numero 1/2026

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2026-1-05-S1R

costituzionalismo britannico e irlandese

Osservatorio irlandese

L'istituzione di An Coimisiún Toghcháin in Irlanda: un caso di studio per le commissioni elettorali nelle democrazie consolidate

Giammaria Milani
Professore associato di Diritto Pubblico comparato, Università di Siena

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 1/2026

L'istituzione di An Coimisiún Toghcháin in Irlanda: un caso di studio per le commissioni elettorali nelle democrazie consolidate**

di Giammaria Milani*

Abstract (Ita): Lo scopo di questo articolo è quello di analizzare istituzione, struttura e funzioni della Commissione elettorale istituita in Irlanda nel 2022, al fine di trarre considerazioni utili, sul piano comparato, sui motivi che possono portare oggi a creare tali istituzioni in una democrazia consolidata e sulle sfide che tali organi sono chiamate ad affrontare di fronte alle crisi democratiche e costituzionali

Abstract (Eng): This article examines the establishment, structure and functions of the Electoral Commission established in Ireland in 2022. Drawing on the Irish experience, it seeks to offer comparative reflections on the reasons why consolidated democracies are increasingly creating independent electoral management bodies and on the challenges these institutions face in responding to contemporary democratic and constitutional crises.

Parole chiave: Irlanda; Commissione Elettorale; Integrità Elettorale; Democrazia

Keywords: Ireland; Electoral Commission; Electoral Integrity; Democracy

Abstract ITA: Lo scopo di questo articolo è quello di analizzare istituzione, struttura e funzioni della Commissione elettorale istituita in Irlanda nel 2022, al fine di trarre considerazioni utili, sul piano comparato, sui motivi che possono portare oggi a creare tali istituzioni in una democrazia consolidata e sulle sfide che tali organi sono chiamati ad affrontare di fronte alle crisi democratiche e costituzionali.
Abstract ENG: This article examines the establishment, structure and functions of the Electoral Commission established in Ireland in 2022. Drawing on the Irish experience, it seeks to offer comparative reflections on the reasons why consolidated democracies are increasingly creating independent electoral management bodies and on the challenges these institutions face in responding to contemporary democratic and constitutional crises.
Parole chiave ITA: Irlanda, Commissione Elettorale, Integrità Elettorale, Democrazia
Parole chiave ENG: Ireland, Electoral Commission, Electoral Integrity, Democracy

1. Perché istituire oggi una commissione elettorale in una democrazia consolidata?

Il concetto di integrità elettorale costituisce oggi uno dei paradigmi fondamentali degli studi sul diritto elettorale e sulla giustizia elettorale[1]. L'integrità dei processi elettorali rappresenta infatti un'esigenza condivisa da tutti gli ordinamenti che appartengono o aspirano ad appartenere alla famiglia della forma di Stato democratica-costituzionale.

Il concetto, sviluppato dalla scienza politica ma con chiare influenze e ricadute anche sul piano giuridico, non coincide semplicemente con l'assenza di irregolarità o illeciti nello svolgimento delle operazioni di voto, ma comprende l'intero ciclo elettorale e la conformità di tutte le sue fasi ai principi della forma di Stato democratica-costituzionale e agli standard internazionali in materia di elezioni libere e regolari. L'integrità elettorale riguarda pertanto non soltanto il momento della votazione, ma anche la definizione delle circoscrizioni elettorali, la registrazione degli elettori, i procedimenti di candidatura, il finanziamento della politica, l'accesso ai mezzi di informazione e comunicazione, la risoluzione

** Contributo sottoposto a double blind review.
* Professore associato di Diritto Pubblico comparato, Università di Siena
[1] Per una definizione di giustizia elettorale sia consentito rinviare a G. Milani, *Sistemi comparati di giustizia elettorale in Europa*, Padova, Wolters Kluwer, 2023; si veda anche J.J. Orozco-Henríquez, *Justicia electoral*, Stockholm, International IDEA, 2010.

del contenzioso e la proclamazione dei risultati[2].
In questa prospettiva, le commissioni elettorali rappresentano nel panorama comparato uno degli strumenti istituzionali attraverso cui gli ordinamenti cercano di garantire l'integrità dei processi elettorali. Tradizionalmente, la loro diffusione è stata collegata soprattutto ai processi di transizione democratica e costituzionale, nell'ambito dei quali l'esigenza principale consiste nel sottrarre l'amministrazione elettorale al controllo diretto degli organi politici, assicurandone indipendenza, imparzialità e professionalità. L'istituzione di un'autorità elettorale indipendente ha risposto in questo senso alla necessità di rafforzare la credibilità delle elezioni e l'accettazione dei risultati da parte degli attori politici, come fondamento minimo di rinnovati sistemi costituzionali democratici[3].
Negli ultimi anni, tuttavia, il concetto stesso di integrità elettorale si è progressivamente ampliato. Alle tradizionali esigenze di neutralità dell'amministrazione elettorale si sono affiancate nuove sfide, quali il contrasto alla disinformazione e alla misinformazione[4] e la riduzione dell'astensionismo, fenomeni direttamente collegati con il livello di fiducia della cittadinanza nei processi elettorali, non soltanto in termini di regolarità, ma anche di effettività e utilità. Di conseguenza, anche il ruolo delle commissioni elettorali si è evoluto: da organi coinvolti prevalentemente nell'amministrazione dei procedimenti elettorali e nella tutela della regolarità delle relative operazioni, esse sono sempre più configurate come istituzioni con funzioni di tutela ampia e attiva dell'integrità elettorale.
È proprio alla luce di questa evoluzione del concetto di integrità elettorale che assume particolare interesse la recente istituzione, in Irlanda, di una Commissione elettorale. Creata nel 2022, *An Coimisiún Toghcháin* ha ormai di fatto concluso il suo primo ciclo elettorale, avendo operato rispetto a tutte le tipologie di votazione per le quali la legislazione elettorale prevede un suo coinvolgimento: nel 2024, oltre ai referendum costituzionali sulla famiglia e sulla cura, si sono tenute le elezioni per la Camera, quelle europee e quelle locali[5]; nel 2025, le elezioni presidenziali e quelle indirette per il Senato[6].
Sembra dunque arrivato il momento di fare un primo bilancio che contribuisca, al di là delle specificità irlandesi, a riflettere più in generale sui motivi che oggi possono spingere una democrazia consolidata a istituire una commissione elettorale e sulle modalità con le quali stanno cambiando oggi struttura e funzioni di tali organi.

---

[2] Sul concetto di integrità elettorale si rimanda in particolare a P. Norris, *Why Electoral Integrity Matters*, New York, Cambridge University Press, 2014.
[3] L'importanza, in questi processi, dell'amministrazione elettorale, in generale, e delle commissioni elettorali, in particolare, è evidenziata da T.S. James, H.A. Garnett, L. Loeber, C. van Ham, *Electoral management and the organisational determinants of electoral integrity: Introduction*, in *International Political Science Review*, 2019; C. van Ham, H.A. Garnett, *Building Impartial Electoral Management? Institutional Design, Independence and Electoral Integrity*, in *International Political Science Review*, 2019.
[4] Per disinformazione si intende la creazione e la diffusione deliberata di contenuti falsi, mentre la misinformazione rappresenta la circolazione di contenuti falsi diffusi senza l'intenzione di nuocere. Vedi C. Wardle, H. Derakhshan, *Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making*, Council of Europe Report, 2017; D.M. Lazer, M.A. Baum, Y. Benkler, A.J. Berinsky, K.M. Greenhill, F. Menczer, M. Schudson, *The science of fake news*, in *Science*, 2018; R. Iannaccone, *Violenza digitale di genere in ambito politico: profili comparati tra Unione europea e Messico*, in L. Califano, F. Fabrizzi, G. Sartor (a cura di), *Disinformazione digitale. Modelli algoritmici e valori democratici*, Milano, Franco Angeli, 2026.
[5] Vedi E. Gabriele, *Le sconfitte referendarie e le dimissioni del Primo Ministro non fanno vacillare il Coalition Government irlandese*, in *Nomos*, 2024; E. Gabriele, *Le elezioni europee e quelle locali confermano la tenuta della coalizione di Governo irlandese*, in *Nomos*, 2024; E. Gabriele, *La* General Election *di novembre e la perdurante stabilità irlandese*, in *Nomos*, 2024; E. Gabriele, *La (ri)formazione del Governo irlandese tra autoperpetuazione e collisioni istituzionali*, in *Nomos*, 2025.
[6] Vedi E. Gabriele, *Tra attese,* endorsement *e rinunce: la calda estate irlandese e l'avvio della campagna presidenziale*, in *Nomos*, 2025; E. Gabriele, *«A Strong, Independent Voice»: l'elezione di Catherine Connolly alla presidenza irlandese*, in *Nomos*, 2025.

2. L'evoluzione delle commissioni elettorali tra democrazie in transizione e democrazie consolidate

L'istituzione delle commissioni elettorali è tradizionalmente ricondotta all'esigenza di garantire l'imparzialità dell'amministrazione elettorale attraverso la sua progressiva separazione dagli organi di indirizzo politico. L'organizzazione e la gestione delle elezioni costituiscono infatti una funzione amministrativa particolarmente delicata, poiché dalla correttezza delle operazioni elettorali dipendono non soltanto la regolarità della consultazione ma anche la legittimazione degli organi rappresentativi e la credibilità dell'intero sistema democratico.

Per tale ragione, il progressivo sviluppo del costituzionalismo contemporaneo e l'affermazione del principio pluralista come fondamento di ogni sistema democratico sono stati accompagnati dalla messa a punto di modelli istituzionali capaci di neutralizzare il rischio che i governi, in quanto organi che sommano la funzione di indirizzo politico con quella di vertice dell'amministrazione, possano influenzare, o anche solo sembrare o minacciare di influenzare, la competizione elettorale. Tradizionalmente, infatti, almeno nei sistemi costituzionali di matrice liberale, i governi sono stati riconosciuti come responsabili dell'amministrazione elettorale in quanto espressione di funzioni amministrative, ma allo stesso tempo più o meno direttamente coinvolti nella competizione come proiezioni delle contingenti maggioranze politiche.

La potenziale tensione insita dietro a questo disegno istituzionale è stata neutralizzata, oltre che da atteggiamenti di *self restraint* da parte dei governi, da fondamentali accorgimenti quali la separazione tra politica e amministrazione[7] e il coinvolgimento degli organi locali e periferici nella gestione concreta delle operazioni elettorali[8].

Siffatte soluzioni non sono tuttavia parse sufficienti nei processi di transizione costituzionale e democratica che hanno avuto luogo globalmente negli ultimi decenni del XX secolo[9]. In questi contesti, le commissioni elettorali hanno rappresentato e continuano a rappresentare una delle principali tecniche di neutralizzazione politica dell'amministrazione elettorale. La loro funzione originaria consiste infatti nel sottrarre l'organizzazione delle elezioni al circuito della decisione politica, affidandola a organi indipendenti o comunque dotati di particolari garanzie di imparzialità, professionalità e stabilità. L'autonomia dell'amministrazione elettorale dalla politica ha rappresentato così uno strumento per garantire la correttezza delle operazioni di voto e, su questa base, l'accettazione dei risultati da parte dei concorrenti e il consolidamento dei processi di transizione democratica e costituzionale[10].

---

[7] Come mettono in luce S. Mozaffar, A. Schedler, *The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction*, in *International Political Science Review*, 2002, p. 15, «In most Western European democracies, responsibility for organizing elections rests with the central state, with the ministry of the interior usually executing that responsibility under the supervision of either a judicial or a multiparty body. A reliable tradition of bureaucratic neutrality is the precondition for leaving the responsibility for electoral governance to the State».

[8] Un approccio che caratterizza, come si vedrà, proprio l'Irlanda, e in maniera simile anche l'Italia. Si veda L. Preti, *Diritto elettorale politico*, Milano, Giuffrè, 1957.

[9] Come afferma R. López-Pintor, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, New York, United Nations Development Programme, 2000, p. 16, «the evolution of EMBs cannot be separated from that of democratization processes more generally».

[10] Secondo M. Pal, *Electoral Management Bodies as a Fourth Branch of Government*, in *Review of Constitutional Studies/Revue d'études constitutionnelles*, 2016, p. 86, «Placing election administration within the ambit of EMBs instead of within the political branches reduces the risk of partisan interference in election administration. Election administration through an independent and impartial EMB maximizes the probability of electoral integrity».

La diffusione delle commissioni elettorali nei contesti di transizione democratica e costituzionale spiega in grande parte anche la tradizionale configurazione delle funzioni attribuite a tali organi. In tal senso si è soliti individuare tre compiti fondamentali ed essenziali per qualificare le commissioni elettorali come organi di amministrazione elettorale. In primo luogo, esse organizzano le consultazioni elettorali, predisponendo l'intera macchina amministrativa necessaria allo svolgimento delle operazioni di voto. In secondo luogo, vigilano sul rispetto della legislazione elettorale, controllando il corretto svolgimento delle diverse fasi del procedimento e intervenendo, nei limiti delle competenze loro attribuite, in presenza di irregolarità. In terzo luogo, certificano i risultati delle elezioni, assicurando che la proclamazione degli eletti avvenga secondo procedure trasparenti e verificabili[11].

Tali funzioni riflettono chiaramente la finalità originaria delle commissioni elettorali: garantire che le elezioni siano amministrate da un soggetto terzo rispetto ai competitori politici e che il procedimento elettorale si svolga nel rispetto del diritto. Il modello classico delle commissioni elettorali si fonda, dunque, sull'idea che la principale minaccia al carattere libero e regolare delle elezioni sia rappresentata dalla possibile interferenza del potere politico nell'espressione del voto e che tale rischio possa essere neutralizzato attraverso la creazione di un'autorità indipendente.

La configurazione tradizionale delle commissioni elettorali appare tuttavia non del tutto sufficiente o adeguata a spiegare le più recenti esigenze dell'amministrazione elettorale, legate a un concetto di tutela ampia e attiva dell'integrità elettorale. Nelle democrazie consolidate, infatti, la principale sfida non consiste più soltanto nel garantire elezioni libere e regolari attraverso la neutralizzazione dell'interferenza politica. Emergono piuttosto nuove esigenze, quali il contrasto alla disinformazione e alla misinformazione, la crescente complessità delle campagne elettorali digitali e la connessa permeabilità a influenze da parte di poteri privati e potenze straniere, il calo della partecipazione elettorale e, più in generale, la progressiva erosione della fiducia dei cittadini nei processi elettorali. In questo diverso contesto, le commissioni elettorali tendono ad assumere funzioni ulteriori rispetto alle tradizionali attività di *organising*, *monitoring* e *certifying elections*, trasformandosi progressivamente da organi di amministrazione elettorale in istituzioni chiamate a promuovere e rafforzare l'integrità dell'intero processo elettorale, favorendo in particolare la partecipazione attiva e consapevole della cittadinanza alla vita democratica[12].

3. L'istituzione di una Commissione elettorale in Irlanda: i precedenti e il dibattito

In questo quadro di progressiva trasformazione delle funzioni delle commissioni elettorali nelle democrazie consolidate si colloca l'istituzione, in Irlanda, di *An Coimisiún Toghcháin*. La creazione della Commissione elettorale irlandese risponde infatti a questa più ampia evoluzione, pur presentando alcune specificità legate al sistema politico nazionale e alla particolare evoluzione della legislazione elettorale irlandese.

Tanto il sistema elettorale quanto l'amministrazione elettorale irlandesi godono tradizionalmente di un elevato livello di fiducia sia da parte degli attori politici coinvolti sia da

[11] Vedi H. Catt, A. Ellis, M. Maley, A. Wall, P. Wolf, *Electoral Management Design*, Stockholm, International IDEA, 2014.

[12] Sulle specificità del concetto di integrità elettorale nel contesto delle democrazie consolidate si sofferma P. Norris, *Electoral Integrity*, in J. Fisher, E. Fieldhouse, M.N. Franklin, R. Gibson, M. Cantijoch, C. Wlezien (a cura di), *The Routledge Handbook of Elections, Voting Behavior and Public Opinion*, New York, Routledge, 2018, p. 222, secondo cui «A […] factor that has prompted academic interest in question of electoral integrity has been the growing recognition of problems in the regulation and administration of electoral procedures in established democracies».

parte della cittadinanza[13]. La legislazione elettorale è stata oggetto di grande e ricorrente attenzione nell'ambito dei processi avviati negli ultimi trent'anni per analizzare e proporre possibili ipotesi di riforma del sistema politico e istituzionale irlandese[14]. Il *Constitution Review Group*, nominato dal governo nel 1995 con il fine di raccomandare possibili modifiche della Costituzione irlandese, ha formulato nel suo report del 1996 soltanto limitate ipotesi di emendamento relative allo statuto costituzionale delle elezioni, soffermandosi in particolare sull'amministrazione elettorale[15], dedicando al contempo approfondite analisi alla possibilità di modificare la legislazione elettorale vigente[16]. Successivamente, tanto la *Joint Oireachtas Committee*, nel 2010[17], quanto la *Convention on the Constitution*, nel 2013[18], si sono espresse in senso contrario a una modifica del sistema elettorale, suggerendo invece l'istituzione di una commissione elettorale.

In effetti, la creazione di una commissione elettorale è entrata in tutti i programmi dei governi che si sono succeduti negli ultimi venti anni, dal 2007 al 2011, al 2016 e al 2020[19]. Proprio a quest'ultimo governo si deve la pubblicazione, nel 2021, prima dello schema generale e poi della proposta di legge che hanno successivamente portato, nel 2022, alla creazione della Commissione elettorale, attraverso l'approvazione della *Electoral Reform Act 2022*.

Se, come detto, la fiducia tanto nel sistema elettorale quanto nell'amministrazione elettorale non ha tradizionalmente rappresentato un problema, sembra tuttavia che l'esigenza di modificare la gestione dei processi elettorali abbia dunque occupato uno spazio importante nel dibattito pubblico irlandese alla fine del secolo passato e all'inizio di quello attuale. La ragione, oltre che nella generale esigenza di aggiornare un assetto istituzionale per alcuni versi datato, sembra più specificamente risiedere, per quanto riguarda la materia elettorale, nell'emergere di alcuni problemi circoscritti ma ricorrenti, che da un lato hanno reso più complesso il disegno istituzionale dell'amministrazione elettorale e dall'altro lato hanno dato origine anche a forme di contenzioso tra legislatore e corti[20]. In tal senso,

[13] Vedi F. Buckley, T. Reidy, *Managing the Electoral Process: Insights from, and for, Ireland*, in *Irish Political Studies*, 2015; J. Kavanagh, *Electoral Law in Ireland: Sustaining Electoral Integrity from Process, Procedures, and Precedent?*, in *Irish Political Studies*, 2015; T. James, *Only in America? Executive partisan interest and the politics of election administration in Ireland, the UK and the USA*, in *Contemporary Politics*, 2011; R. Sinnott, J. Coakley, J. O'Dowd, J. McBride, *Preliminary Study on the Establishment of an Electoral Commission in Ireland*, Dublin, University College Dublin, 2008.

[14] Un dibattito che non ha risparmiato le ipotesi di riforma del *Seanad* irlandese, e per il quale si rimanda a E. Gabriele, *Le university constituencies. L'unicum irlandese in prospettiva storica e comparata*, in *Costituzionalismo Britannico e Irlandese*, 2025.

[15] *Constitution Review Group Report*, 1996.

[16] Si vedano in particolare i contributi di M. Laver, *Discussing electoral reform*; K. Lynch, *Election to Dáil Éireann, Seanad Éireann and the issue of representativeness*; M. Gallagher, *Electoral systems*.

[17] *Parliament Joint Committee on the Constitution Fourth Report*, 2010.

[18] *Convention on the Constitution Fourth Report*, 2013.

[19] Sulle prime ipotesi di introduzione della commissione elettorale si veda in particolare D.M. Farrell, *Conclusion and Reflection: Time for an Electoral Commission for Ireland*, in *Irish Political Studies*, 2015; più recentemente, C. Cousins, C. Lynch, *Bill Digest: Electoral Reform Bill 2022*, Dublin, Oireachtas Library & Research Service, 2022.

[20] Su cui si vedano, in particolare, D. Budd, *Electoral Law, Referenda and the Courts: "Treading Delicately"*, in J. Sarkin, W. Binchy (a cura di), *Human Rights, the Citizen and the State. South African and Irish Perspectives*, Dublin, Round Hall, 2001; D. Prendergast, *Article 16 of the Irish Constitution and judicial review of electoral processes*, in L. Cahillane, J. Gallen (a cura di), *Judges, Politics and the Irish constitution*, Manchester, Manchester University Press, 2017.

è di particolare interesse soffermarsi sulle vicende relative alla definizione dei collegi elettorali e alla disciplina delle campagne informative in occasione dei referendum[21].
Il disegno dei collegi per le elezioni del *Dáil* è stato oggetto di una vivace evoluzione legislativa e di una altrettanto rilevante attività giurisdizionale[22]. La materia trova fondamento nella Costituzione, la quale all'art. 16 prescrive un collegamento tra le dimensioni dei collegi e la popolazione ivi residente. Tale principio fu messo in discussione dall'*Electoral Act 1959*, con il quale fu introdotto, accanto al criterio demografico, anche quello territoriale, sulla base della necessità di agevolare il rapporto tra deputati ed elettori. La riforma fu contestata dai partiti di opposizione e dichiarata incostituzionale nel 1961 dalla *High Court*[23]. Paradossalmente, la decisione non eliminò la politicizzazione del procedimento ma la accentuò, aprendo la strada a frequenti ridefinizioni dei collegi elettorali formalmente fondate sulla necessità di adeguamento al criterio costituzionale ma più volte sospettate di essere operazioni di *gerrymandering*. A ciò si aggiunga che, sempre nel 1961, la *Supreme Court*, chiamata a decidere sulla costituzionalità della nuova legge in materia, sembrava adottare un approccio meno stringente ammettendo la possibilità che il criterio della stretta corrispondenza tra elettori e deputati fosse talvolta matematicamente irrealizzabile[24].
In ogni caso, le continue controversie in materia, sorte in particolare con gli interventi del 1969 e del 1974, portarono all'affermazione di una prassi costituzionale che a partire dal 1977 consistette nella creazione di commissioni indipendenti *ad hoc* incaricate, quando necessario, di proporre la ridefinizione dei collegi elettorali. Successivamente, con la *Electoral Act 1997*, siffatta prassi fu tradotta in una legge che prevedeva la creazione di una *Constituency Commission* a seguito della pubblicazione di ciascun censimento della popolazione, presieduta da un giudice della *High Court*, della *Court of Appeal* o della *Supreme Court* nominato dal *Chief Justice*, e composta da *Ombudsman*, segretario generale del *Department of Environment* e *Clerk* di *Dáil* e *Seanad*.
Un'evoluzione analoga ha interessato l'informazione istituzionale in occasione dei referendum costituzionali[25]. Nel corso degli anni Novanta, infatti, la *High Court* e la *Supreme Court* sono state più volte chiamate a decidere sulla legittimità della scelta, da parte del Governo, di sostenere un particolare esito referendario, anche attraverso allocazione di risorse economiche finalizzate al finanziamento delle relative campagne di comunicazione; tale pratica, secondo quanto sollevato in particolare in occasione dei referendum sulla stipula del Trattato di Maastricht e sul divorzio, sarebbe stata contraria all'art. 47 della Costituz-

[21] Su cui si vedano G. Hogan, G. Whyte, D. Kenny, R. Walsh, *Kelly: The Irish Constitution. V ed.*, Dublin, Bloomsbury, 2018; O. Doyle, T. Hickey, *Constitutional Law: Text, Cases and Materials. II ed.*, Dublin, Clarus Press, 2019; M. Forde, D. Leonard, *Constitutional Law of Ireland*, Dublin, Bloomsbury, 2013; J. Casey, *Constitutional Law in Ireland. III ed.*, Dublin, Round Hall, 2000; B. Doolan, *Constitutional Law and Constitutional Rights in Ireland. III ed.*, Dublin, Gill & Macmillan, 1994; D.G. Morgan, *Constitutional Law of Ireland. II ed.*, Dublin, Round Hall, 1990; J. Kavanagh, *Constitutional law in Ireland*, Dublin, Clarus Press, 2018.
[22] Si vedano J. Coakley, *Fixed-Boundary Constituencies and the Principle of Equal Representation in Ireland*, in *Irish Political Studies*, 2015; J. Coakley, *Electoral redistricting in Ireland*, in L. Handley, B. Grofman (a cura di), *Redistricting in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2008; A. Kavanagh, *The constituency commission*, in *Irish Political Studies*, 2003; A. Kavanagh, *All changed, changed utterly? Irish general election boundary amendments and the 2012 constituency commission report*, in *Irish Political Studies*, 2014.
[23] *O'Donovan v. Attorney General*, 1961.
[24] *Re Article 26 and the Electoral (amendment) Bill 1961*, 1961.
[25] Si vedano G. Barrett, *Building a Swiss Chalet in an Irish Legal Landscape? Referendums on European Union Treaties in Ireland and the Impact of Supreme Court Jurisprudence*, in *European Constitutional Law Review*, 2009; K. Rafter, *Regulating the Airwaves: How Political Balance is Achieved in Practice in Election News Coverage*, in *Irish Political Studies*, 2015; E. Shattock, *Knowledge, deception, and freedom of expression: a critical examination of Ireland's approach to disinformation under the Electoral Reform Act 2022*, in *International Review of Law, Computers & Technology*, 2025; E. Shattock, *The electoral commission, disinformation and freedom of expression*, in *Northern Ireland Legal Quarterly*, 2020.

ione in quanto avrebbe violato la libera espressione della volontà popolare. Se nella prima decisione la Corte aveva declinato la sua competenza qualificando il fatto come una questione di opportunità politica[26], nella seconda occasione l'aveva definita una indebita interferenza con il procedimento democratico e costituzionale finalizzato alla revisione della Costituzione[27].

Anche in questo caso, la soluzione individuata per garantire un'informazione completa ma non parziale agli elettori fu la previsione, mediante il *Referendum Act 1998*, della *Referendum Commission*, da istituire in occasione di ciascuna consultazione con il compito di illustrare le argomentazioni favorevoli e contrarie alla proposta referendaria, promuovere la consapevolezza rispetto al referendum e incoraggiare la partecipazione. Tale organo doveva essere presieduto da un giudice della *High Court* o da un ex giudice della *High Court* o della *Supreme Court* nominato dal *Chief Justice*, e composto da *Ombudsman*, *Comptroller and Auditor General* e *Clerk* di *Dáil* e *Seanad*.

La creazione delle due commissioni competenti in materia di disegno dei collegi elettorali e di informazione sui referendum ha dimostrato la capacità del legislatore irlandese di definire risposte efficaci alle questioni di diritto elettorale emerse negli ultimi decenni. Ciononostante, siffatte risposte, pur affrontando in maniera sufficientemente efficace e puntuale i problemi individuati, non sono state supportate da un'idea organica e razionale di amministrazione elettorale, che al contrario si è sviluppata in maniera caotica. Da un lato, le due commissioni, che peraltro hanno una composizione largamente sovrapponibile, sono state concepite come organi non permanenti e non specializzati, rischiando in questo modo di diminuirne la funzionalità, la responsabilità e da ultimo anche la legittimazione. Dall'altro lato, tali organi si sono semplicemente sommati a quelli esistenti creando un'amministrazione elettorale complessa e frammentata, ancora fondata sul ruolo centrale degli enti locali per quanto riguarda la registrazione dei votanti e dei candidati e la gestione delle operazioni di voto e scrutinio, e che include altresì il *Department of Housing* come principale ente regolatore, ma anche il *Registrar of Political Parties* e la *Standards Commission*, responsabili rispettivamente della registrazione dei partiti e delle loro finanze[28].

Non stupisce, dunque, che la creazione delle due commissioni menzionate si sia trasformata da soluzione a problema e che proprio la moltiplicazione degli organi elettorali abbia rappresentato una delle motivazioni principali alla base della creazione di una commissione elettorale[29]. Il lungo dibattito che ha accompagnato la creazione della Commissione elettorale, che si è esteso almeno dal 2007 al 2022, ha nondimeno portato a includere nel suo ambito di azione temi emergenti che fino a quel momento non erano stati oggetto di una disciplina specifica, quali la regolazione della pubblicità online, il contrasto alla disinformazione e alla misinformazione e la realizzazione di programmi di ricerca e formazione in materia elettorale. Si tratta di esigenze accomunate dal comune obiettivo di incoraggiare una partecipazione elettorale attiva e consapevole, affrontando dunque in questo modo un tema fin da subito individuato tra le priorità della nuova commissione

[26] *McKenna v. An Taoiseach (No 1)*, 1995.
[27] *McKenna v. An Taoiseach (No 2)*, 1995.
[28] Per approfondimenti sull'amministrazione elettorale irlandese prima della riforma del 2022 si vedano J. Kavanagh, *Electoral Law in Ireland*, Haywards Heath, Bloomsbury Professional, 2015; N. Whelan, *Politics, Elections and the Law*, Dublin, Blackhall, 2000; O. Doyle, *The Constitution of Ireland: A Contextual Analysis*, Oxford, Hart, 2018.
[29] Vedi D.M. Farrell, *Conclusion and Reflection*, cit.; C. Cousins, C. Lynch, *Bill Digest*, cit.

elettorale[30] e comune a tutte le democrazie costituzionali contemporanee: il crescente astensionismo e, più in generale, la mancanza di fiducia negli strumenti della democrazia rappresentativa[31].

4. *An Coimisiún Toghcháin*: elementi strutturali

La Commissione elettorale irlandese presenta degli aspetti di originalità già a partire dagli elementi strutturali che ne caratterizzano in particolare la composizione e la responsabilità. Se, da un lato, la presidenza di origine giudiziaria e la presenza di alcuni componenti riconducibili al legislativo possono essere considerati punti di continuità con i precedenti della *Constituency Commission* e della *Referendum Commission*, dall'altro lato la *Electoral Commission* si distacca da queste per due caratteristiche fondamentali: la stabilità dell'organo e il suo carattere specializzato[32].

La Commissione elettorale è composta da un minimo di sette a un massimo di nove componenti[33]. Il presidente è designato dal *Chief Justice* tra i giudici, anche non più in carica, della *Supreme Court*, della *Court of Appeal* e della *High Court*[34]; il mandato è di sette anni e non è rinnovabile. Tra gli altri componenti, due sono individuati *ex lege* nella figura dell'*Ombudsman* e del Clerk del *Dáil*.

Gli altri componenti, definiti *ordinary members*, sono scelti tra esperti in materia elettorale, che la legge intende però in senso ampio, includendo esperienza politica e competenze in materia di finanza pubblica, informazione e comunicazione, pubblicità online[35]. Tali componenti sono designati dal Governo sulla base di un concorso pubblico gestito dal *Public Appointments Service*; il mandato dura quattro anni ed è rinnovabile una volta[36]. La legge individua per gli *ordinary members* una serie di cause di ineleggibilità e incompatibilità, consis-

[30] Vedi Geary Institute for Department of Housing Preliminary Study on the Establishment of an Electoral Commission, 2008.
[31] Per dati sull'Irlanda si veda M. Gallagher, L. Weeks, *Ireland*, in D. Nohlen, P. Stöver, *Elections in Europe. A Data Handbook*, Baden-Baden, Nomos, 2010.
[32] Secondo R. López-Pintor, *Electoral Management Bodies*, cit., p. 11, «electoral administration that relies on permanent and professional staff is more cost-effective than ad hoc electoral bodies that use wholly temporary personnel».
[33] La composizione della Commissione è disciplinata dalla *Electoral Reform Act 2022* negli artt. 9-23.
[34] La prima e attuale Presidente di *An Coimisiún Toghcháin* è Marie Baker, nominata nel 2023 e già giudice della *Supreme Court* (2019-2024), della *Court of Appeal* (2018-2019) e della *High Court* (2014-2018).
[35] L'art. 10 della legge individua in particolare questi ambiti, rispetto ai quali gli aspiranti componenti dimostrano conoscenza ed esperienza: «(a) electoral matters, including any experience or expertise gained as a former member of the Houses of the Oireachtas or a local authority; (b) the administration of the Irish electoral system; (c) the administration of electoral systems outside the State; (d) public administration and governance, at a senior level; (e) expertise in financial matters (including by virtue of membership of a recognised accountancy body); (f) expertise in information and communications technologies and the application of such technologies in the context of elections and referendums; (g) advertising and publicity, in particular in relation to the digital aspects of a political campaign».
[36] Per favorire il rinnovo scaglionato dell'organo, l'art. 11 della legge prevede altresì che due tra gli *ordinary members* della prima composizione abbiano un mandato limitato a 3 anni.

tenti principalmente nell'esercizio di cariche elettive, nonché di destituzione, nel caso di commissione di alcuni reati[37].

È interessante osservare che, sebbene la legge preveda che la competenza in materia elettorale possa essere acquisita anche mediante l'esercizio di mandati rappresentativi, soltanto uno dei quattro *ordinary members* nominati nella prima composizione di *An Coimisiún Toghcháin* possiede questo tipo di esperienza; al contrario, gli altri tre sono rispettivamente il fondatore di una società di intelligenza artificiale specializzata nel contrasto alle minacce ai processi elettorali, un docente universitario esperto di nuove tecnologie e del loro impatto sui sistemi politici, e una manager già *Chief Executive* dell'*Institute of Directors in Ireland*[38].

Nonostante il fatto che la maggioranza dei componenti sia di nomina governativa, l'imparzialità rispetto all'esecutivo sembra dunque essere assicurata da diversi fattori. Per gli stessi componenti ordinari, la competenza richiesta e il processo di nomina sembrano comunque garantirne la terzietà rispetto agli interessi politici contingenti. Il *background* giudiziario e parlamentare degli altri tre componenti contribuisce inoltre a bilanciarne la composizione.

Nello stesso senso sembrano andare le norme che configurano la responsabilità della Commissione elettorale, che sembra valere principalmente di fronte al Parlamento e sulla base di un'autonoma definizione di obiettivi e strumenti[39]. Gli artt. 27 e 28 della legge dell'*Electoral Reform Act 2022* prevedono, in tal senso, che la Commissione predisponga e sottoponga ogni tre anni alla *Joint Oireachtas Committee* uno *Strategy statement* che contenga «aims, objectives, outputs and strategies»; e che ogni anno la stessa Commissione presenti davanti a ciascuna *House of the Oireachtas* un rapporto sulle attività svolte che dia conto in particolare dell'implementazione dello *Strategy statement*.

Nei primi anni di attività la Commissione è sembrata riuscire a compiere tale attività di pianificazione in maniera efficace, come dimostra la pubblicazione, nel 2024, del primo *Strategy statement* triennale, contenente cinque priorità e altrettante ambizioni che coprono gran parte dello spettro delle sue funzioni, dal monitoraggio degli eventi elettorali e del registro elettorale alle attività di ricerca, formazione e *capacity building*[40].

5. *An Coimisiún Toghcháin*: elementi funzionali

[37] L'art. 12 della legge così dispone: «(1) A person shall not be eligible to be recommended for appointment to, or appointed as a member of, the Commission or a committee if he or she: (a) is a member of either House of the Oireachtas; (b) is entitled under the rules of procedure of the European Parliament to sit in that Parliament; (c) is a member of a local authority; (d) does not possess a tax clearance certificate issued to him or her under section 1095 of the Taxes Consolidation Act 1997. (2) A person shall be disqualified from holding and shall cease to hold office as an ordinary member of the Commission or a committee if he or she: (a) is convicted on indictment of an offence; (b) is convicted of an offence involving fraud or dishonesty; (c) has a declaration under section 819 of the Act of 2014 made against him or her or is deemed to be subject to such a declaration by virtue of Chapter 5 of Part 14 of that Act; (d) is subject or is deemed to be subject to a disqualification order, within the meaning of Chapter 4 of Part 14 of the Act of 2014, whether by virtue of that Chapter or any other provision of that Act. (3) Where a member of the Commission or a committee is (a) nominated as a member of Seanad Éireann, (b) elected as a member of either House of the Oireachtas or to be a member of the European Parliament, (c) regarded pursuant to Part XIII of the Second Schedule to the Act of 1997 as having been elected to be a member of the European Parliament, or (d) elected or co-opted as a member of a local authority, he or she shall thereupon cease to be a member of the Commission or committee, as the case may be».

[38] Si tratta rispettivamente di John Curran, Ross Frenett, Lee Komito e Maura Quinn. I profili sono consultabili su https://www.electoralcommission.ie/members-of-the-commission/.

[39] Come riportano H. Catt, A. Ellis, M. Maley, A. Wall, P. Wolf, *Electoral Management Design*, cit., p. 152, «Developing a strategic plan is a basic step in focusing an EMB's efforts on achieving a set of agreed objectives based on its legally defined responsibilities».

[40] Il documento, insieme ai rapporti annuali, è consultabile al sito https://www.electoralcommission.ie/publications/corporate-publications/.

Proprio alle funzioni attribuite alla Commissione conviene dunque volgere l'attenzione per completare l'analisi del rinnovato assetto dell'amministrazione elettorale irlandese.
In effetti, il punto relativo a quali funzioni attribuire alla Commissione è stato il più dibattuto in occasione della sua istituzione. Fermo il consenso sull'opportunità di far subentrare *An Coimisiún Toghcháin* nell'esercizio dei compiti in precedenza assegnati alla *Constituency Commission* e alla *Referendum Commission*, nonché di confermare il ruolo degli enti locali nell'organizzazione materiale delle elezioni, i punti di maggiore divergenza hanno riguardato l'allargamento del raggio di azione della Commissione alla gestione dei registri elettorali, sempre appannaggio degli enti locali, e al controllo sulle finanze dei partiti politici, affidato alla *Standards Commission*[41].
Il risultato è un insieme articolato di competenze, che comprende l'esercizio di funzioni amministrative attribuite precedentemente ad altri organi, funzioni amministrative introdotte per la prima volta nell'ordinamento, funzioni di supervisione di attività attribuite agli enti locali e funzioni di ricerca e formazione.
Nel primo gruppo di funzioni rientrano quelle relative all'organizzazione dei referendum, alla registrazione dei partiti politici e alla definizione dei collegi elettorali.
Sul referendum, la legge ripropone quanto già previsto nel *Referendum Act 1998*: da un lato attribuendo a *An Coimisiún Toghcháin* i compiti informativi finalizzati a illustrare le argomentazioni favorevoli e contrarie alla proposta referendaria, promuovere la consapevolezza rispetto al referendum e incoraggiare la partecipazione; e dall'altro lato accreditando partiti politici e altre formazioni sociali come enti interessati all'oggetto del referendum, azione da cui discendono una serie di diritti di partecipazione al procedimento referendario[42].
Alla Commissione elettorale è inoltre affidata la tenuta del registro dei partiti politici. Il *Registrar*, prima individuato nel *Clerk* del *Dáil*, è adesso il *Chief Executive* della Commissione, responsabile tra l'altro dell'iscrizione dei partiti al registro e della verifica sui loro nomi ed emblemi. Al *Board* della Commissione sono invece riservate funzioni di appello nei confronti delle decisioni del *Chief Executive*[43].
Quanto alla definizione dei collegi elettorali, la legge attribuisce alla Commissione le funzioni prima assegnate tanto alla *Constituency Commission* quanto alle *Local Boundary Committees*. Infatti, la legge richiede alla Commissione elettorale di preparare i rapporti di revisione dei collegi e delle circoscrizioni elettorali per le elezioni del *Dáil*, a seguito di ciascun censimento della popolazione, ma anche per le elezioni dei parlamentari europei e degli organi degli enti locali[44].
Nel secondo gruppo di funzioni rientrano invece una serie di competenze rispetto a materie che trovano proprio nell'*Electoral Reform Act 2022* una prima disciplina organica e che riguardano vari aspetti relativi alla regolazione della propaganda elettorale.

---

[41] Vedi C. Cousins, C. Lynch, *Bill Digest*, cit.; nel corso del dibattito, D.M. Farrell, *Conclusion and Reflection*, cit., sottolineava «The risk […] that a future government – under advice from its civil service mandarins who, not for the first time, will include some with vested interests to protect – will opt for a minimalist route, effectively re-designating SIPO by adding a few additional functions to its role. It is important, therefore, to be clear about the sort of electoral commission that should be designed for Ireland. There are three areas to address: its role, its powers and its resources».
[42] *Electoral Reform Act 2022. Part 2 (Electoral Commission), Chapter 5 (Referendum Functions)*, artt. 31-40.
[43] *Electoral Reform Act 2022. Part 2 (Electoral Commission), Chapter 6 (Registration of political parties functions)*, artt. 41-55.
[44] *Electoral Reform Act 2022. Part 2 (Electoral Commission), Chapter 7 (Dáil and European Parliament constituency review functions)*, artt. 56-59, e *Chapter 8 (Local electoral area boundary review functions)*, art. 60-63.

La parte IV della legge è interamente dedicata alla disciplina della pubblicità politica online, disponendo norme che garantiscono la riconoscibilità di tali forme di comunicazione, identificando le responsabilità delle piattaforme e degli inserzionisti e ponendo limiti ulteriori per la pubblicità commissionata al di fuori dello Stato. Alla Commissione sono assegnati sia funzioni di monitoraggio, tanto in generale sulla pubblicità politica online quanto sulle piattaforme e gli inserzionisti, sia compiti sanzionatori, potendo svolgere indagini e richiedere alle piattaforme e agli inserzionisti le azioni necessarie per rimediare rispetto alle eventuali violazioni delle disposizioni contenute nella legge. È anche prevista la realizzazione di guide, studi e materiale informativo per incoraggiare l'adozione di comportamenti conformi alla legge e per individuare le irregolarità più comuni[45].
La parte V della legge riguarda invece più nello specifico la regolazione delle informazioni elettorali online e il contrasto ai comportamenti manipolativi o inautentici. Le funzioni della Commissione sono finalizzate principalmente a individuare casi di disinformazione e misinformazione, avendo anche in questo caso compiti tanto di monitoraggio quanto sanzionatori. Come nella parte precedente, alla Commissione sono altresì assegnate competenze di più ampio spettro, che vanno dalla pubblicazione di codici di buona condotta in materia di informazioni elettorali online alla promozione della consapevolezza pubblica anche tramite l'elaborazione di specifici programmi di educazione. Nell'esercizio delle funzioni previste in questa parte della legge, la Commissione è coadiuvata da un *Advisory Board* e da uno *Stakeholder Council* con funzioni consultive[46].
Potenzialmente più controverse, e in ogni caso di più difficile inquadramento, possono essere invece quelle funzioni che la legge attribuisce alla Commissione in qualità di organo supervisore di attività svolte dagli enti locali. Il riferimento è in particolare alla competenza riconosciuta a *An Coimisiún Toghcháin* di monitorare il registro elettorale.
Si tratta, in effetti, di uno degli ambiti più problematici dell'organizzazione delle elezioni in Irlanda; tuttavia, a differenza di quanto visto per quanto riguarda l'informazione referendaria e il disegno dei collegi elettorali, i problemi di accuratezza dei registri elettorali, che hanno tra l'altro reso non del tutto affidabili i calcoli sull'effettivo tasso di partecipazione al voto, non hanno condotto in passato a una esternalizzazione della funzione tramite istituzione di organi *ad hoc*[47]. Né la riforma del 2022 ha messo in discussione l'affidamento agli enti locali della tenuta dei registri elettorali, sebbene si fosse dibattuta l'opportunità di trasferire tale competenza alla Commissione elettorale[48].
Quest'ultima assume in ogni caso significativi e penetranti compiti di supervisione, che potrebbero lasciare presagire anche un più diretto coinvolgimento, in futuro, nella gestione e nell'aggiornamento dei registri elettorali. La Commissione può infatti compiere studi sull'accuratezza e completezza dei registri, sulle attività svolte e sui procedimenti seguiti, ma anche individuare buone pratiche e proporre raccomandazioni alle autorità di regis-

[45] *Electoral Reform Act 2022. Part 4 (Regulation of online political advertising)*, artt. 119-143.
[46] *Electoral Reform Act 2022. Part 5 (Regulation of electoral process information, online electoral information and manipulative or inauthentic behaviour)*, artt. 144-172.
[47] I problemi, che hanno riguardato principalmente omissioni, duplicazioni e in generale la qualità e l'omogeneità dei registri elettorali, sono dovuti principalmente all'eterogeneità delle operazioni condotte dagli enti locali e alla mancanza di risorse adeguate. Vedi E. O'Malley, *Apathy or Error? Questioning the Irish Register of Electors*, in *Irish Political Studies*, 2001; J. Kavanagh, *Electoral Law in Ireland: Sustaining Electoral Integrity*, cit.; F. Buckley, T. Reidy, *Managing the Electoral Process*, cit.; D.M. Farrell, *Conclusion and Reflection*, cit.
[48] Vedi C. Cousins, C. Lynch, *Bill Digest*, cit.; ancora D.M. Farrell, *Conclusion and Reflection*, cit., sosteneva che «Following best international practice (such as in Australia and New Zealand), the Irish electoral commission should play a key role in cleaning up and modernizing our archaic registration and vote processes».

trazione e modifiche legislative al Governo[49]. Nel maggio 2025, *An Coimisiún Toghcháin* ha pubblicato il suo primo Rapporto di supervisione sui registri elettorali, esprimendo profonda preoccupazione per i perduranti problemi di accuratezza e completezza e per l'eterogeneità nella qualità dei registri elettorali dei 31 enti locali irlandesi, nelle operazioni svolte e nelle risorse disponibili[50].

L'organizzazione materiale delle operazioni elettorali resta invece più saldamente nelle mani degli enti locali, che del resto hanno tradizionalmente dimostrato di svolgere siffatte funzioni in maniera efficace. La legge si limita in questo caso a prevedere la possibilità, per la Commissione, anche su richiesta del Governo, di emettere pareri e raccomandazioni sull'adozione di norme e politiche in materia elettorale e di pubblicare dei rapporti a seguito di ciascuna elezione[51]. *An Coimisiún Toghcháin* ha in ogni caso colto a pieno la possibilità prevista dalla legge, predisponendo un rapporto per ciascuna delle elezioni che si sono svolte nel 2024 e nel 2025[52].

Le considerazioni adesso svolte in merito alle funzioni relative alla tenuta dei registri elettorali e allo svolgimento delle operazioni elettorali evidenziano l'importanza delle attività di studio assegnate alla Commissione, che del resto ricorrono, come osservato, almeno anche in relazione al tema della pubblicità politica e dell'informazione elettorale online. Si tratta, in realtà, di specificazioni di un ultimo gruppo di funzioni attribuite alla Commissione, quelle di ricerca e formazione, peraltro sempre più ricorrenti anche a livello comparato[53].

La previsione di tali funzioni assume rilevanza anche nella misura in cui colloca la Commissione in una posizione di cerniera tra istituzioni politiche e rappresentative e cittadinanza: da un lato, infatti, svolge attività di ricerca in materia elettorale, e, su questa base, può formulare al Governo le raccomandazioni che ritiene opportune; dall'altro lato, realizza programmi di educazione, informazione e formazione per promuovere la conoscenza dei processi elettorali e democratici, favorire la partecipazione politica dei cittadini e incoraggiare l'esercizio del diritto di voto[54].

A tal proposito è infine interessante notare, ancora una volta, l'attivismo dimostrato dalla Commissione, che al 2026 ha messo a punto sia un programma di ricerca sia un programma di formazione, realizzando su quelle basi due prodotti di ricerca e sei attività di formazione[55].

6. Le commissioni elettorali, oggi, di fronte alle sfide delle crisi democratiche e costituzionali

L'esperienza irlandese conferma come le commissioni elettorali stiano progressivamente assumendo (soprattutto nelle democrazie consolidate) un ruolo diverso rispetto a quello tradizionalmente loro attribuito (specialmente nelle democrazie in transizione). Create essenzialmente per garantire la regolarità e la libertà delle elezioni tramite l'imparzialità dell

[49] *Electoral Reform Act 2022. Part 2 (Electoral Commission), Chapter 10 (Oversight of electoral register)*, art. 69.
[50] Rapporto disponibile su https://www.electoralcommission.ie/oversight-of-electoral-register/.
[51] *Electoral Reform Act 2022. Part 2 (Electoral Commission), Chapter 9 (Research, advisory and voter education functions)*, artt. 66 e 68.
[52] Rapporti disponibili su https://www.electoralcommission.ie/publications/post-electoral-event-reviews/.
[53] Vedi C. Cousins, C. Lynch, *Bill Digest*, cit.
[54] *Electoral Reform Act 2022. Part 2 (Electoral Commission), Chapter 9 (Research, advisory and voter education functions)*, artt. 64, 65 e 67.
[55] Si tratta, da un lato, dell'analisi sul *ballot papers design* e sull'*electoral postering*; e, dall'altro lato, degli approfondimenti su *Ireland's voting system*, *Ireland's democracy*, *The Irish Constitution*, *Your vote matters*, *Glossary of electoral terms* e *Who does what in the polling station*. Vedi, rispettivamente, https://www.electoralcommission.ie/research-programme/ e https://www.electoralcommission.ie/learning-hub/.

'amministrazione elettorale, esse tendono oggi a configurarsi come istituzioni di più ampia e attiva garanzia dell'intero processo democratico.

In tale prospettiva, la stessa tradizionale categoria delle *free and fair elections* come standard di riferimento sembra poter essere messa in discussione. Tale nozione rimane certamente centrale, ma appare limitata alla legalità della competizione elettorale e alla correttezza delle operazioni di voto, configurando un ruolo principalmente difensivo e reattivo dell'amministrazione elettorale. Più adatta a descrivere l'attuale disegno istituzionale delle commissioni elettorali risulta invece essere la categoria della *electoral integrity*; essa non richiede semplicemente un ripensamento dell'oggetto (non soltanto le operazioni elettorali, ma l'intero ciclo elettorale) e del parametro delle elezioni (non soltanto il diritto interno, ma gli standard internazionali di *hard law* e *soft law*), bensì del ruolo stesso dell'amministrazione elettorale, che si fa sempre più propositivo e proattivo.

È proprio questo cambio di paradigma a spiegare l'evoluzione tanto della struttura quanto delle funzioni delle commissioni elettorali. L'esperienza di *An Coimisiún Toghcháin* costituisce, da questo punto di vista, un esempio particolarmente significativo di tale trasformazione. L'ampliamento delle competenze rende tuttavia potenzialmente più complesso il ruolo delle commissioni elettorali. Se il controllo sulla regolarità delle operazioni di voto può essere esercitato secondo procedure e attraverso parametri relativamente consolidati e condivisi anche a livello comparato e internazionale, funzioni come quelle di contrasto alla disinformazione e alla misinformazione, ma anche quelle legate alla promozione della consapevolezza e della partecipazione politica, possono risultare maggiormente impegnative nella misura in cui richiedono competenze e conoscenze specifiche e un contesto istituzionale necessariamente collaborativo[56]. La stessa esperienza irlandese mostra come la Commissione si sia rapidamente attivata per dare concreta attuazione al mandato ricevuto dal legislatore, ma evidenzia anche la complessità nell'esercitare le nuove responsabilità che le sono state attribuite[57].

Infine, la crescente centralità delle commissioni elettorali deve essere letta anche alla luce dei preoccupanti fenomeni di regressione costituzionale che non risparmiano, e anzi interessano particolarmente, le democrazie consolidate. L'indebolimento dell'integrità elettorale rappresenta infatti uno dei primi strumenti attraverso cui vengono progressivamente svuotate le garanzie proprie della forma di Stato democratica-costituzionale. In questo contesto, le amministrazioni elettorali, anche nella forma delle commissioni elettorali, possono costituire un importante presidio a tutela della democrazia costituzionale. Al tempo stesso, però, l'esperienza comparata mostra come le commissioni elettorali possano divenire oggetto di tentativi di condizionamento politico e di cattura istituzionale e trasformarsi esse stesse in attori delle regressioni costituzionali[58].

La loro resilienza passa necessariamente dalla capacità di mantenere indipendenza e credibilità, ciò che a sua volta non può prescindere dalla loro legittimazione popolare. In

[56] Prendendo qui in prestito la teoria proposta da A. Kavanagh, *The Collaborative Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2023.

[57] Vedi, soprattutto in relazione ai referendum del 2024 sulla famiglia e sulla cura, D. Kenny, *How to lose a referendum (in Ireland) – challenges of practical and symbolic constitutional change*, in *Comparative Constitutional Studies*, 2025.

[58] Vedi A. Huq, T. Ginsburg, *How to Lose a Constitutional Democracy*, in *UCLA Law Review*, 2018; T.S. James, K. Matlosa, V. Shale, *Safeguarding election management bodies in the age of democratic recession*, in *South African Journal of International Affairs*, 2023; M. Tushnet, *The New Fourth Branch. Institutions for Protecting Constitutional Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021; sia inoltre consentito rinviare a G. Milani, *Giustizia elettorale*, in T. Groppi, C. Bassu, T.E. Frosini, R. Tarchi (a cura di), *Lessico in-costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025.

questo senso, la promozione della consapevolezza e della partecipazione politica da parte della cittadinanza non costituisce più una funzione accessoria delle commissioni elettorali, ma al contrario assume la dignità di super-funzione dalla quale tutte le altre derivano. L'evoluzione, nei prossimi anni, di *An Coimisiún Toghcháin* costituirà in questa prospettiva non soltanto un elemento di rilievo per la comprensione dell'ordinamento irlandese, ma diverrà chiave di lettura per comprendere come disegnare o ridisegnare l'amministrazione elettorale anche in prospettiva comparata.