) **Numero di elettori iscritti nelle proprie liste elettorali ammessi al voto fuori sede in un comune di altra provincia:**

TOTALE N.

B) **Numero di elettori iscritti nelle liste elettorali di un comune di altra provincia ammessi al voto fuori sede nello scrivente comune:**

TOTALE N. 0

PER LAVORO N.

PER STUDIO N.

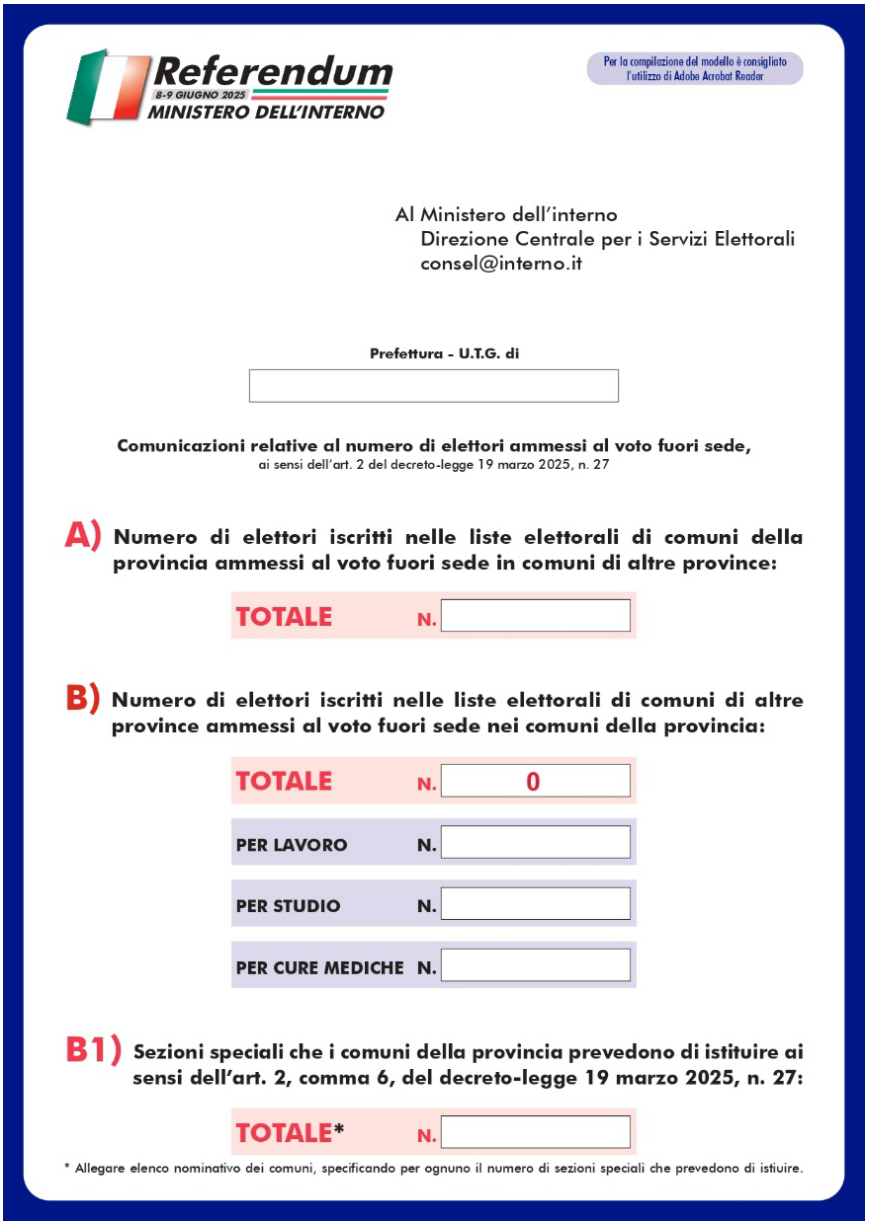
PER CURE MEDICHE N.

B1) **Sezioni speciali che lo scrivente comune prevede di istituire ai sensi dell'art. 2, comma 6, del decreto-legge 19 marzo 2025, n. 27:**

TOTALE N.

MOD.2. *Modello recante il numero degli elettori "fuori sede" presso il Comune compilante o presso Comune di altra Provincia e delle sezioni speciali istituite.*

Nel **secondo modello** (MOD.3), ogni Prefettura-U.T.G. ha dovuto inserire le medesime tipologie di dati inseriti dai Comuni nel modello precedentemente descritto, in modo da ottenere un quadro statistico aggregato a livello provinciale.



Referendum
8-9 GIUGNO 2025
MINISTERO DELL'INTERNO

Per la compilazione del modello è consigliato l'utilizzo di Adobe Acrobat Reader

Al Ministero dell'interno
Direzione Centrale per i Servizi Elettorali
consel@interno.it

Prefettura - U.T.G. di

Comunicazioni relative al numero di elettori ammessi al voto fuori sede,
ai sensi dell'art. 2 del decreto-legge 19 marzo 2025, n. 27

A) **Numero di elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni della provincia ammessi al voto fuori sede in comuni di altre province:**

TOTALE	N.	

B) **Numero di elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni di altre province ammessi al voto fuori sede nei comuni della provincia:**

TOTALE	N.	0
PER LAVORO	N.	
PER STUDIO	N.	
PER CURE MEDICHE	N.	

B1) **Sezioni speciali che i comuni della provincia prevedono di istituire ai sensi dell'art. 2, comma 6, del decreto-legge 19 marzo 2025, n. 27:**

TOTALE*	N.	

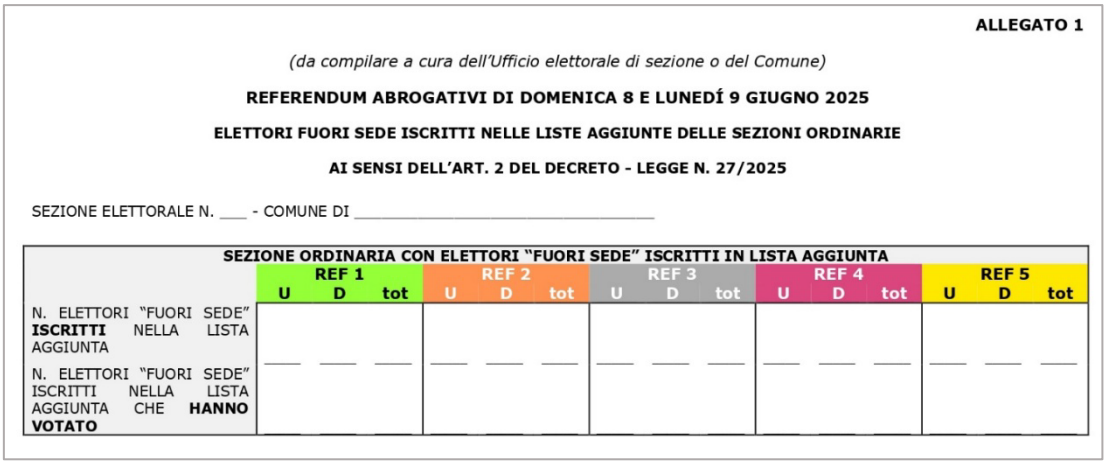
* Allegare elenco nominativo dei comuni, specificando per ognuno il numero di sezioni speciali che prevedono di istituire.

***MOD.3**. Modello compilato dalle Prefetture recante il numero degli elettori "fuori sede" ammessi al voto in altra Provincia, degli elettori ammessi a votare nella propria Provincia, distinti per motivazione, e numero delle sezioni speciali.*

Quanto invece alla rilevazione dei dati relativi ai **"votanti"** – ossia **coloro che effettivamente hanno esercitato il voto "fuori sede"** – la Direzione Centrale per i Servizi Elettorali ha predisposto tre modelli.

Un primo modello (MOD.4), compilato a cura dell'ufficio elettorale di sezione e trasmesso al Comune di riferimento, nel quale sono stati indicati:

a) il numero di **elettori "fuori sede" iscritti nella lista aggiunta** (uomini, donne e totale);
b) il numero degli **elettori "fuori sede" che hanno votato** (uomini, donne e totale).



ALLEGATO 1

(da compilare a cura dell'Ufficio elettorale di sezione o del Comune)

REFERENDUM ABROGATIVI DI DOMENICA 8 E LUNEDÍ 9 GIUGNO 2025

ELETTORI FUORI SEDE ISCRITTI NELLE LISTE AGGIUNTE DELLE SEZIONI ORDINARIE

AI SENSI DELL'ART. 2 DEL DECRETO - LEGGE N. 27/2025

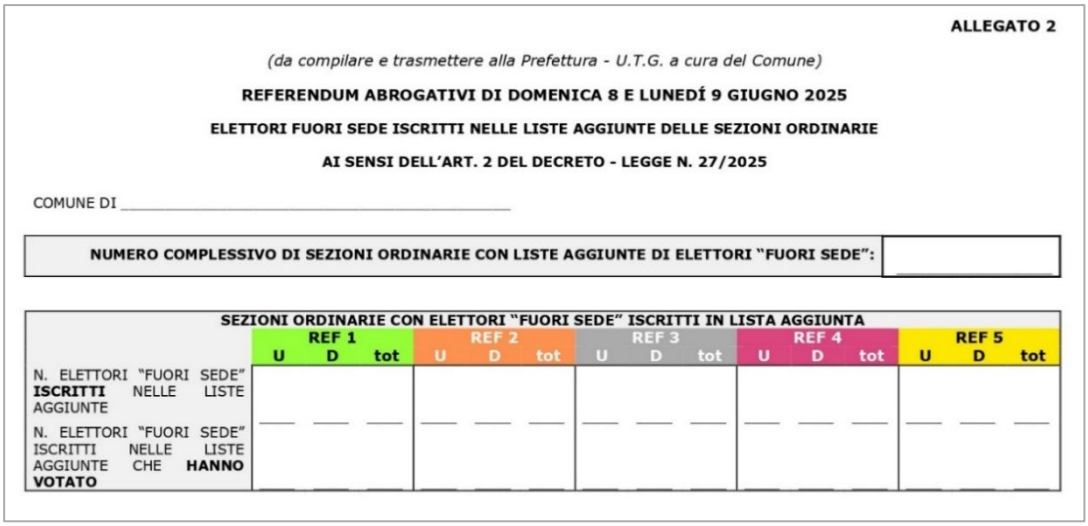
SEZIONE ELETTORALE N. ___ - COMUNE DI _____

SEZIONE ORDINARIA CON ELETTORI "FUORI SEDE" ISCRITTI IN LISTA AGGIUNTA	REF 1			REF 2			REF 3			REF 4			REF 5		
	U	D	tot	U	D	tot	U	D	tot	U	D	tot	U	D	tot
N. ELETTORI "FUORI SEDE" **ISCRITTI** NELLA LISTA AGGIUNTA															
	___	___	___	___	___	___	___	___	___	___	___	___	___	___	___
N. ELETTORI "FUORI SEDE" ISCRITTI NELLA LISTA AGGIUNTA CHE **HANNO VOTATO**															

***MOD.4**. Modello compilato dall'ufficio elettorale di sezione recante il numero degli elettori "fuori sede" iscritti nella lista aggiunta e dei votanti, distinti per genere.*

Un secondo modello (MOD.5), compilato a cura del Comune e trasmesso alla competente Prefettura, contenente:

a) il numero complessivo di **sezioni ordinarie in cui sono stati ammessi a votare elettori "fuori sede"** e per le quali, conseguentemente, sono state **predisposte liste elettorali aggiunte**;
b) il numero complessivo di **elettori "fuori sede" iscritti nelle liste aggiunte** predisposte dal Comune (uomini, donne e totale);
c) il numero complessivo di **elettori "fuori sede" che hanno votato nelle sezioni ordinarie** del Comune (uomini, donne e totale).



ALLEGATO 2

(da compilare e trasmettere alla Prefettura - U.T.G. a cura del Comune)

REFERENDUM ABROGATIVI DI DOMENICA 8 E LUNEDÍ 9 GIUGNO 2025

ELETTORI FUORI SEDE ISCRITTI NELLE LISTE AGGIUNTE DELLE SEZIONI ORDINARIE

AI SENSI DELL'ART. 2 DEL DECRETO - LEGGE N. 27/2025

COMUNE DI _____

NUMERO COMPLESSIVO DI SEZIONI ORDINARIE CON LISTE AGGIUNTE DI ELETTORI "FUORI SEDE":	

SEZIONI ORDINARIE CON ELETTORI "FUORI SEDE" ISCRITTI IN LISTA AGGIUNTA

	REF 1			REF 2			REF 3			REF 4			REF 5		
	U	D	tot	U	D	tot	U	D	tot	U	D	tot	U	D	tot
N. ELETTORI "FUORI SEDE" **ISCRITTI** NELLE LISTE AGGIUNTE															
N. ELETTORI "FUORI SEDE" ISCRITTI NELLE LISTE AGGIUNTE CHE **HANNO VOTATO**															

***MOD.5**. Modello compilato dal Comune recante il numero di sezioni ordinarie con liste aggiunte di elettori "fuori sede", di elettori iscritti nelle liste aggiunte e votanti, distinti per genere.*

Infine un terzo modello (MOD.6), di competenza della Prefettura e fatto pervenire al Ministero, nel quale indicare i seguenti dati aggregati a livello provinciale:

a) il numero complessivo dei **Comuni che hanno predisposto liste aggiunte** per gli elettori "fuori sede" assegnati alle sezioni ordinarie;
b) il numero complessivo **di sezioni ordinarie con liste aggiunte**;
c) il numero complessivo di **elettori "fuori sede" nelle liste aggiunte** (uomini, donne e totale);
d) il numero complessivo di **elettori "fuori sede" iscritti nelle liste aggiunte che hanno votato** (uomini, donne e totale).



ALLEGATO 3

(da compilare e trasmettere alla e-mail consultazionielettorali@interno.it a cura della Prefettura - U.T.G.)

REFERENDUM ABROGATIVI DI DOMENICA 8 E LUNEDÍ 9 GIUGNO 2025

ELETTORI FUORI SEDE ISCRITTI NELLE LISTE AGGIUNTE DELLE SEZIONI ORDINARIE

AI SENSI DELL'ART. 2 DEL DECRETO - LEGGE N. 27/2025

PROVINCIA DI _____ - NUMERO DI COMUNI CHE HANNO PREDISPOSTO LISTE AGGIUNTE _____

NUMERO COMPLESSIVO DI SEZIONI ORDINARIE CON LISTE AGGIUNTE DI ELETTORI "FUORI SEDE" ISTITUITE NELLA PROVINCIA:	

SEZIONI ORDINARIE CON ELETTORI "FUORI SEDE" ISCRITTI IN LISTA AGGIUNTA NELLA PROVINCIA

	REF 1			REF 2			REF 3			REF 4			REF 5		
	U	D	tot	U	D	tot	U	D	tot	U	D	tot	U	D	tot
N. ELETTORI "FUORI SEDE" **ISCRITTI** NELLE LISTE AGGIUNTE															
N. ELETTORI "FUORI SEDE" ISCRITTI NELLE LISTE AGGIUNTE CHE **HANNO VOTATO**															

***MOD.6**. Modello compilato dalla Prefettura recante numero di Comuni con liste aggiunte ed elettori iscritti e votanti.*

5. DATI STATISTICI RELATIVI AGLI ELETTORI "FUORI SEDE"

Ad una prima **rilevazione conclusa il 21 maggio 2025,** gli elettori che hanno inoltrato la domanda di voto "fuori sede" sono stati in totale **67.305,** dei quali **27.163** per motivi di lavoro, **39.372** per motivi di studio e **770** per cure mediche.

La tabella seguente (Tabella 2) rappresenta i dati considerati su base regionale, suddividendoli in relazione ai motivi di lavoro, studio e cure mediche.

Regione	Elettori "fuori sede" – Dettaglio per regione			
	In totale	di cui per motivi di lavoro	di cui per motivi di studio	di cui per cure mediche
PIEMONTE	10.352	3.857	6.446	49
VALLE D'AOSTA	47	29	17	1
LOMBARDIA	14.032	7.735	6.191	106
TRENTINO-ALTO ADIGE	1.761	240	1.516	5
VENETO	4.912	1.443	3.437	32
FRIULI - VENEZIA GIULIA	1.160	388	763	9
LIGURIA	858	462	362	34
EMILIA-ROMAGNA	12.707	4.260	8.366	81
TOSCANA	5.923	2.007	3.832	84
UMBRIA	931	133	780	18
MARCHE	818	226	570	22
LAZIO	10.175	4.803	5.245	127
ABRUZZO	673	172	482	19
MOLISE	55	24	26	5
CAMPANIA	775	365	363	47
PUGLIA	610	279	286	45
BASILICATA	55	32	14	9
CALABRIA	217	97	97	23
SICILIA	679	353	295	31
SARDEGNA	565	258	284	23
TOTALE ELETTORI "FUORI SEDE"	67.305	27.163	39.372	770

Tabella 2. *Elettori "fuori sede" rilevati al 21 maggio 2025 – dettaglio per Regione e motivazione.*

Da una prima analisi dei dati considerati emerge che più della metà degli elettori che hanno richiesto l'ammissione al voto nel Comune in cui sono temporaneamente domiciliati lo hanno fatto **per motivi di studio** (**58,50%**), ai

quali seguono i temporaneamente domiciliati in altro Comune **per motivi di lavoro** (**40,36%**), mentre solo una minima parte è costituita da coloro che domiciliano altrove **per motivi di cure mediche** (**1,14%**), come rappresentato nel seguente grafico (Grafico 1).

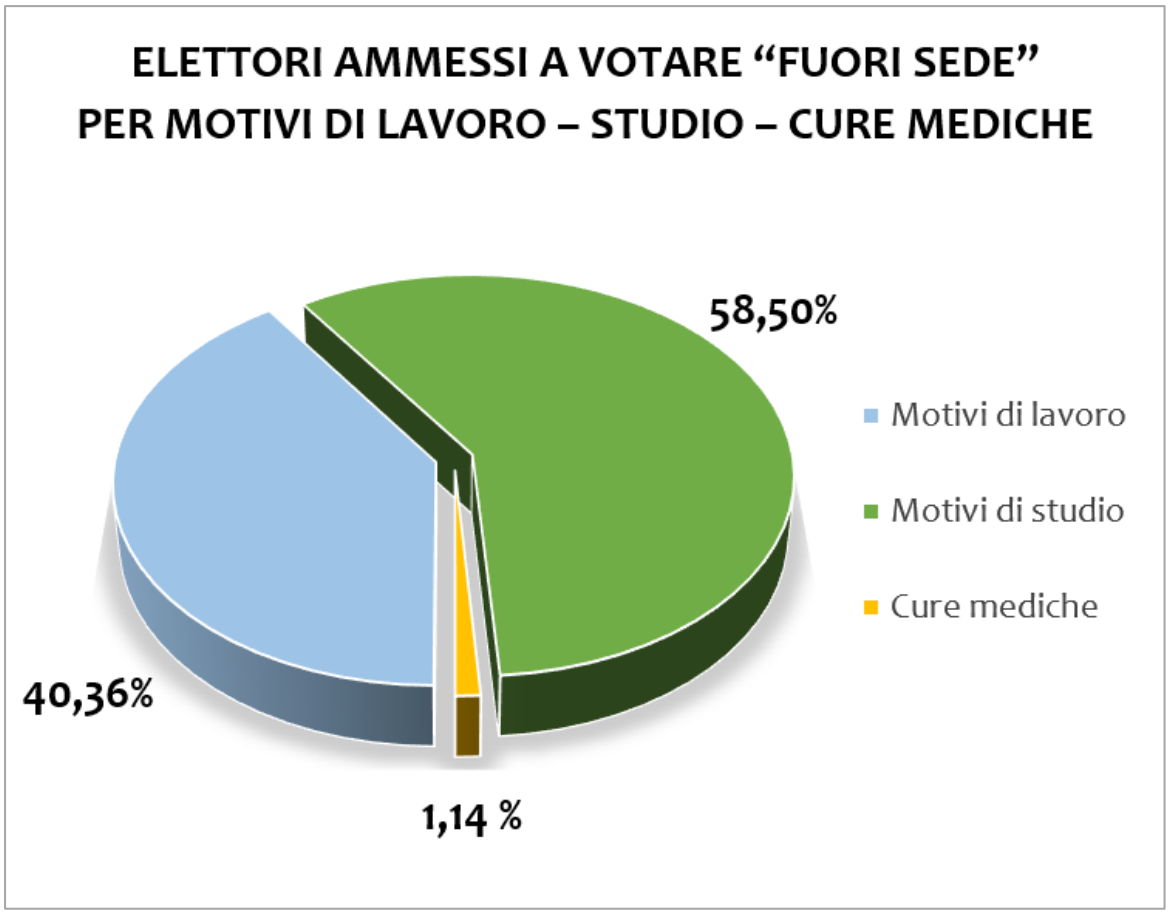


Grafico 1. *Elettori ammessi a votare "fuori sede" – percentuali per motivazione.*

Inoltre, come rappresentato dal grafico seguente (Grafico 2), da una valutazione "statica" dei dati considerati emerge in modo chiaro un fenomeno che vede una più consistente polarizzazione delle richieste di ammissione al voto nell'Italia settentrionale, specificamente in Lombardia (**20,85%**), in Emilia Romagna (**18,88%**) e in Piemonte (**15,38%**), cui segue per rilievo quantitativo il Lazio (**15,12%**).

Al sopracitato primo blocco, seguono poi la Toscana (**8,80%**) e il Veneto (**7,30%**), mentre le restanti Regioni si collocano in un terzo blocco che va dal Trentino Alto Adige (**2,62%**) alla Valle d'Aosta (**0,07%**), comprensivo di tutte quelle centro-meridionali e le isole.

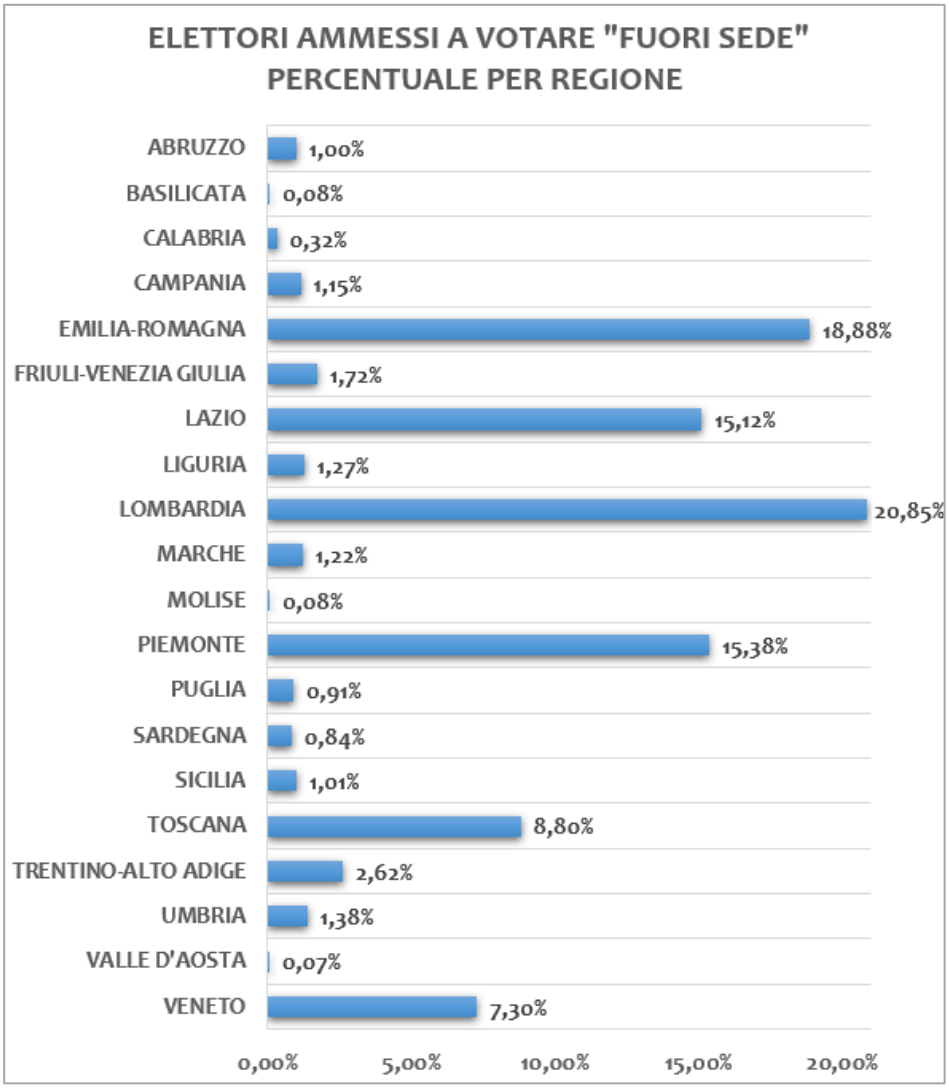


Grafico 2. *Elettori ammessi a votare "fuori sede" - percentuale per Regione (rilevazione precedente al voto).*

Si evidenzia che la maggiore concentrazione di elettori richiedenti di votare "fuori sede" in Lombardia, Emilia Romagna, Piemonte e Lazio trova conferma con il maggior numero di sezioni speciali effettivamente istituite per il voto referendario nei rispettivi Comuni capoluogo di Regione, ossia Milano (11 sezioni), Bologna (9 sezioni), Torino (12 sezioni) e Roma (7 sezioni).

A seguito, invece, di una definitiva **rilevazione successiva al voto**, effettuata acquisendo e sommando i dati ottenuti dalle singole Prefetture, il totale dei richiedenti l'ammissione al voto "fuori sede" è stato di **67.082**, ossia lo **0,33% in meno** rispetto all'originario dato pari a 67.305 elettori (vedi Grafico 3).

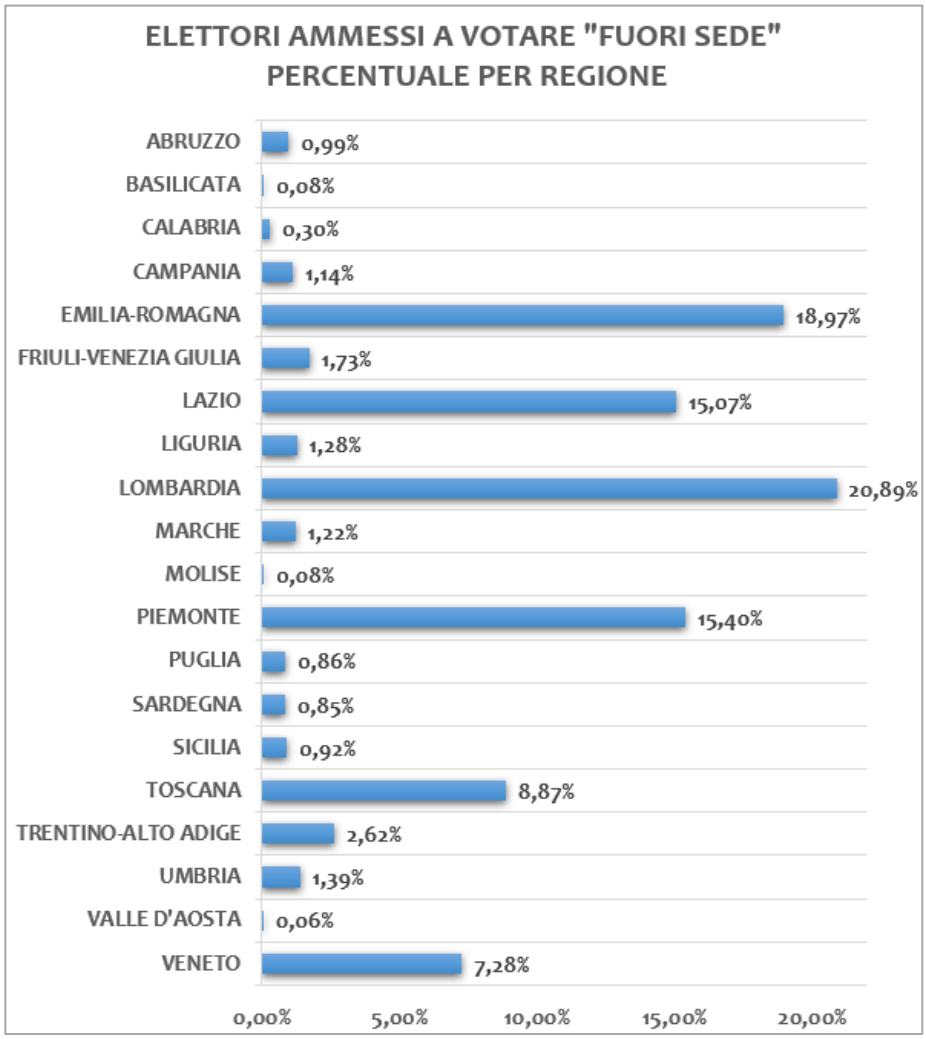


Grafico 3. *Elettori ammessi a votare "fuori sede" - percentuale per Regione (rilevazione successiva al voto).*

Tale "flessione" appare riconducibile o ad alcune rinunce alla richiesta di ammissione al voto comunque inoltrate al Comune di temporaneo domicilio oltre il termine previsto dalla legge, ovvero all'avvenuto accertamento della mancanza dei requisiti legittimanti l'esercizio dell'elettorato attivo, in generale o "fuori sede".

La rilevazione in argomento, come previsto nel Modello 6 a pag. 13, non si è imperniata sui motivi sottesi alla richiesta di voto "fuori sede" (studio, lavoro o cure mediche), ma unicamente sulla differenza di genere (uomo, donna), tuttavia l'irrisorietà della percentuale differenziale appare non incidere su quelle indicate a pag. 16, se non in misura poco significativa.

Come noto, l'art. 2 del decreto-legge n. 27/2025 ha previsto la possibilità per i Comuni di istituire sezioni elettorali speciali per ogni 800 elettori "fuori sede" ammessi al voto, distribuendo le frazioni eccedenti e i quantitativi inferiori al predetto limite nelle cd. liste aggiunte nelle sezioni ordinarie.

Dalla complessiva rilevazione dei dati concernenti gli elettori risulta che, rispetto alla cifra totale di 67.082, sono stati inseriti negli elenchi aggiunti delle sezioni ordinarie **25.801 elettori ed elettrici**, mentre sono stati assegnati alle 51 sezioni speciali **41.281 elettori ed elettrici**.

Si rappresenta pertanto che, rispetto al numero totale di richiedenti l'ammissione al voto "fuori sede", il **38,46%** è stato inserito negli elenchi aggiunti alle sezioni ordinarie, mentre il **61,54%** assegnato alle sezioni speciali, come rappresentato nel Grafico 4.

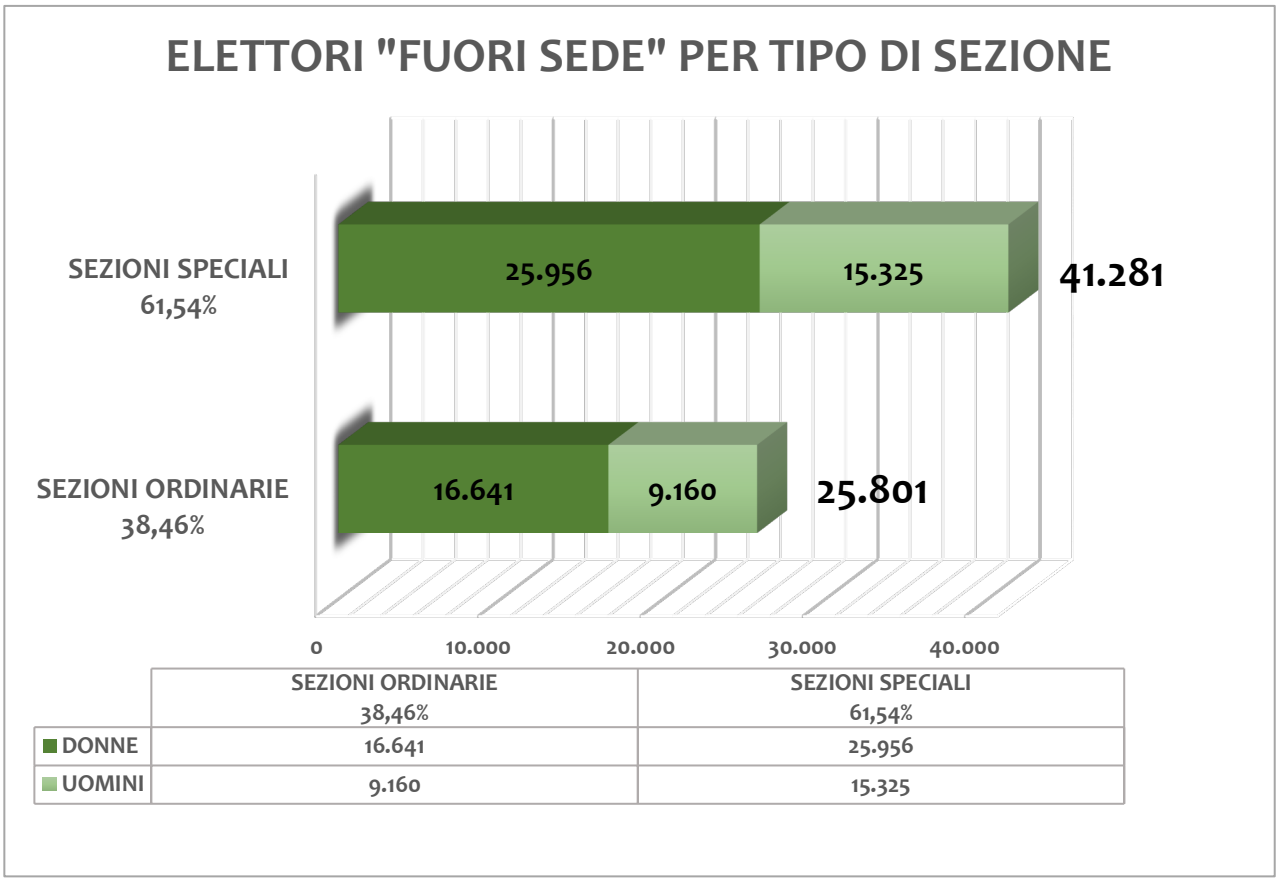


Grafico 4. Elettori "fuori sede" per tipo di sezione – dettaglio donne e uomini.

Il dato complessivo degli elettori fondato sulla distinzione di genere è pari a **42.597 donne** e **24.485 uomini**, che rispetto al totale costituiscono rispettivamente una percentuale del **63,50%** e del **36,50%**, rinvenendosi pertanto una partecipazione femminile alla consultazione referendaria, sia pure in termini di richiesta di ammissione al voto, maggiore rispetto a quella maschile del **27%** (Grafico 5).

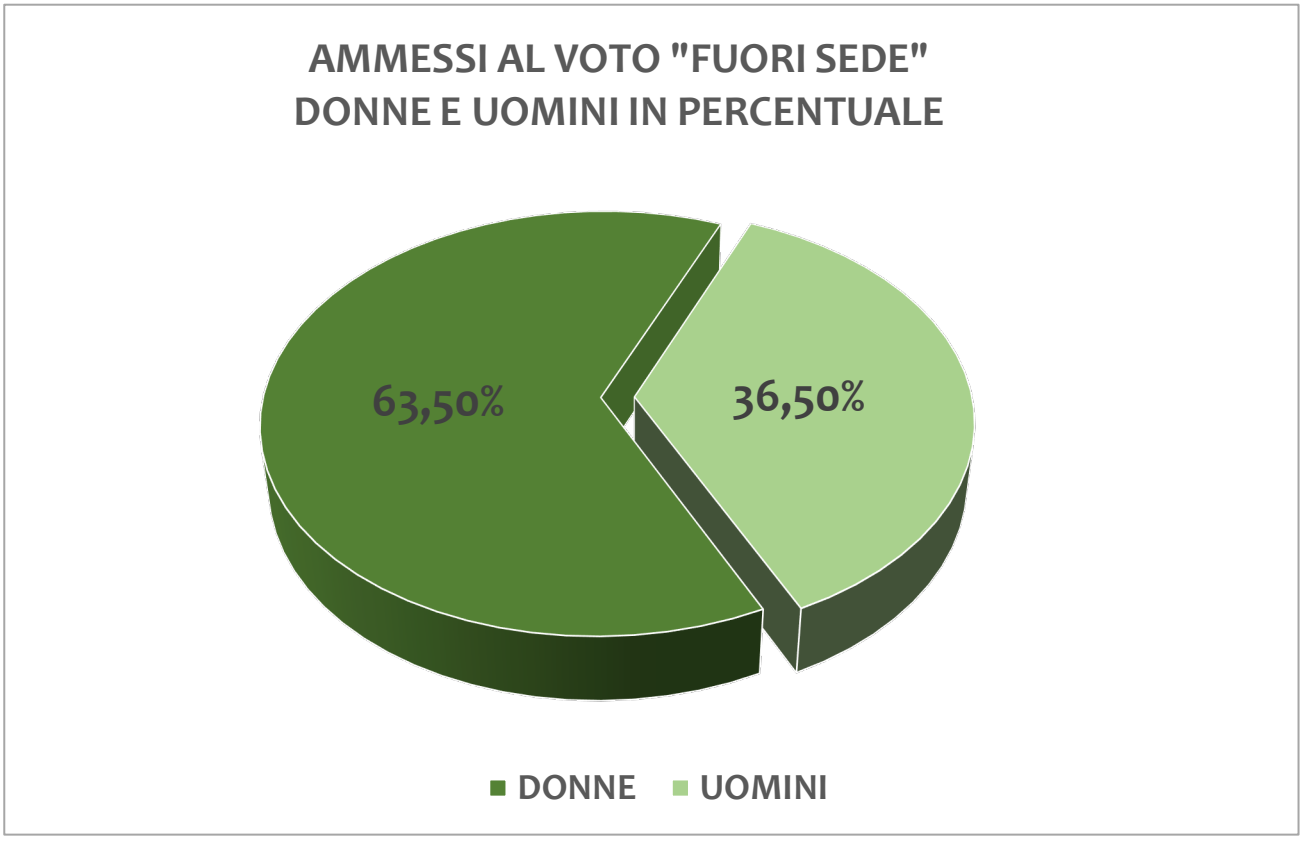


***Grafico 5**. Elettori ammessi a votare "fuori sede" – donne e uomini in percentuale.*

6. DATI STATISTICI RELATIVI AI VOTANTI "FUORI SEDE"

Il numero totale dei **votanti**, ossia di coloro che si sono effettivamente recati alle urne e che hanno espresso il voto presso le sezioni istituite nel Comune di temporaneo domicilio, va quantificato in base al singolo quesito referendario, poiché, come noto, l'elettore poteva scegliere se votare per tutti o solo per alcuni dei quesiti sottoposti alla consultazione popolare (Tabella 3).

QUESITO REFERENDARIO	ELETTORI "fuori sede"	VOTANTI "fuori sede"			
		In valore assoluto	*In percentuale*	*Donne*	*Uomini*
REFERENDUM 1	67.082	59.358	88,48%	38.311 64,54%	21.047 35,46%
REFERENDUM 2	67.082	59.353	88,48%	38.332 64,58%	21.021 35,42%
REFERENDUM 3	67.082	58.391	87,04 %	37.325 63,92%	21.066 36,08%
REFERENDUM 4	67.082	59.390	88,53%	38.307 64,50%	21.083 35,50%
REFERENDUM 5	67.082	59.540	88,76%	38.347 64,40%	21.193 35,60%

Tabella 3. *Votanti "fuori sede" distinti per genere e per quesito referendario, in valore assoluto e in percentuale.*

Come rappresentato nel grafico successivo (Grafico 6), rispetto al totale degli elettori che hanno presentato la domanda (**67.082**) al primo quesito referendario ha votato una percentuale pari all'**88,48%**, al secondo una percentuale pari all'**88,48%**, al terzo una percentuale dell'**87,04%,** al quarto dell'**88,53%** e, infine, al quinto pari all'**88,76%.**

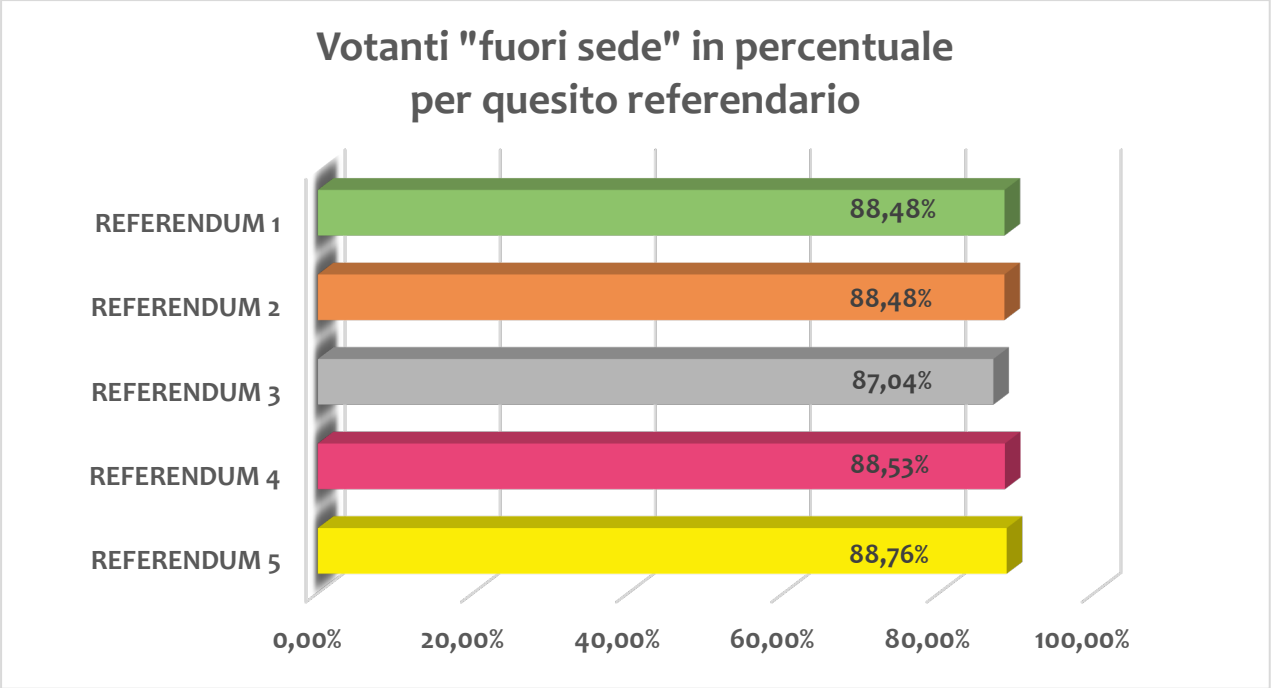


Grafico 6. *Votanti "fuori sede" in percentuale, per quesito referendario.*

Di seguito (Grafico 6-*bis*) una rappresentazione in percentuale del totale dei votanti "fuori sede" distinta per genere**.**

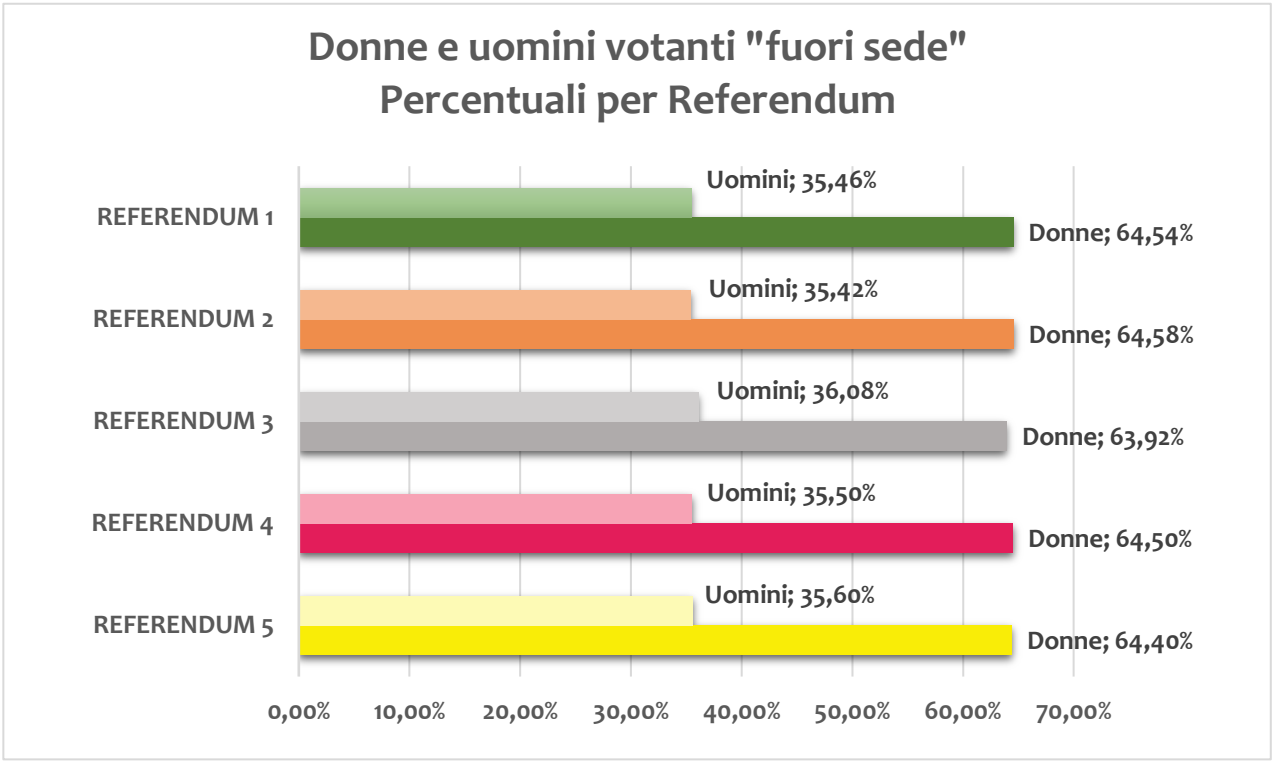
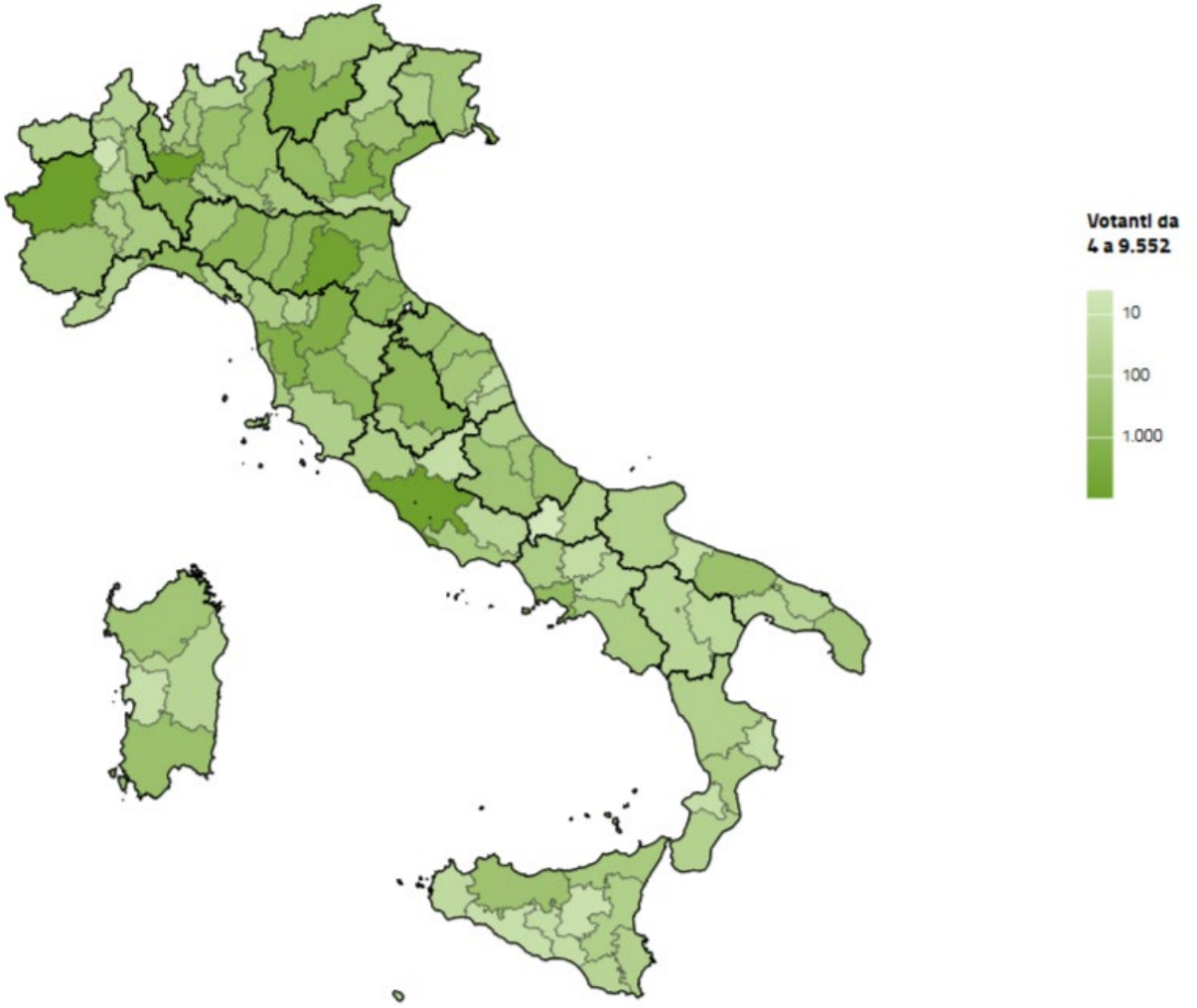


Grafico 6-bis. *Votanti "fuori sede" - dettaglio in percentuale distinto per genere e per quesito referendario.*

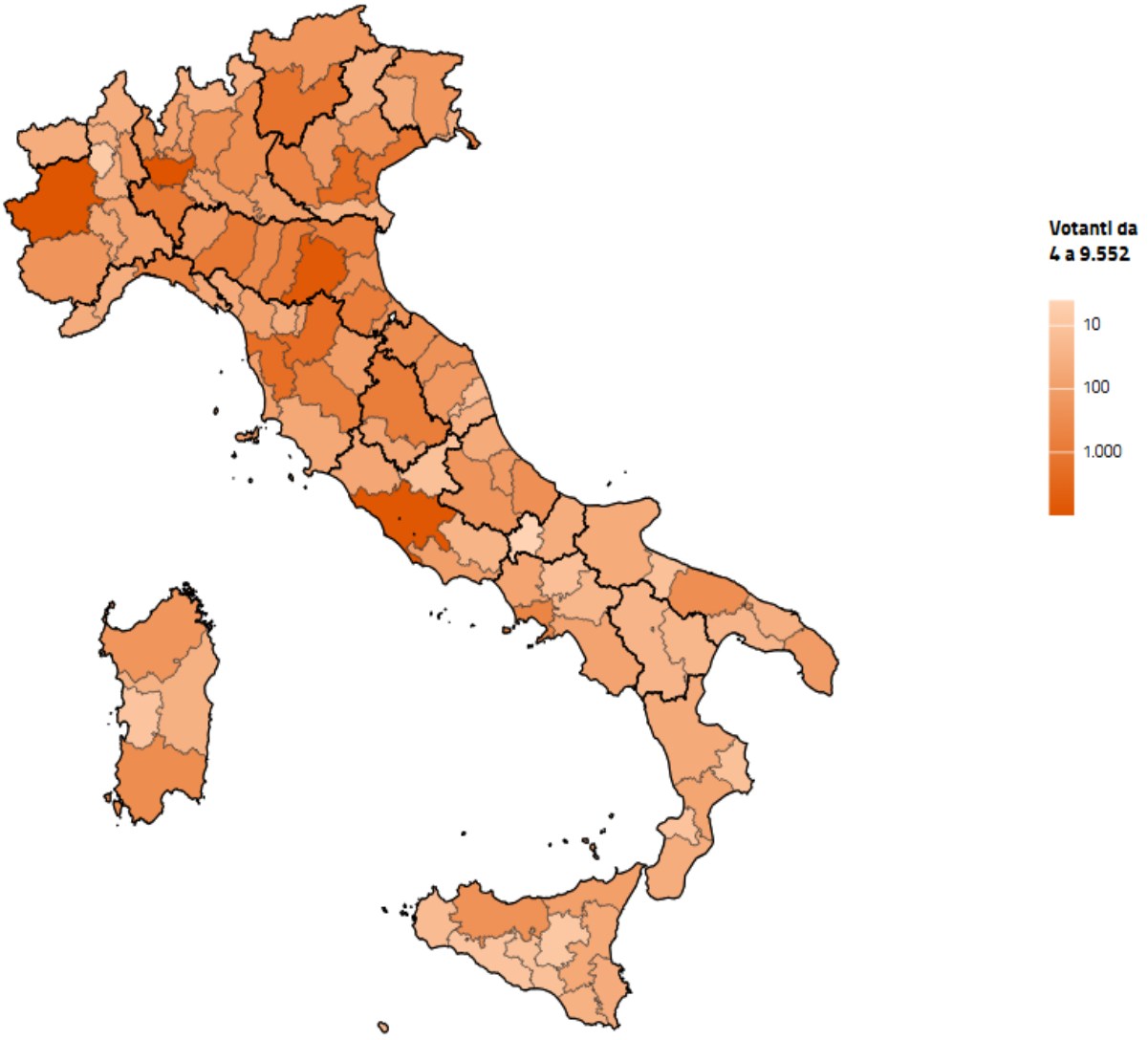
AFFLUENZA ALLE URNE

Referendum n. 1 – REINTEGRO LICENZIAMENTI ILLEGITTIMI



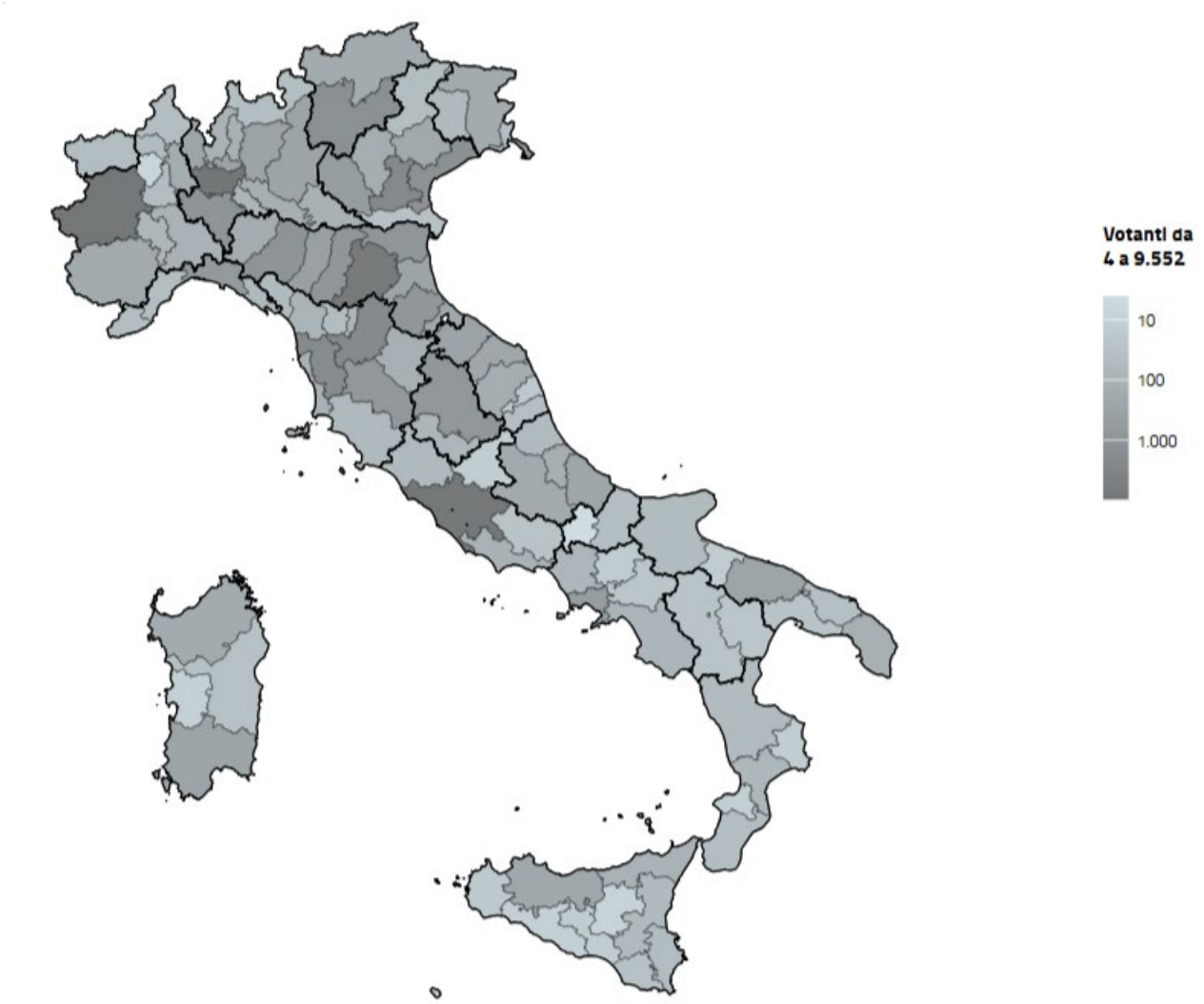
AFFLUENZA ALLE URNE

Referendum n. 2 – LICENZIAMENTI E LIMITI DI INDENNITA'



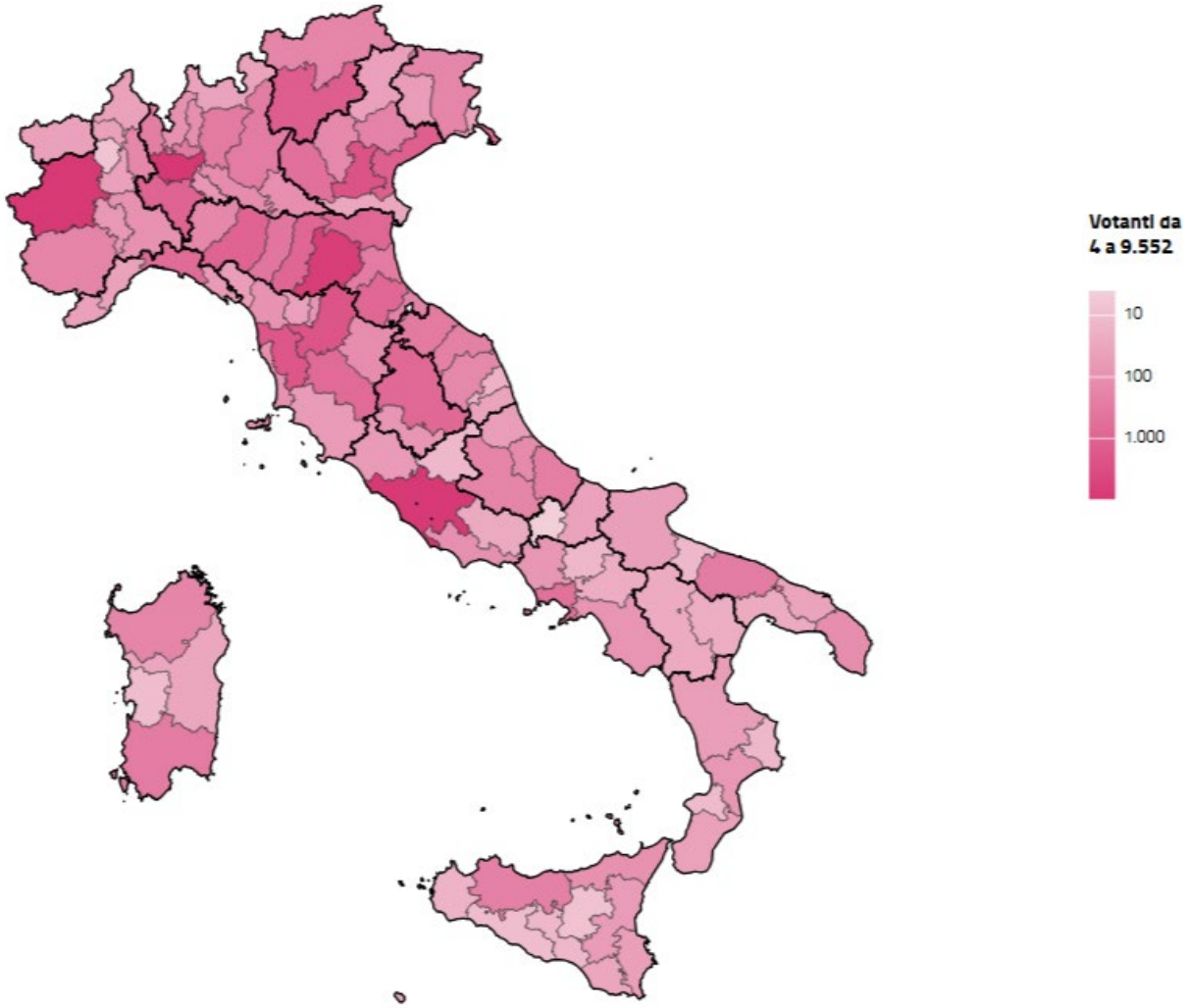
AFFLUENZA ALLE URNE

Referendum n. 3 – TUTELA CONTRATTI A TERMINE



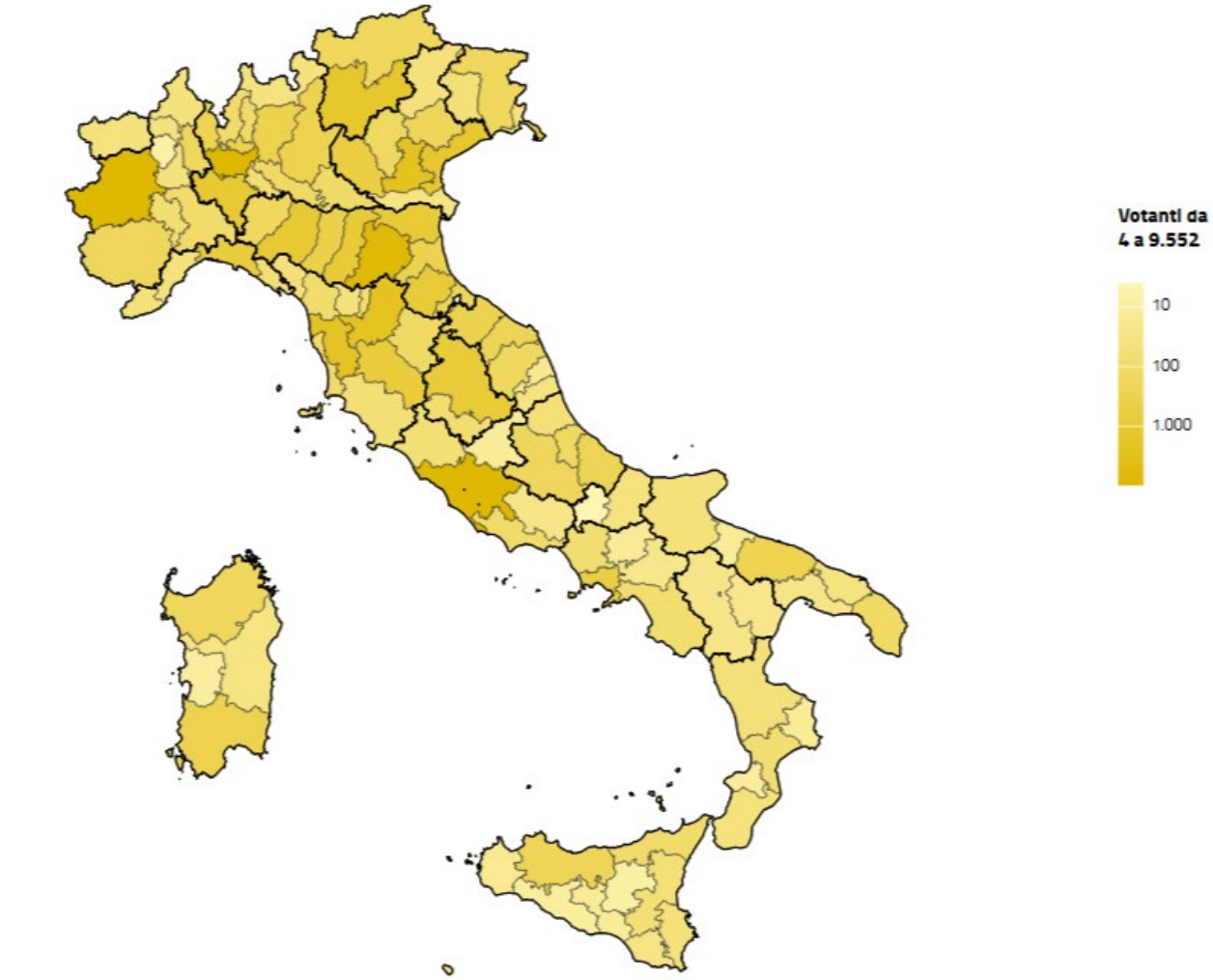
AFFLUENZA ALLE URNE

Referendum n. 4 – RESPONSABILITA' INFORTUNI SUL LAVORO



AFFLUENZA ALLE URNE

Referendum n. 5 – CITTADINANZA ITALIANA



6.1. I VOTANTI "FUORI SEDE" NELLE SEZIONI ORDINARIE

In relazione all'affluenza alle urne per i referendum abrogativi dell'8 e 9 giugno 2025, si ritiene necessario distinguere tra il numero dei votanti inseriti negli elenchi aggiunti delle sezioni elettorali ordinarie e il numero dei votanti inseriti nelle sezioni speciali, ripartendo la quantificazione in base al singolo quesito referendario.

Di seguito (Tabella 4) si espongono i dati dell'affluenza, disaggregati per quesito referendario, presso le **sezioni ordinarie recanti le liste aggiunte degli elettori "fuori sede"**:

QUESITO REFERENDARIO	VOTANTI "FUORI SEDE" in totale	VOTANTI "FUORI SEDE" *SEZIONI ORDINARIE - LISTE AGGIUNTE*					
		In valore assoluto	*In % sul totale*	*Donne*		*Uomini*	
REFERENDUM 1	59.358	22.957	38,68%	14.992	65,30%	7.965	34,70%
REFERENDUM 2	59.353	22.998	38,75%	15.029	65,35%	7.969	34,65%
REFERENDUM 3	58.391	21.974	37,63%	13.998	63,70%	7.976	36,30%
REFERENDUM 4	59.390	22.974	38,68%	14.991	65,25%	7.983	34,75%
REFERENDUM 5	59.540	22.995	38,62%	14.996	65,21%	7.999	34,79%

Tabella 4. *Votanti "fuori sede" nelle LISTE AGGIUNTE delle SEZIONI ORDINARIE – distinti per genere e per quesito referendario.*

In base al prospetto sopra riportato (Tabella 4), si rappresenta quindi che, rispetto al totale dei votanti il primo quesito, i "fuori sede" nelle liste aggiunte delle sezioni ordinarie che hanno espresso il proprio voto costituiscono il **38,68%**, mentre rispetto al secondo quesito il **38,75%**, rispetto al terzo il **37,63%**, al quarto il **38,68%** e, infine, al quinto il **38,62%**.

Per ciascun quesito referendario, il dettaglio della partecipazione femminile e maschile nelle liste aggiunte delle sezioni ordinarie può essere approfondito attraverso il seguente grafico (Grafico 7):

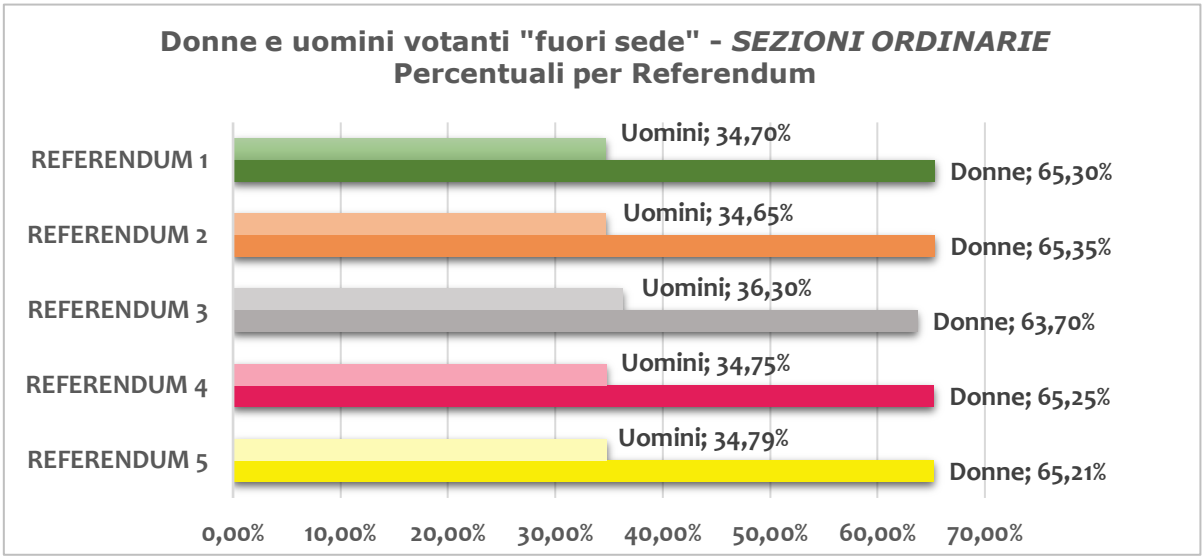


***Grafico 7**. Votanti "fuori sede" nelle LISTE AGGIUNTE delle SEZIONI ORDINARIE - in percentuale, distinti per genere e per quesito referendario.*

6.2. I VOTANTI "FUORI SEDE" NELLE SEZIONI SPECIALI

In relazione al totale dei votanti presso le sezioni speciali, il prospetto seguente (Tabella 5) fornisce una rappresentazione dei Comuni presso i quali esse sono state istituite e della relativa affluenza, in relazione al singolo quesito referendario:

Comune	N sezioni speciali	Votanti *Referendum 1*	Votanti *Referendum 2*	Votanti *Referendum 3*	Votanti *Referendum 4*	Votanti *Referendum 5*
Torino	12	8.294	8.287	8.300	8.290	8.314
Milano	11	8.671	8.651	8.681	8.687	8.738
Pavia	1	713	712	714	714	711
Trento	1	764	764	763	763	768
Padova	3	2.158	2.153	2.158	2.156	2.164
Trieste	1	742	740	742	740	744
Bologna	9	6.498	6.492	6.500	6.502	6.525
Parma	1	687	687	687	687	687
Firenze	2	1.399	1.399	1.399	1.399	1.401
Pisa	2	1.411	1.410	1.411	1.412	1.425
Perugia	1	724	723	725	724	723
Roma	7	4.340	4.337	4.337	4.342	4.345
Totale	51	36.401	36.355	36.417	36.416	36.545

Tabella 5. *Votanti "fuori sede" nelle SEZIONI SPECIALI – totale per Comune e quesito referendario.*

Sulla base dei dati sopra riportati, si rinviene che rispetto al totale dei votanti "fuori sede" il primo referendum, nelle 51 sezioni speciali, ha votato il **61,32%**, in relazione al secondo referendum ha votato il **61,25%**, al terzo il **62,37%**, al quarto il **61,32%** e, in ultimo, al quinto quesito il **61,38%**.

Di seguito, il dettaglio numerico per quesito referendario, anche in termini di genere, votanti nelle sezioni speciali (Tabella 6).

QUESITO REFERENDARIO	VOTANTI "FUORI SEDE" in totale	VOTANTI "FUORI SEDE" SEZIONI SPECIALI			
		In valore assoluto	*In % sul totale dei "fuori sede"*	*Donne*	*Uomini*
REFERENDUM 1	59.358	36.401	61,32%	23.319 64,06%	13.082 35,94%
REFERENDUM 2	59.353	36.355	61,25%	23.303 64,10%	13.052 35,90%
REFERENDUM 3	58.391	36.417	62,37%	23.327 64,06%	13.090 35,94%
REFERENDUM 4	59.390	36.416	61,32%	23.316 64,03%	13.100 35,97%
REFERENDUM 5	59.540	36.545	61,38%	23.351 63,90%	13.194 36,10%

Tabella 6. Votanti "fuori sede" nelle SEZIONI SPECIALI – distinti per genere e per quesito referendario.

Si riporta, infine, il dettaglio della partecipazione femminile e maschile nelle sezioni speciali, in valori percentuali per quesito referendario (Grafico 8).

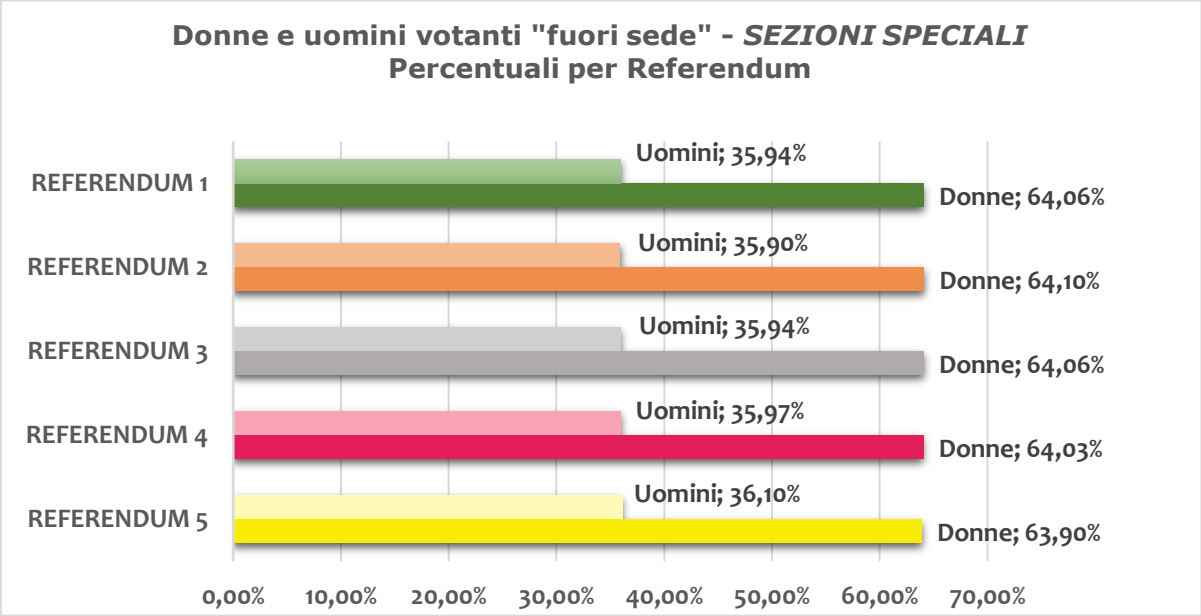


Grafico 8. Votanti "fuori sede" nelle SEZIONI SPECIALI - in percentuale, distinti per genere e per quesito referendario.

7. L'ISTITUZIONE DELLE SEZIONI SPECIALI INTESA DA ALCUNI COMUNI COME NON OBBLIGATORIA

Dal complessivo monitoraggio effettuato sul voto "fuori sede", in occasione dei referendum abrogativi dell'8 e 9 giugno 2025, è emerso che, pur sussistendo i presupposti disciplinati dall'art. 2, comma 6, del decreto-legge n. 27/2025, alcuni Comuni hanno ritenuto di non istituire le sezioni speciali, oppure, di istituirne in misura inferiore rispetto alle effettive possibilità.

Essi hanno quindi distribuito gli elettori "fuori sede" negli elenchi aggiunti afferenti alle sezioni ordinarie già esistenti, ancorché il numero di richiedenti avesse superato il limite normativo di 800 elettori.

La ragione sottesa ad una tale opzione è da ricercare nella formulazione della disposizione di cui al citato art. 2, comma 6, a norma del quale è previsto che: "*(…), i comuni* ***sono autorizzati ad istituire sezioni elettorali speciali*** *nel numero di una sezione elettorale per ogni ottocento elettori fuori sede ammessi al voto, distribuendo le frazioni eccendenti il predetto limite numerico in elenchi aggiunti alle liste delle sezioni ordinarie, in numero non superiore, ove possibile, al dieci per cento rispetto al numero di elettori iscritti nella sezione*".

Sul piano strettamente letterale la disposizione in argomento, "autorizzando" l'istituzione delle sezioni speciali in presenza dei requisiti di legge, è stata ritenuta da taluni Comuni di portata non precettiva ed interpretata ed applicata come facoltà.

Difatti, pur in presenza di un numero di elettori-richiedenti l'ammissione al voto "fuori sede" superiore al limite di 800, non è stata istituita alcuna sezione speciale a **Venezia** (1.414 elettori), **Ferrara** (861 elettori), **Forlì** (880 elettori) e **Modena** (918 elettori).

Una specifica menzione va fatta in relazione al Comune di **Roma Capitale** che, a fronte di **9.873 richiedenti** l'ammissione al voto "fuori sede", ha istituito solo 7 sezioni speciali - potendo invero istituirne almeno 12 – e tutte presso l'Università La Sapienza, riservandole all'intera categoria degli studenti, non solo quelli iscritti a quell'Ateneo.

Quanto ai lavoratori e ai cittadini sottoposti a cure mediche, il Comune di Roma ha, poi, distribuito i primi in 41 sezioni ordinarie, ritenute "a bassa affluenza" e collocate in maniera omogenea sul territorio della Città metropolitana e i secondi in sezioni ordinarie individuate in base all'indirizzo di domiciliazione degli stessi.

La scelta di alcuni Comuni di distribuire gli elettori "fuori sede" nelle sezioni ordinarie, pur avendo la possibilità di istituire sezioni speciali, non sembra aver tenuto in debito conto le esigenze collegate alle necessità di "monitoraggio" e "collaudo" di una disciplina sperimentale e, quindi, di un modello organizzativo da applicare in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale.

La norma che "autorizza" i Comuni ad istituire sezioni speciali ogni 800 elettori "fuori sede" si è quindi prestata ad un'interpretazione non univoca, intesa cioè come facoltà e non come obbligo. A tal riguardo, considerato che il delicato procedimento elettorale richiede, in via generale, uniformità organizzativa e delle modalità di accesso al voto, si ritiene che, in caso di future applicazioni del modello di voto "fuori sede", una siffatta disposizione andrebbe riformulata in termini di obbligatorietà.

8. CONSIDERAZIONI SULL'IMPATTO DELLE MISURE CONTENUTE NEL DECRETO-LEGGE N. 27/2005 SULL'AFFLUENZA DEI VOTANTI "FUORI SEDE" ALLE CONSULTAZIONI REFERENDARIE DEL 2025

Al fine di valutare complessivamente l'impatto che le misure previste nel decreto-legge n. 27/2025 hanno prodotto sull'affluenza dei votanti "fuori sede" ai referendum del 2025, è necessario partire dal dato nazionale generale scaturente dal confronto tra gli **elettori** – ossia gli aventi diritto al voto – e i **votanti** – coloro che effettivamente hanno esercitato il diritto di elettorato attivo – per singolo quesito referendario.

In relazione alle consultazioni referendarie del 2025, il numero complessivo degli aventi diritto al voto è stato pari a **45.997.941,** suddivisi in **61.591 sezioni elettorali** sul territorio nazionale.

Al primo quesito referendario hanno votato **14.067.255** elettori – pari al **30,58%** rispetto al totale – al secondo **14.065.283** – pari al **30,58%** - al terzo **14.068.205** – pari al **30,58%** - al quarto **14.072.979** – pari al **30,59%** - e, infine, al quinto quesito **14.071.701** – pari al **30,59%.**

Volendo poi effettuare un identico e parallelo confronto rispetto al voto "fuori sede", si deve premettere che, ad oggi, non si dispone di un totale complessivo di questi ultimi elettori dotato di una valenza statistica con carattere di ufficialità.

L'unico dato attualmente utilizzabile è contenuto nella Relazione "*Per la partecipazione dei cittadini – come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*" del 14 aprile 2022 – più comunemente conosciuta come "Libro Bianco sull'astensionismo" - elaborata da una Commissione di esperti nominata nel 2021 dall'allora Ministro dei rapporti con il Parlamento con delega alle riforme istituzionali.

In base alla suddetta relazione, con riferimento all'anno 2018, si è stimato che gli italiani "con segnali amministrativi" di lavoro o studio in una Provincia diversa da quella in cui insiste il Comune di residenza fossero **circa 4.900.000** (Tabella n. 7 – dal Libro Bianco sull'astensionismo), pari quindi al **10,65%** degli elettori su base nazionale.

Tabella 13: Cittadini italiani maggiorenni con segnali amministrativi di lavoro o studio in Provincia/CM diversa da quella di residenza, per Regione di residenza e distanza (in minuti di percorrenza stradale A/R, dicembre 2018, v.a. e %).

REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA DI RESIDENZA	Popolazione residente italiana maggiorenne (corpo elettorale nazionale) al 31.12.2018	TOTALE LUS (a)	TOTALE LUS in provincia/CM diversa da quella di residenza	LUS per classi di distanza (minuti di percorrenza) tra provincia/CM di residenza (origine) e di lavoro o studio (destinazione) (Total Travel A/R)				
				<=240 minuti (<=4h)	>240 e <= 480 (da 4 a 8h)	>480e <=720 (da 8 a 12h)	>720 minuti (oltre 12h)	Totale >240 minuti (oltre 4h)
				v.a.	v.a.	v.a.	v.a.	% su elettori
Piemonte	3.356.096	1.721.698	296.920	215.578	30.544	14.272	36.526	2,4
Valle D'Aosta/Vallée D'Aoste	99.059	55.244	8.189	3.881	2.251	421	1.636	4,3
Lombardia	7.495.716	4.037.905	999.635	836.122	68.574	56.585	38.354	2,2
Trentino-Alto Adige/Südtirol	803.555	475.093	39.223	17.424	12.485	7.409	1.905	2,7
Veneto	3.723.229	2.072.323	418.412	309.967	59.002	32.764	16.679	2,9
Friuli-Venezia Giulia	948.442	494.711	113.012	67.539	15.473	12.673	17.327	4,8
Liguria	1.214.804	587.044	103.486	57.664	22.594	16.847	6.381	3,8
Emilia-Romagna	3.341.599	1.851.325	361.535	269.304	63.608	20.895	7.728	2,8
Toscana	2.829.895	1.511.760	373.353	262.754	89.452	14.455	6.692	3,9
Umbria	667.096	340.877	58.881	31.664	18.386	7.890	941	4,1
Marche	1.181.569	641.442	135.839	86.883	34.521	13.070	1.365	4,1
Lazio	4.333.776	2.150.618	332.687	179.725	54.518	72.841	25.603	3,5
Abruzzo	1.035.823	513.356	141.480	83.138	32.598	20.991	4.753	5,6
Molise	250.230	113.290	32.770	14.694	10.438	3.507	4.131	7,2
Campania	4.500.766	1.897.292	455.640	236.368	109.813	35.729	73.730	4,9
Puglia	3.223.518	1.430.927	325.962	125.159	32.336	83.396	85.071	6,2
Basilicata	457.608	215.275	59.498	23.627	10.452	7.417	18.002	7,8
Calabria	1.515.699	579.776	154.498	47.238	15.296	25.406	66.558	7,1
Sicilia	3.926.808	1.507.835	328.361	98.942	32.761	5.030	191.628	5,8
Sardegna	1.354.380	517.064	155.363	67.117	12.458	-	75.788	6,5
Nord-ovest	12.165.675	6.401.891	1.408.230	1.113.245	123.963	88.125	82.897	2,4
Nord-est	8.816.825	4.893.452	932.182	664.234	150.568	73.741	43.639	3,0
Centro	9.012.336	4.644.697	900.760	561.026	196.877	108.256	34.601	3,8
Sud	10.983.644	4.749.916	1.169.848	530.224	210.933	176.446	252.245	5,8
Isole	5.281.188	2.024.899	483.724	166.059	45.219	5.030	267.416	6,0
Italia	**46.259.668**	**22.714.855**	**4.894.744**	**3.034.788**	**727.560**	**451.598**	**680.798**	**4,0**

Fonte: Elaborazioni sui seguenti dataset: Istat, *Censimento permanente 2018;* Istat, *Statistiche sperimentali su Popolazione insistente per studio e lavoro nel 2018;* Istat, *Matrice O/D tra Province/CM italiane elaborata sul grafo stradale Tom Tom 2019;* (a) cittadini che mostrano segnali amministrativi come lavoratori (L), universitari (U) o studenti di un ciclo scolastico (S).

Tabella 7. Cfr. Tabella 13, pag.69, Libro Bianco sull'astensionismo 2022.

Mettendo in relazione il dato considerato (gli elettori "fuori sede") con i votanti "fuori sede", si rappresenta che la percentuale di questi ultimi rispetto ai quesiti referendari è pari all'**1,21%**, con l'unica eccezione del terzo, rispetto al quale ha votato una percentuale dell'**1,19%**

Se si mette a confronto il dato dei votanti su base nazionale con i votanti "fuori sede" in relazione ad ogni singolo quesito, questi ultimi rappresentano lo **0,42%**, mentre con riferimento al terzo lo **0,41%**.

Pertanto, mettendo in rapporto il totale degli elettori (**45.997.941**) - che ricomprende al suo interno il totale degli elettori "fuori sede" (**circa**

4.900.000) – con i votanti "fuori sede" di ogni singolo quesito, questi rappresentano soltanto lo **0,13%** (Cfr. Tabella 8; Grafico 9).

CONFRONTO ELETTORI – VOTANTI PER QUESITO REFERENDARIO		*Referendum 1*	*Referendum 2*	*Referendum 3*	*Referendum 4*	*Referendum 5*
ELETTORI	*Totale nazionale*	45.997.941	45.997.941	45.997.941	45.997.941	45.997.941
VOTANTI	*In valore assoluto*	14.067.255	14.065.283	14.068.205	14.072.979	14.071.701
	In %	30,58%	30,58%	30,58%	30,59%	30,59%
ELETTORI *fuori sede*	*Totale*	*4.900.000	*4.900.000	*4.900.000	*4.900.000	*4.900.000
VOTANTI *fuori sede*	*In valore assoluto*	59.358	59.353	58.391	59.390	59.540
	In % sul totale elettori nazionale	0,13%	0,13%	0,13%	0,13%	0,13%
	In % sul totale elettori fuori sede	1,21%	1,21%	1,19%	1,21%	1,21%
	In % sul totale votanti	0,42%	0,42%	0,41%	0,42%	0,42%

*Ultimo dato disponibile, approssimato e stimato al 2018 (Cfr. Libro Bianco sull'astensionismo 2022).

Tabella 8. *Confronto elettori e votanti – dettaglio elettori e votanti "fuori sede".*

Da un mero confronto "statico" tra elettori e votanti su scala nazionale da un lato, ed elettori e votanti "fuori sede" dall'altro, scaturisce un quadro complessivo che vede una **partecipazione al voto sensibilmente diversa** se posta in relazione all'effettiva e complessiva partecipazione alla consultazione referendaria.

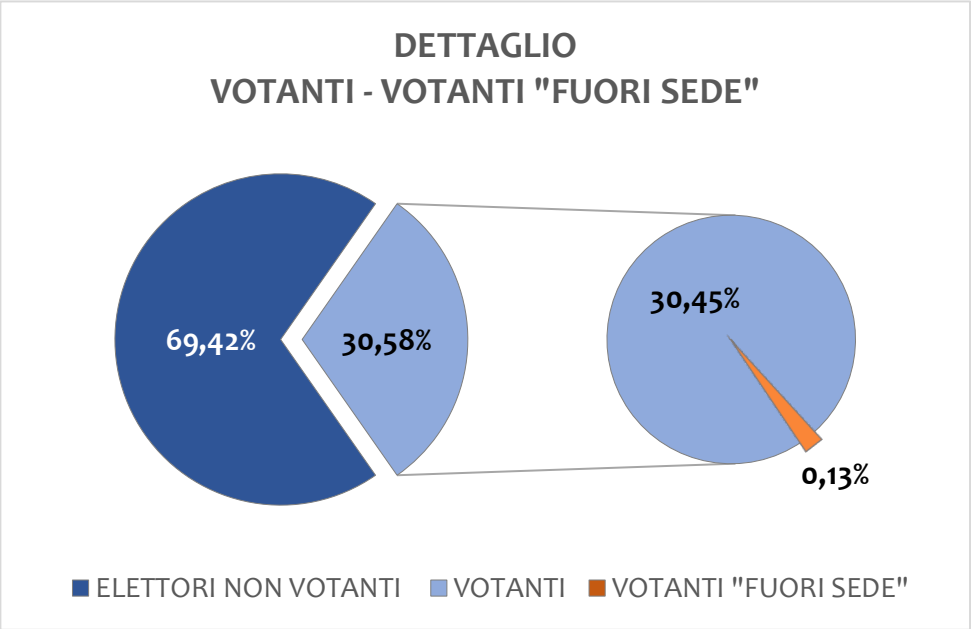


***Grafico 9**. Votanti e votanti "fuori sede" - percentuali medie tra i 5 quesiti referendari, calcolate sul totale nazionale elettori.*

Ogni valutazione di impatto delle misure normative adottate in termini statistici presuppone la necessaria individuazione di un parametro di raffronto dotato di significativa certezza, eventualmente validato da istituzioni competenti, che nel caso di specie corrisponde al totale dei cittadini temporaneamente domiciliati in un Comune diverso da quello di residenza per motivi di studio, lavoro e cure mediche e titolari del diritto di elettorato attivo.

Il dato preso a riferimento dal citato Libro Bianco andrebbe attualizzato e, soprattutto, richiederebbe una rilevazione a cadenza regolare, poiché le categorie soggettive di elettori "fuori sede" cui il Legislatore ha dato rilevanza appaiono significativamente mutevoli, sia dal punto di vista della distribuzione territoriale, sia dal punto di vista quantitativo.

Se si applicasse, infatti, in maniera "meccanica" la percentuale di partecipazione del 30% rilevata per l'intero corpo elettorale anche alla categoria dei votanti "fuori sede", i circa 60 mila votanti sarebbero da considerarsi poco meno di 1/3 dello speciale corpo elettorale "fuori sede"

che, conseguentemente, potrebbe essere stimato in poco più di 200 mila unità, con una enorme differenza rispetto alla stima del Libro Bianco.

Non disponendo, quindi, di una cifra complessiva certa dei cittadini italiani "fuori sede", sia pure attualizzata all'anno corrente o a quello precedente, non sembra possibile effettuare una precisa valutazione di impatto delle misure normative contenute nel decreto-legge n. 27/2025 in termini di maggiore o minore partecipazione, ben potendo il dato di cui si necessita essere sensibilmente diverso a quello di 4,9 milioni.

Per quanto concerne invece l'impatto sul piano finanziario delle misure normative di cui al decreto-legge n. 27/2025, sulla base anche di quanto già rappresentato nella Relazione Tecnica allegata allo schema di decreto-legge, si fa presente che il **costo unitario di una sezione elettorale per il solo referendum abrogativo** – non interessata cioè dalla contestualità di referendum ed elezioni amministrative nel 2025 - con riferimento ai soli **compensi dei componenti** è pari a **€. 1.030**, voce di costo che va pertanto moltiplicata per 51, ossia il numero di sezioni speciali per elettori "fuori sede" effettivamente istituite (1.030 x 51), ottenendo un totale complessivo di **€. 52.530.**

Se si aggiungono le ulteriori voci di costo relative all'allestimento e alle dotazioni del materiale necessario, l'istituzione di 51 sezioni speciali per i votanti "fuori sede" ha prodotto un costo pari a circa **€. 60.000** (Tabella 9).

VOCI DI COSTO	Compenso Componenti	Urne elettorali per 5 Quesiti (€ 6,19 x 5)	Stampa e altra cancelleria	Matite copiative (€ **1,09** x6)	Inchiostro in boccetta	TOTALE
Per 1 SEZIONE	**1.030 €**	**30,95 €**	**107,13 €**	**6,54 €**	**0,95 €**	**1.175,57**
Per 51 SEZIONI	**52.530 €**	**1.578,45 €**	**5.463,63 €**	**333,54 €**	**48,45 €**	**59.954,07**

Tabella 9. *Voto "fuori sede" Referendum 2025 - dettaglio costi per singola sezione e per il totale delle 51 sezioni speciali istituite.*

9. CONCLUSIONI

Il decreto-legge n. 27/2025 ha disciplinato un articolato modello operativo che, sia pure con le necessarie innovazioni descritte nei paragrafi precedenti, ha sostanzialmente dato continuità a quello già applicato in occasione delle **elezioni europee del 2024**.

Sul piano organizzativo, la normativa ha previsto un sistema caratterizzato da funzioni e oneri amministrativi che hanno interessato il **Ministero dell'interno**, con le sue articolazioni centrali e periferiche, nonché i **Comuni di temporaneo domicilio e di residenza**, nella gestione delle fasi di acquisizione delle domande, di verifiche incrociate sul possesso dell'elettorato attivo, di costituzione delle sezioni speciali e di supporto alle attività di scrutinio.

Al fine di assicurare la massima informazione a beneficio degli elettori "fuori sede", si segnala la **campagna di comunicazione istituzionale** realizzata dal servizio pubblico radiotelevisivo che - sulla base dei dati forniti dall'Ufficio Relazioni Istituzionali R.A.I. - ha assicurato, nel periodo aprile/maggio 2025, **204 passaggi radiofonici** dello spot dedicato alle modalità di esercizio del voto "fuori sede" (dei quali 159 sulle Reti Generaliste per la Radio - Radio 1, Radio 2 e Radio 3 - e 45 passaggi sugli altri Canali Radio - Radio 1 Sport e GR Parlamento) e **449 passaggi televisivi** (dei quali 165 sulle Reti Generaliste per la TV - Rai 1, Rai 2 e Rai 3 - 200 sugli altri Canali per la TV, - Rai 4, Rai Sport, Rai Premium e Rai Movie - e, infine 84 su Rai News 24).

In definitiva, il modello di voto per i "fuori sede" applicato per la tornata referendaria del 2025 può essere ritenuto, da un punto di vista dell'impatto organizzativo, **sufficientemente assimilato** nei meccanismi più generali della c.d. "macchina elettorale" complessiva.

Tuttavia, è doveroso comunque evidenziare che il modello di "voto fuori sede", che si è dimostrato applicabile alle **consultazioni elettorali per il rinnovo del Parlamento europeo** e alle **consultazioni referendarie**, appare di difficile adattamento e compatibilità rispetto alle peculiarità delle elezioni politiche, amministrative e regionali, alla luce degli attuali sottostanti sistemi elettorali.

In particolare, con riferimento alle **elezioni politiche**, è noto che in base all'attuale legge elettorale vi sono 221 diverse schede per i collegi uninominali e plurinominali di Camera e Senato, il che comporterebbe la necessità per le sezioni elettorali – eventualmente istituite *ad hoc* – di gestire diverse e numerose schede per raccogliere il voto dei "fuori sede" e ritrasmettere le schede votate ai seggi "di iscrizione" nel Comune di residenza per il successivo scrutinio. Ciò non garantirebbe la certezza, la celerità, la segretezza del voto e la tempestività dello scrutinio, con elevati rischi di disfunzionalità tecniche e di regolarità delle operazioni elettorali.

Al riguardo, prima di avviare specifiche analisi su possibili ed alternative soluzioni tecnico-organizzative in relazione a tipologie di consultazioni che al momento non appaiono idonee al modello sperimentato di "voto fuori sede", **sarebbe opportuno rilevare, con più solidi criteri statistico-censuari, l'universo degli elettori italiani domiciliati per lavoro e studio in Province e/o Regioni diverse da quella di residenza.**

Un dato così ottenuto consentirebbe al decisore politico di poter più efficacemente valutare l'incidenza del fenomeno socio-demografico e alle Amministrazioni responsabili dell'organizzazione delle consultazioni elettorali di poter stimare l'impatto e la sostenibilità concreta di soluzioni tecniche di "voto fuori sede" rispetto ai sistemi elettorali sottostanti.

Va, peraltro, osservato che, in generale, la modalità di voto fuori dal proprio Comune di iscrizione elettorale ha tradizionalmente avuto nell'ordinamento italiano un'applicazione "limitata". E la ragione di ciò va rinvenuta nel **cd. principio di territorialità della scheda che caratterizza le elezioni italiane**, principio secondo il quale i seggi elettorali gestiscono solo le schede della circoscrizione o collegio in cui essi operano.

La scheda elettorale "non insegue l'elettore" bensì è quest'ultimo che, in casi limitati previsti dalla legge, ove ammesso a votare fuori dal suo collegio, utilizza la scheda del collegio/circoscrizione ove temporaneamente si trova. Per esempio, è il caso del voto, in occasione delle elezioni politiche, per le persone ricoverate in ospedali e case di cura, ristrette in luoghi di detenzione o di custodia preventiva, ufficiali e agenti della Forza pubblica in servizio di

ordine pubblico presso i seggi e, infine, militari e naviganti in servizio fuori dalla Regione di residenza.

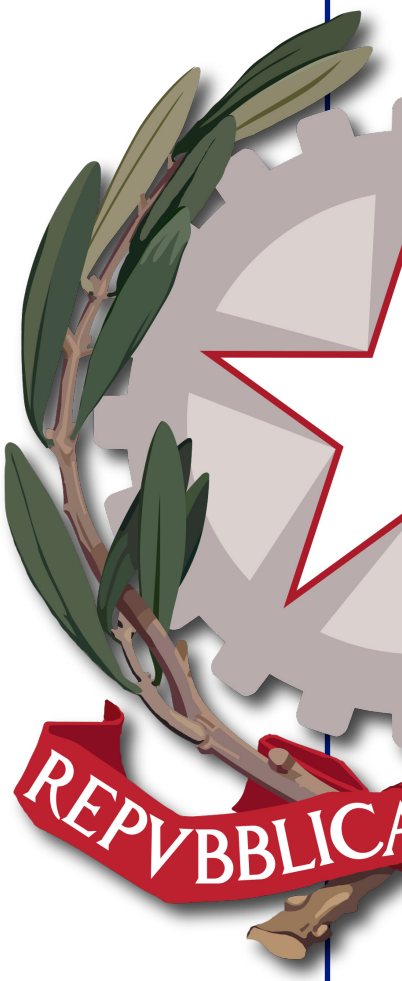
Ciò detto, il principio della "territorialità del voto" non è stato intaccato in relazione ai referendum del 2025, in occasione dei quali, come in ogni tornata referendaria, la scheda è unica, mentre già in relazione alle elezioni europee, essendo il collegio unico nazionale ripartito in 5 circoscrizioni territoriali, si è reso necessario istituire una rete di sezioni speciali nei Comuni capoluogo di Regione, riservata alla raccolta del voto di elettori provenienti dalle diverse circoscrizioni territoriali a cui è stata consegnata la scheda della propria circoscrizione. Dette sezioni hanno poi dovuto gestire una fase di scrutinio multiplo, ossia uno per ognuna delle 4 circoscrizioni diverse da quelle nel cui territorio sono state istituite.

Un discorso a parte meriterebbero le **elezioni regionali** che, come noto, rientrano nell'autonomia legislativa ed organizzativa delle Regioni stesse. In tal caso, un modello di "voto fuori sede" è dubbio che possa essere disciplinato dal Legislatore statale, dovendosi più correttamente far ricorso alla legislazione regionale concorrente, come previsto dall'art. 122 della Costituzione e dalla disciplina statale di attuazione, recata dalla Legge 2 luglio 2004, n. 165.

Le Regioni potrebbero dotarsi di un meccanismo di "voto fuori sede", nel rispetto di principi che il Legislatore statale dovrebbe far precedere in relazione alla necessità di uniformità nella individuazione delle categorie di elettori da ammettere e della reciprocità del sostegno organizzativo ed amministrativo tra le Regioni, in occasione del rinnovo degli organi di governo di una o più di esse.

La complessità organizzativa e amministrativa riferita alle consultazioni regionali risulterebbe ancor più difficile da gestire con riferimento alle **elezioni amministrative**, che ogni anno nel turno di primavera vedono interessati centinaia di Comuni distribuiti su tutto il territorio nazionale. Tale situazione non consentirebbe di gestire con efficacia, tempestività e rispetto della segretezza del voto, una movimentazione di schede elettorali tra Comuni di residenza interessati al voto e Comuni di domicilio.

Risulta evidente che per le consultazioni diverse dai referendum e dalle europee, nell'ambito di un bilanciamento tra l'ampliamento delle tipologie di consultazione in cui assicurare la partecipazione al voto per gli elettori "fuori sede" da un lato, la sostenibilità amministrativa del modello operativo per garantire il voto dall'altro, quest'ultima rischia di subire contraccolpi in termini di funzionalità, mettendo a rischio la delicatezza del procedimento elettorale e l'uniformità organizzativa che deve contraddistinguerlo.


REPVBBLICA