

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3389

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

SIRAGUSA, DORI, MENGA, PAXIA, ROMANIELLO, TERMINI, VIZZINI

Disposizioni in materia di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero e delega al Governo per l'introduzione del voto elettronico per i medesimi cittadini

Presentata il 2 dicembre 2021

ONOREVOLI COLLEGHI! — Con la presente proposta di legge si intende intervenire sul sistema di voto degli italiani all'estero, al fine di apportare le modifiche che, già a partire dal dibattito parlamentare che ha portato all'approvazione della legge n. 459 del 2001 (cosiddetta « Legge Tremaglia »), nonché a seguito della prima attuazione della stessa, apparvero necessarie agli occhi di giuristi, operatori e forze politiche, oltre che agli stessi nostri concittadini che vivono e risiedono al di fuori dei confini nazionali. Lunga e varia è infatti la lista delle irregolarità denunciate o portate alla luce dalle numerose inchieste che, in questo ventennio, hanno mostrato tutte le falle del voto estero. Le criticità hanno riguardato vari aspetti della procedura: dalla ricezione dei plichi all'espressione del voto, dall'invio della documentazione allo scrutinio finale.

Per ciò che concerne il primo di tali aspetti, accade molto spesso che i plichi elettorali, inviati dal consolato, non giun-

gano all'elettore per vari motivi. La documentazione può non essere infatti spedita all'indirizzo di residenza corretto, per mancato aggiornamento dei registri dell'anagrafe consolare; possono verificarsi errori del servizio postale; oppure, come rilevato da alcune inchieste giornalistiche, può addirittura accadere che truffatori possano intercettare i plichi per poi rivenderli a candidati disonesti.

Altre volte invece accade che i plichi elettorali vengano spediti più volte: come successo, ad esempio, a un italiano residente a Praga in occasione del *referendum* costituzionale del 2016. L'elettore, dopo aver espresso la propria preferenza e spedito la busta, si è visto recapitare un secondo plico con una seconda scheda. L'episodio denunciato è oltremodo grave poiché, così facendo, si concede ovviamente a un singolo elettore la possibilità di votare due volte. A questo proposito è bene evidenziare come le operazioni di scrutinio, se svolte regolarmente, dovrebbero comunque consen-

tire l'individuazione di un doppio voto: tuttavia, come mostrato in alcuni servizi televisivi, le operazioni di scrutinio sembrano essere avvenute – in alcuni casi – con superficialità, senza seguire le corrette procedure.

A ogni modo, anche dopo la ricezione del plico è possibile che si verifichino irregolarità. Infatti, come più volte segnalato da alcune inchieste giornalistiche, accade che alcuni elettori facciano commercio di schede, vendendole a terzi a un prezzo che sembra si aggiri tra gli otto e i dieci euro a documento.

Un'altra considerazione da fare è quella concernente la personalità del voto, che l'attuale sistema non permette di garantire. L'invio dei plichi a indirizzi di residenza spesso, come detto, non aggiornati, comporta che il plico possa essere ricevuto anche da una persona diversa dal legittimo destinatario: la nostra democrazia, il voto sui *referendum*, il voto per eleggere i parlamentari italiani sono dunque affidati a quattro milioni di plichi consegnati a destinatari potenzialmente sconosciuti. L'attuale legislazione dà di fatto diritto di voto a chiunque riceva il plico, italiano o no: potenzialmente, stiamo concedendo tale diritto anche a stranieri residenti all'estero. Tutto si basa sull'ipotesi che gli indirizzi registrati nell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE) a cui sono inviati i plichi siano corretti, ma appare evidente che sia un'ipotesi molto fragile; ciononostante, a quest'ipotesi continuiamo ad affidare la nostra democrazia.

È bene inoltre ricordare che, il 4 ottobre 2018, la Giunta delle elezioni della Camera dei deputati ha ricevuto in audizione la presidente dell'Ufficio centrale per la circoscrizione Estero, dottoressa Flavia Perra, la quale ha suggerito « una modifica legislativa, che ormai giudichiamo indispensabile, per suddividere tra diverse Corti d'appello l'elettorato estero, suddividendo lo stesso per le ripartizioni ». Suggestendo inoltre l'introduzione della cosiddetta inversione dell'opzione di voto: « Come altro suggerimento, sempre per un'eventuale modifica legislativa, riteniamo che sarebbe opportuno invertire il cosiddetto diritto di

opzione: chi vuole votare per corrispondenza, deve scegliere quest'opzione ».

Appare pertanto doveroso iniziare una seria riflessione sulle problematiche e sulle lacune che sono emerse dall'applicazione della disciplina del voto degli italiani all'estero, intervenendo sulla stessa con opportune modifiche al fine di rendere maggiormente fruibile e trasparente un istituto partecipativo come le elezioni nazionali e i *referendum*, in conformità a quanto stabilito dall'articolo 48 della Costituzione. È infatti attraverso questa partecipazione che si concretizza il legame tra le nostre comunità oltre confine e la terra d'origine, al contempo assicurando loro una peculiare rappresentanza nel Parlamento nazionale.

È per i medesimi motivi che si vuole intervenire, infine, anche sulle quattro ripartizioni in cui è suddivisa la circoscrizione Estero, così come individuate dall'articolo 6 della legge n. 459 del 2001, il quale assegna a ciascuna delle stesse almeno un deputato e un senatore; i restanti eletti sono ripartiti in proporzione ai cittadini residenti sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti. Attualmente (si veda il decreto del Ministro dell'interno 28 gennaio 2020, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 25 del 31 gennaio 2020), la consistenza dei cittadini residenti in ciascuna ripartizione è la seguente:

- a) Europa: 2.986.906;
- b) America meridionale: 1.711.245;
- c) America settentrionale e centrale: 486.847;
- d) Africa, Asia, Oceania e Antartide: 301.083.

Questi numeri rendono evidente la forte disomogeneità esistente tra le ripartizioni, la quale va a tradursi, conseguentemente, in una disparità dal punto di vista della rappresentanza. Si propone, quindi, di ovviare a tali squilibri, pur tenendo conto delle specificità delle diverse comunità residenti all'estero e della conseguente esigenza di differenziarne la rappresentanza. Per ragioni di omogeneità culturale e lin-

guistica, si prevede, da una parte, l'aggregazione dei Paesi prevalentemente ispanofoni dell'America centrale e meridionale e, dall'altra, il raggruppamento comprendente Africa, Asia, Oceania, Antartide e America settentrionale.

La presente proposta di legge si compone di otto articoli.

All'articolo 1, intervenendo sulla legge 27 ottobre 1988, n. 470, si istituisce, nell'ambito dell'AIRE, un apposito Registro degli elettori residenti all'estero, registro al quale ogni nostro connazionale residente all'estero sarà tenuto a iscriversi per esercitare il proprio diritto di voto. In sede di prima iscrizione all'AIRE, o di aggiornamento dei propri dati, il consolato chiederà al cittadino se intende o meno iscriversi a tale Registro.

All'atto dell'iscrizione al Registro, quindi, si dovranno comunicare eventuali variazioni dei propri dati contenuti nell'AIRE, oltre che, ai fini delle comunicazioni con gli uffici competenti, i propri indirizzi di residenza o di posta elettronica; scegliendo poi la modalità di voto preferita: per corrispondenza o tramite voto elettronico; ricevendo infine un personale libretto elettorale. A seguito dell'iscrizione nel Registro degli elettori residenti all'estero verrà infatti consegnato un libretto elettorale, di validità quinquennale, contenente cinque certificati elettorali dotati di identico codice a barre; tale codice è necessario ai fini dell'identificazione personale dell'elettore e della validità delle operazioni di scrutinio. Al termine dei cinque anni, il connazionale potrà decidere se rinnovare o meno l'iscrizione nel Registro, che può essere fatta anche per periodi discontinui. Le modalità di rilascio del libretto, o del suo eventuale rinnovo, sono definite in modo tale da garantire il rispetto dei principi di certezza dei rapporti giuridici e di tutela della riservatezza personale.

L'articolo 2 modifica la legge 27 dicembre 2001, n. 459, invertendo l'opzione di voto attualmente disciplinata: come regola generale, si prevede quindi che i cittadini italiani residenti all'estero votino in Italia, nella circoscrizione del territorio nazionale relativa alla propria sezione elettorale; i

cittadini italiani residenti all'estero che siano invece iscritti nel Registro degli elettori residenti all'estero voteranno nella circoscrizione Estero, per corrispondenza o digitalmente. Non si modifica invece il voto per corrispondenza dei cittadini temporaneamente all'estero di cui all'articolo 4-bis della stessa legge.

Si modifica il numero delle ripartizioni della circoscrizione Estero, riducendole a tre.

Si istituiscono inoltre, presso le corti d'appello di Roma, Milano e Napoli, uffici centrali per la circoscrizione Estero, ciascuno competente per una delle ripartizioni: ciò al fine di migliorare le operazioni di scrutinio dei voti, appesantite in occasione delle consultazioni elettorali dalla concentrazione, in un'unica località, dei plichi e del personale addetto. Infine, per ovviare alle gravi criticità a cui si è già fatto riferimento in precedenza, si interviene con alcune modifiche ai commi 3 e 6 dell'articolo 12 della legge n. 459 del 2001, finalizzate a rendere più sicuro e affidabile il sistema di invio dei plichi e il sistema di espressione del voto. Si prevede infatti che, una volta espresso il proprio voto sulla scheda elettorale, l'elettore introduca la scheda nella busta più piccola, la sigilli e la inserisca nella busta bianca preaffrancata insieme ad un certificato elettorale; spendendola infine non oltre il decimo giorno precedente la data stabilita per le votazioni in Italia.

Da ultimo, al fine di semplificare le operazioni di scrutinio nelle votazioni per la circoscrizione Estero, si prevede l'introduzione di codici a barre o altri sistemi a lettura ottica per la tracciabilità dei plichi, oltre che la possibilità di avvalersi di strumenti di lettura ottica nelle operazioni di scrutinio.

Con gli articoli 3 e 4 si apportano modifiche alle leggi 23 ottobre 2003, n. 286, e 6 novembre 1989, n. 368, stabilendo che i membri dei Comitati degli italiani all'estero (Comites) e del Consiglio generale degli italiani all'estero (CGIE) decadono dalla carica all'atto della presentazione della loro candidatura per le elezioni della Camera deputati o del Senato della Repubblica.

Con l'articolo 5 si conferisce una delega legislativa al Governo, al fine di introdurre un sistema di voto e di scrutinio elettronico, limitatamente alle elezioni di cui alla legge 27 dicembre 2001, n. 459; si ritiene infatti indispensabile che l'esercizio del diritto di voto possa finalmente beneficiare delle opportunità offerte dalla tecnologia digitale. Il voto elettronico, infatti, è in grado di offrire maggiori garanzie rispetto al sistema elettorale tradizionale, semplificando, al tempo stesso, le operazioni di voto sia per gli aventi diritto, sia in sede di scrutinio. Con la sua introduzione si annullerebbero infatti i margini di interpretazione delle schede nulle, automatizzando inoltre lo spoglio dei voti espressi senza la

necessità di verifica di ogni singola scheda. Il voto elettronico dovrà essere congegnato in maniera tale da garantire la segretezza, l'anonimato e l'unicità dello stesso, oltre che la riservatezza e la protezione dei dati sensibili, prevedendo a tal fine idonei strumenti di sicurezza che prevengano attacchi di tipo informatico e telematico.

L'articolo 6 contiene disposizioni transitorie e di attuazione. Tra queste, si prevede che le rappresentanze diplomatiche e consolari siano tenute a informare ciascun elettore delle nuove modalità di partecipazione alle consultazioni elettorali disciplinate dalla legge.

Gli articoli 7 e 8 recano, infine, le disposizioni finanziarie e finali.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Modifiche alla legge 27 ottobre 1988, n. 470, in materia di introduzione del Registro degli elettori residenti all'estero)

1. Dopo l'articolo 1 della legge 27 ottobre 1988, n. 470, sono inseriti i seguenti:

« Art. 1-bis. – 1. Nell'ambito delle anagrafi degli italiani residenti all'estero di cui all'articolo 1, è istituito il Registro degli elettori residenti all'estero, di seguito denominato "Registro", al quale ogni cittadino italiano residente all'estero è tenuto a iscriversi per esercitare il diritto di voto all'estero per l'elezione delle Camere, per i referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione, per l'elezione del Comitato degli italiani all'estero ai sensi della legge 27 dicembre 2001, n. 459, e della legge 23 ottobre 2003, n. 286, e per le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia alle quali partecipano i cittadini italiani residenti in Stati dell'Unione europea o in altri Stati esteri che non abbiano optato per il voto nello Stato dell'Unione di residenza come previsto dalla normativa vigente.

2. Apposita annotazione indica, per ogni cittadino iscritto nelle anagrafi di cui all'articolo 1, se lo stesso è iscritto nelle liste elettorali di un comune della Repubblica e se è iscritto nel Registro.

3. In sede di prima iscrizione alle anagrafi di cui all'articolo 1 o di aggiornamento dei dati relativi alla propria posizione, il consolato chiede al cittadino residente all'estero se intende iscriversi o restare iscritto nel Registro.

4. All'atto dell'iscrizione nel Registro ogni cittadino italiano residente all'estero deve:

a) comunicare eventuali variazioni dei dati contenuti nelle anagrafi di cui all'articolo 1 relativi alla propria posizione nonché l'indirizzo della propria residenza o

l'indirizzo della propria posta elettronica ai fini delle comunicazioni con gli uffici competenti;

b) scegliere tra la modalità di voto per corrispondenza e quella mediante voto elettronico; nelle more dell'introduzione del voto elettronico, il voto è esercitato per corrispondenza;

c) acquisire il libretto elettorale personale di cui all'articolo 1-ter.

5. L'iscrizione nel Registro può essere effettuata, anche per periodi discontinui, entro il termine di trentadue giorni precedenti la data di svolgimento delle consultazioni elettorali e ha una validità di cinque anni, decorsi i quali l'elettore può procedere al rinnovo della stessa. Prima della scadenza, l'ufficio consolare nella cui circoscrizione l'elettore ha la residenza invia una comunicazione sulle modalità di rinnovo dell'iscrizione.

6. Tutte le modifiche relative alle posizioni anagrafiche registrate nelle anagrafi di cui all'articolo 1 o la cancellazione dalle stesse comportano l'aggiornamento automatico del Registro.

Art. 1-ter. — 1. Il libretto elettorale personale ha una validità di cinque anni e viene consegnato, a seguito dell'iscrizione nel Registro, a mano presso il consolato o con il sistema postale più affidabile e, ove possibile, con posta raccomandata o con altro mezzo di analoga affidabilità dall'ufficio consolare nella cui circoscrizione l'elettore ha la residenza.

2. Il libretto elettorale personale è contrassegnato da un numero di serie e contiene:

a) i dati anagrafici del titolare, compreso l'indirizzo di residenza;

b) cinque certificati elettorali dotati di identico codice a barre necessario ai fini dell'identificazione personale dell'elettore e della validità delle operazioni di scrutinio. Il codice a barre cambia a seguito di emissione di un nuovo libretto.

3. Le modalità di rilascio e di eventuale rinnovo del libretto sono definite in modo

da garantire la consegna dello stesso nel rispetto dei principi generali in materia di certezza dei rapporti giuridici e tutela della riservatezza personale ».

Art. 2.

(Modifiche alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, in materia di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero)

1. Alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'articolo 1 è sostituito dal seguente:

« Art. 1. – 1. I cittadini italiani residenti all'estero votano in Italia, nella circoscrizione del territorio nazionale relativa alla sezione elettorale in cui sono iscritti.

2. I cittadini italiani residenti all'estero iscritti nel Registro degli elettori residenti all'estero, di cui all'articolo 1-*bis* della legge 27 ottobre 1988, n. 470, votano per corrispondenza o mediante voto elettronico »;

b) l'articolo 4 è abrogato;

c) l'articolo 5 è sostituito dal seguente:

« Art. 5. – 1. Il Governo, mediante unificazione dei dati del Registro degli elettori residenti all'estero, di cui all'articolo 1-*bis* della legge 27 ottobre 1988, n. 470, e dell'elenco degli elettori di cui all'articolo 4-*bis* della presente legge, predispone le liste elettorali, distinte secondo le ripartizioni di cui all'articolo 6, per le votazioni di cui all'articolo 1, comma 1 »;

d) all'articolo 6, comma 1, le lettere b), c) e d) sono sostituite dalle seguenti:

« b) America centrale e meridionale;

c) America settentrionale, Africa, Asia, Oceania e Antartide »;

e) l'articolo 7 è sostituito dal seguente:

« Art. 7. – 1. Presso le corti di appello di Roma, Milano e Napoli, entro tre giorni dalla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del decreto di convocazione dei comizi elettorali, sono istituiti gli uffici centrali per la circoscrizione Estero, rispettivamente per le ripartizioni di cui alle let-

tere *a)*, *b)* e *c)* del comma 1 dell'articolo 6. Ciascun ufficio centrale è composto da sei magistrati, dei quali uno con funzioni di presidente e uno con funzioni di vicepresidente vicario, scelti dal presidente della corte di appello. Ciascun ufficio opera con la presenza di almeno tre componenti, tra cui il presidente o il vicepresidente »;

f) all'articolo 12:

1) al comma 3, le parole: « il plico contenente il certificato elettorale, la scheda elettorale e la relativa busta ed una busta affrancata » sono sostituite dalle seguenti: « il plico contenente la scheda elettorale e la relativa busta (« busta piccola ») ed una busta affrancata »;

2) al comma 6, le parole da: « nell'apposita busta » fino a: « diritto di voto » sono sostituite dalle seguenti: « tale scheda nella busta piccola, la sigilla e la inserisce nella busta affrancata insieme ad un certificato elettorale »;

g) all'articolo 11, dopo il comma 2 è inserito il seguente:

« *2-bis*. Le buste affrancate e il tagliando del certificato elettorale sono dotati di apposito codice a barre o di altri sistemi a lettura ottica e in generale di decifrazione che, nel rispetto della segretezza del voto, assicurino la tracciabilità dei plichi e garantiscano la correttezza delle operazioni di voto »;

h) all'articolo 14, comma 3, alinea, secondo periodo, dopo le parole: « coadiuvato dal vicepresidente e dal segretario » sono aggiunte le seguenti: « , anche avvalendosi di appositi strumenti di lettura dei codici a barre o degli altri sistemi di lettura ottica nonché di decifrazione di dati di cui all'articolo 11, comma *2-bis* ».

Art. 3.

(Modifica alla legge 23 ottobre 2003, n. 286, in materia di disciplina dei Comitati degli italiani all'estero)

1. All'articolo 8 della legge 23 ottobre 2003, n. 286, dopo il comma 1 è inserito il seguente:

« *1-bis*. I membri del Comitato decadono dalla carica all'atto della presenta-

zione della loro candidatura per le elezioni della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica ».

Art. 4.

(Modifica alla legge 6 novembre 1989, n. 368, in materia di membri del Consiglio generale degli italiani all'estero)

1. All'articolo 5 della legge 6 novembre 1989, n. 368, dopo il comma 2 è inserito il seguente:

« 2-bis. I membri del CGIE decadono dalla carica all'atto della presentazione della loro candidatura per le elezioni della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica ».

Art. 5.

(Delega al Governo in materia di voto elettronico)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e con il Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, un decreto legislativo per la determinazione del sistema di voto e di scrutinio elettronico per le consultazioni elettorali di cui alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere il voto elettronico per tutti i cittadini elettori di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 27 dicembre 2001, n. 459, presso un apposito seggio individuato dall'autorità consolare;

b) garantire la segretezza, l'anonimato e l'unicità del voto nonché la riservatezza dei dati sensibili e la sicurezza elettronica delle operazioni di voto rispetto ad attacchi di tipo informatico e telematico;

c) assicurare che le operazioni di voto e di scrutinio si svolgano in forma automatizzata, al fine di impedire la contraf-

fazione o l'annullamento delle indicazioni di voto o di parte della documentazione elettorale;

d) consentire, nel rispetto della segretezza del voto, la tracciabilità dell'espressione del voto, in caso di verifiche effettuate a seguito di ricorsi giudiziari;

e) in caso di malfunzionamento o impossibilità di utilizzo dei sistemi tecnologici e informatici di cui alla lettera *a)*, introdurre un sistema di voto da remoto per consentire all'elettore di esprimere la sua preferenza tramite una qualsiasi macchina connessa alla rete, previa identificazione e autenticazione;

f) predisporre un programma di informazione sulle modalità di esercizio del diritto di voto all'estero rivolto ai cittadini italiani residenti all'estero;

g) prevedere un periodo transitorio per la sperimentazione del voto elettronico in cui esso sia affiancato dalle modalità tradizionali di espressione del voto per corrispondenza.

2. Con il decreto legislativo di cui al comma 1 il Governo determina, per le medesime consultazioni elettorali, le modifiche del procedimento elettorale che si rendano eventualmente necessarie in seguito all'introduzione del sistema di voto elettronico.

3. Lo schema del decreto legislativo di cui al comma 1 è trasmesso alle Camere ai fini dell'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, da rendere entro sessanta giorni dalla data di trasmissione.

4. Entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, le rappresentanze diplomatiche e consolari inviano a ciascun elettore di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 27 dicembre 2001, n. 459, un plico contenente un'apposita informativa, sia in lingua italiana che nella lingua degli Stati esteri di residenza, sulla nuova modalità di espressione del voto elettronico, fermi restando gli strumenti di informazione periodica di cui all'articolo 2 della legge 27 dicembre 2001, n. 459.

Art. 6.

(Disposizioni transitorie e di attuazione)

1. Il Governo, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvede ad apportare le modifiche e integrazioni necessarie al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 2 aprile 2003, n. 104, e alle altre disposizioni normative in materia, al fine di dare attuazione alle disposizioni della presente legge.

2. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le rappresentanze diplomatiche e consolari inviano a ciascun elettore di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 27 dicembre 2001, n. 459, un plico contenente un'apposita informativa, nella lingua italiana e nella lingua degli Stati esteri di residenza, sulle nuove modalità di partecipazione alle elezioni disciplinate dalla presente legge, fermi restando gli strumenti di informazione periodica di cui all'articolo 2 della legge 27 dicembre 2001, n. 459.

Art. 7.

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

2. Al fine di garantire la stabilizzazione e il rafforzamento delle misure previste dal decreto legislativo di cui all'articolo 5, nell'ambito della legge di bilancio annuale possono essere individuate risorse finanziarie ulteriori rispetto a quanto stabilito dalla legislazione vigente in materia di esercizio del diritto di voto degli italiani residenti all'estero, da destinare all'attuazione del citato decreto.

Art. 8.

(Clausola di salvaguardia)

1. Le disposizioni della presente legge e del decreto legislativo emanato in attuazione della stessa si applicano alle regioni

a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione.



18PDL0169610