

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2868

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ONORI, PASTORELLA, RUFFINO, D'ALESSIO, ROSATO, SOTTANELLI,
GRIPPO, BONETTI, RICHETTI, BENZONI**

Modifiche alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, e altre disposizioni
in materia di esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini
italiani residenti all'estero

Presentata il 9 aprile 2026

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il sistema di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero, come disciplinato dalla legge 27 dicembre 2001, n. 459, e dal relativo regolamento di attuazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 2 aprile 2003, n. 104, presenta vizi strutturali che incidono sulla percezione di affidabilità, integrità e trasparenza del processo democratico. La stessa Corte costituzionale, in un *obiter dictum* contenuto nell'ordinanza n. 63 del 27 marzo 2018, ha riconosciuto « oggettive criticità » della normativa che riguarda il bilanciamento dell'effettività del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero con gli imprescindibili principi di personalità, libertà e segretezza del voto sanciti dall'articolo 48 della Costituzione.

Nel corso degli anni, infatti, sono emersi episodi e segnalazioni di irregolarità, nonché problemi legati alla dispersione, al ritardo o alla mancata consegna dei plichi elettorali. Tali elementi hanno contribuito ad alimentare una diffusa percezione di vulnerabilità del sistema, incidendo negativamente sulla fiducia dei cittadini e, conseguentemente, rischiando di scoraggiare la loro propensione a partecipare al voto.

Un ulteriore profilo critico riguarda la frammentazione del quadro normativo applicabile alle diverse consultazioni elettorali, con modalità di partecipazione differenziate per le elezioni politiche e referendarie, da un lato, ed elezioni del Parlamento europeo dall'altro. Tale assetto determina disomogeneità e disallineamenti procedurali che incidono sulla chiarezza e

sulla semplicità dell'esercizio del diritto di voto.

Le criticità del sistema vigente sono state ampiamente analizzate nell'ambito dell'indagine conoscitiva svolta nella Giunta delle elezioni della Camera dei deputati nel corso della XVIII legislatura, concernente le modalità applicative della legge n. 459 del 2001. In tale sede è emersa, in particolare, una diffusa consapevolezza dei limiti del voto per corrispondenza, come previsto dalla normativa vigente, sia sotto il profilo delle garanzie costituzionali del voto sia in relazione all'efficienza amministrativa e alla sostenibilità organizzativa del sistema.

Al fine di rispondere a queste problematiche, si propone, innanzitutto, una revisione delle modalità di voto per i cittadini italiani iscritti nell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE), prevedendo il voto in presenza presso le sedi diplomatico-consolari, quale metodo ordinario di espressione del voto. Tale modalità, in quanto presidiata e più vicina al modello tradizionale del seggio elettorale, assicura procedure formalizzate di identificazione e di scrutinio e risulta pertanto maggiormente conforme ai principi di personalità, libertà e segretezza del voto.

Contestualmente, la presente proposta di legge non elimina la possibilità di voto per corrispondenza, ma ne ridefinisce l'utilizzo attraverso un meccanismo basato sulla manifestazione esplicita della volontà dell'elettore, secondo il modello della cosiddetta « opzione inversa ». L'elettore può manifestare preventivamente e in modo esplicito la propria scelta di avvalersi di una modalità di espressione del voto diversa da quella ordinaria; in assenza di tale opzione, resta iscritto per il voto presso le sedi consolari. Resta comunque ferma la possibilità, per ciascuna consultazione, di esercitare il voto in Italia.

Questo assetto risulta, allo stesso tempo, coerente con le diverse raccomandazioni formulate in sede internazionale, in particolare dall'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa nei rapporti di osservazione elettorale, che richiamano gli Stati alla neces-

sità di assicurare il principio di inclusività e di prevedere, per gli elettori che abbiano difficoltà a presentarsi fisicamente al seggio, procedure alternative di voto.

Viene altresì proposta l'introduzione, per quanto riguarda il voto per corrispondenza, di sistemi di tracciabilità del plico elettorale lungo l'intero ciclo di trasmissione e restituzione, che consentono all'elettore e alle amministrazioni competenti di monitorare le diverse fasi del processo nel pieno rispetto della segretezza del voto. Tali strumenti hanno la finalità di attenuare le criticità legate alla dispersione o alla mancata consegna dei plichi, velocizzando al contempo le operazioni di verifica e riducendo i margini di incertezza circa l'effettivo recapito del materiale elettorale.

Per rispondere inoltre alle criticità legate all'identità dell'elettore e, in particolare, al rischio che il materiale elettorale regolarmente recapitato venga utilizzato da soggetti diversi dal destinatario, senza che il sistema attuale consenta alcuna verifica in tal senso, la proposta di legge introduce un complessivo processo di modernizzazione e digitalizzazione delle procedure elettorali. Si prevede nello specifico l'utilizzo di sistemi di identità digitale riconosciuti al fine di identificare in modo univoco l'elettore, ferma restando, in ogni caso, la piena garanzia della libertà e della segretezza del voto. In tale quadro si inserisce altresì l'istituzione della tessera elettorale digitale del cittadino italiano residente all'estero, quale strumento personale e univoco che attesta l'iscrizione dell'elettore nelle liste elettorali e registra la partecipazione alle consultazioni.

Per quanto concerne invece le summenzionate elezioni del Parlamento europeo, la disciplina vigente prevede che i cittadini italiani residenti in Paesi terzi possano esercitare il diritto di voto esclusivamente recandosi nel territorio nazionale, con evidenti ripercussioni sulla partecipazione elettorale. Tale criticità è stata, altresì, oggetto di specifici atti di indirizzo parlamentare: con l'ordine del giorno in assemblea (AC 9/01780/012), a prima firma Onori, accolto dal Governo nel marzo 2024, è stato infatti assunto l'impegno a valutare l'opportunità

di adottare iniziative, anche normative, volte a prevedere, a partire dalle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia successive a quelle del 2024, modalità di voto per gli italiani residenti all'estero in Paesi non membri dell'Unione europea alternative al rientro nel territorio nazionale. La presente proposta di legge interviene pertanto anche su tale profilo, estendendo le nuove modalità di esercizio del voto alle elezioni del Parlamento europeo, al fine di garantire un assetto normativo più coerente, uniforme e idoneo a favorire la partecipazione.

Nel suo complesso, la presente proposta di legge rappresenta la conclusione di un percorso di riflessione che ha l'obiettivo di rendere il diritto di voto effettivo e pienamente garantito, assicurando un migliore equilibrio tra la partecipazione e la sicurezza. In un contesto di mobilità crescente e strutturale, appare infatti necessario ricondurre a coerenza un sistema che, pur riconoscendo formalmente il diritto di voto ai cittadini residenti all'estero, registra delle difficoltà nell'assicurare condizioni di esercizio uniformi ed effettive in conformità con i principi costituzionali. La presente proposta di legge intende pertanto colmare questo divario, adeguando le procedure elettorali, rafforzando la trasparenza, l'equità e l'affidabilità complessiva del processo democratico.

Nello specifico, la presente proposta di legge si compone di sette articoli. L'articolo 1 reca le modifiche principali alla legge n. 459 del 2001 e ne costituisce il nucleo normativo centrale. Viene ridefinito il campo di applicazione soggettivo e oggettivo della citata legge, estendendone l'ambito alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini residenti in Paesi appartenenti all'Unione europea che non abbiano optato per il voto nel Paese di residenza. Si introduce il meccanismo dell'opzione inversa: il voto in presenza presso le rappresentanze consolari e diplomatiche diventa la modalità ordinaria, mentre il voto per corrispondenza costituisce una scelta esplicita dell'elettore, con durata quinquennale e rinnovabile.

Sono inoltre introdotti gli articoli 11-*bis* e 11-*ter*: il primo disciplina la gestione digitale delle liste elettorali e istituisce la tessera elettorale digitale, strumento personale e univoco che attesta l'iscrizione nelle liste elettorali e registra la partecipazione alle consultazioni, garantendo la separazione tecnica e funzionale tra identificazione e scrutinio; il secondo disciplina le modalità di autenticazione digitale dell'elettore, sia per il voto in presenza sia per il voto per corrispondenza, mediante sistemi riconosciuti a livello nazionale ed europeo, quali per esempio il sistema pubblico di identità digitale, la carta d'identità elettronica o altri sistemi conformi al regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014. L'articolo 1 aggiorna, infine, la disciplina del plico elettorale, introducendo l'obbligo di allegare un fascicolo informativo imparziale contenente, tra l'altro, le ragioni del «sì e del no» in caso di *referendum* ovvero i programmi delle liste in caso di elezioni, e prevedendo sistemi di tracciabilità lungo l'intero ciclo di spedizione e di restituzione delle buste contenenti il materiale elettorale.

L'articolo 2 introduce l'obbligo di trasparenza patrimoniale per i candidati nella circoscrizione Estero, specificando che le dichiarazioni devono comprendere anche i redditi prodotti all'estero, al fine di garantire piena uniformità con quanto previsto per i candidati nel territorio nazionale ed evitare asimmetrie informative.

L'articolo 3 prevede l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e la titolarità di cariche negli organismi di rappresentanza degli italiani all'estero, rispettivamente il Comitato degli italiani all'estero, di cui alla legge 23 ottobre 2003, n. 286 e il Consiglio generale degli italiani all'estero, di cui alla legge 6 novembre 1989, n. 368, al fine di prevenire sovrapposizioni tra diverse funzioni rappresentative.

L'articolo 4 prevede la pubblicazione disaggregata dei dati di affluenza, con distinzione tra elettori residenti in Italia ed elettori iscritti all'AIRE, al fine di consentire una rappresentazione più accurata della partecipazione elettorale e una migliore

comprensione del fenomeno dell'astensionismo.

L'articolo 5 interviene sul testo unico degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, modificando il meccanismo di calcolo del *quorum* di validità nelle elezioni comunali con lista unica. La presenza nelle liste elettorali di iscritti all'AIRE che non partecipano al voto locale può determinare un ampliamento meramente formale della platea degli elettori, incidendo sul denominatore dell'affluenza e rischiando di invalidare consultazioni che registrano una partecipazione effettiva significativa. La presente proposta di legge prevede, pertanto, che, ai fini del calcolo della percentuale dei votanti, non siano considerati gli elettori iscritti all'AIRE che non abbiano partecipato al voto.

Le misure di cui agli articoli 4 e 5 consentono, inoltre, di distinguere con maggiore precisione tra astensionismo effettivo

e astensionismo apparente, contribuendo a una rappresentazione più accurata dei livelli di partecipazione. Tale finalità è coerente con quanto evidenziato dalla relazione finale « Per la partecipazione dei cittadini: come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto », cosiddetto « Libro bianco sull'astensionismo », presentata il 14 aprile 2022 dalla Commissione di esperti di studio e consulenza, di analisi ed elaborazione di proposte, anche di carattere normativo e iniziative idonee a favorire la partecipazione dei cittadini al voto, coordinata dal professor Franco Bassanini, istituita con decreto del Ministro per i rapporti con il Parlamento con delega alle riforme istituzionali 22 dicembre 2021.

Infine, l'articolo 6 reca le disposizioni di attuazione e transitorie e l'articolo 7 reca la clausola di salvaguardia per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Modifiche alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, in materia di esercizio del diritto di voto da parte 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, iscritti nelle liste elettorali di cui all'articolo 5, comma 1, esercitano il diritto di voto nella circoscrizione Estero, di cui all'articolo 48 della Costituzione, per:

a) l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

b) i *referendum* previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione;

c) l'elezione dei Comitati degli italiani all'estero, ai sensi della legge 23 ottobre 2003, n. 286;

d) l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, per i cittadini italiani residenti in Stati membri dell'Unione europea che non abbiano optato per il voto nello Stato dell'Unione europea di residenza o in altri Stati esteri, secondo la normativa vigente.

2. Gli elettori di cui al comma 1 esercitano il diritto di voto presso le rappresentanze consolari.

3. Gli elettori di cui al comma 1 possono esercitare il diritto di voto in Italia, e in tale caso votano nella circoscrizione del territorio nazionale relativa alla sezione elettorale in cui sono iscritti, previa opzione da esercitare per ogni votazione e valida limitatamente ad essa.

4. Gli elettori di cui al comma 1 possono altresì esercitare il diritto di voto per corrispondenza, previa opzione da esercitare

ogni cinque anni e rinnovabile alla scadenza.

5. Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale comunica al Ministero dell'interno, almeno trenta giorni prima della data stabilita per le votazioni, i nominativi di tutti gli elettori che si sono avvalsi dell'opzione del voto per corrispondenza »;

b) all'articolo 4-*bis*:

1) al comma 1, le parole: « per corrispondenza » sono sostituite dalle seguenti: « secondo le modalità di cui all'articolo 1, commi 2 e 4, »;

2) al comma 2, terzo periodo, la parola: « Essa » è sostituita dalle seguenti: « Qualora l'opzione di cui al primo periodo sia riferita alle modalità di cui all'articolo 1, comma 4, essa »;

3) al comma 3, secondo periodo, le parole da: « che inseriscono » fino alla fine del comma sono sostituite dalle seguenti: « che inseriscono i nominativi degli elettori, secondo procedure stabilite con decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con il Ministro dell'interno, in elenchi speciali finalizzati a garantire l'esercizio del voto nella circoscrizione Estero con le modalità di cui al comma 1 »;

4) al comma 4, le parole: « per corrispondenza » sono soppresse;

c) dopo l'articolo 11 sono inseriti i seguenti:

« Art. 11-*bis*. — 1. Al fine di garantire l'unicità dell'esercizio del diritto di voto, la sicurezza delle operazioni elettorali e l'aggiornamento costante dei dati degli elettori residenti all'estero, le liste elettorali dei cittadini italiani residenti all'estero sono gestite mediante sistemi digitali interoperabili.

2. Le liste elettorali di cui al comma 1 sono formate, aggiornate e consultate in modalità digitale dagli uffici consolari competenti, in coordinamento con il Ministero dell'interno e con i comuni, nel rispetto della normativa vigente in materia di protezione dei dati personali.

3. I sistemi digitali di gestione delle liste elettorali di cui al comma 1 assicurano:

- a) l'identificazione univoca dell'elettore;
- b) la prevenzione delle doppie iscrizioni e delle duplicazioni di voto;
- c) l'aggiornamento tempestivo dei dati anagrafici ed elettorali;
- d) la tracciabilità delle operazioni di accesso e modifica delle liste, limitatamente ai profili amministrativi.

4. Nell'ambito dei sistemi digitali di cui al presente articolo è istituita la tessera elettorale digitale del cittadino italiano residente all'estero, di seguito denominata "tessera elettorale digitale", quale strumento elettronico personale per gli elettori residenti all'estero destinato a sostituire la tessera elettorale prevista per i cittadini residenti nel territorio nazionale.

5. La tessera elettorale digitale:

- a) è associata in modo univoco all'elettore;
- b) attesta la regolare iscrizione nelle liste elettorali;
- c) registra l'avvenuta partecipazione alle consultazioni elettorali e referendarie, senza alcuna indicazione relativa al contenuto del voto espresso;
- d) indica l'eventuale opzione per il voto per corrispondenza nelle consultazioni elettorali nei cinque anni successivi all'esercizio dell'opzione da parte dell'elettore ai sensi dell'articolo 1, comma 4, ovvero l'eventuale opzione per il voto in Italia, valida per la singola consultazione elettorale ai sensi dell'articolo 1, comma 3.
- e) è consultabile dall'elettore in modalità digitale, previa autenticazione, attraverso i portali per i servizi consolari digitali, ivi compreso il portale Fast-IT (Farnesina servizi telematici per italiani all'estero), ovvero tramite piattaforme digitali equivalenti.

6. In ogni caso, i sistemi di cui al presente articolo garantiscono la separazione

funzionale e tecnica tra la gestione delle liste elettorali e della tessera elettorale digitale e le operazioni relative all'espressione del voto e allo scrutinio.

Art. 11-ter. – 1. Nell'ambito del voto per corrispondenza, l'identificazione dell'elettore avviene esclusivamente mediante strumenti di autenticazione digitale, finalizzati a consentire l'accesso alle procedure per l'esercizio del diritto di voto e a registrare l'avvenuta partecipazione alla votazione.

2. L'autenticazione digitale di cui al comma 1 è effettuata mediante sistemi di identità digitale riconosciuti a livello nazionale o dell'Unione europea, compresi il sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale istituito dall'articolo 64 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, la carta d'identità elettronica di cui all'articolo 66 del medesimo codice di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005, o altri sistemi di identificazione elettronica conformi al regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, nel rispetto della normativa vigente in materia di protezione dei dati personali.

3. Le operazioni di identificazione digitale di cui al comma 1 sono limitate alla verifica dell'identità dell'elettore e alla registrazione dell'avvenuta partecipazione alla votazione e sono tecnicamente e funzionalmente separate da ogni fase relativa all'espressione del voto, alla scheda elettorale e allo scrutinio.

4. L'avvenuta partecipazione alla votazione è registrata, in formato digitale, nella tessera elettorale digitale, senza alcun collegamento con il contenuto del voto espresso.

5. Nell'ambito del voto per corrispondenza, l'autenticazione digitale di cui al presente articolo è finalizzata in via esclusiva all'attestazione della titolarità dell'elettore e alla registrazione, con modalità tracciabili, dell'avvenuta ricezione del plico elettorale da parte dell'elettore stesso, senza incidere sulla libertà e sulla segretezza del voto, né costituire prova dell'espressione dello stesso »;

d) all'articolo 12:

1) al comma 3, le parole: « agli elettori ammessi al voto per corrispondenza » sono sostituite dalle seguenti: « agli elettori che abbiano esercitato l'opzione per il voto per corrispondenza »;

2) dopo il comma 3 è inserito il seguente:

« 3-bis. Il plico di cui al comma 3 contiene altresì un fascicolo informativo destinato all'elettore, predisposto secondo criteri di imparzialità e trasparenza, recante, nel caso di *referendum*, un'illustrazione sintetica delle ragioni a sostegno del voto affermativo e del voto negativo al quesito referendario o, nel caso di elezioni, la presentazione dei programmi o delle liste dei candidati. Le modalità di predisposizione del fascicolo informativo sono stabilite con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale »;

3) dopo il comma 7-bis è inserito il seguente:

« 7-ter. Il plico di cui al comma 3 è soggetto a sistemi di tracciabilità e di monitoraggio per l'intero ciclo di spedizione e di restituzione, secondo modalità tecniche stabilite con decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, sentiti gli esperti in materia di sicurezza, logistica e protezione dei dati personali, nel rispetto della segretezza e della libertà del voto ».

Art. 2.

(Modifica all'articolo 2 della legge 5 luglio 1982, n. 441, in materia pubblicità della situazione patrimoniale di titolari di cariche elettive)

1. All'articolo 2 della legge 5 luglio 1982, n. 441, dopo il secondo comma è aggiunto il seguente:

« Gli adempimenti di cui ai commi primo e secondo si applicano anche ai candidati nella circoscrizione Estero di

cui all'articolo 48, terzo comma, della Costituzione. La dichiarazione di cui al numero 2) del primo comma comprende altresì i redditi prodotti all'estero, secondo la normativa vigente ».

Art. 3.

(Introduzione dell'articolo 3-bis della legge 13 febbraio 1953, n. 60, in materia di incompatibilità con le cariche parlamentari)

1. Alla legge 13 febbraio 1953, n. 60, dopo l'articolo 3 è inserito il seguente:

« Art. 3-bis. — 1. I membri del Parlamento non possono ricoprire la carica di presidente di un Comitato degli italiani all'estero, di cui alla legge 23 ottobre 2003, n. 286, né essere membri del Consiglio generale degli italiani all'estero, di cui alla legge 6 novembre 1989, n. 368 ».

Art. 4.

(Disposizioni in materia di trasparenza della partecipazione elettorale)

1. Al fine di garantire una corretta rappresentazione della partecipazione alle votazioni e di migliorare l'accuratezza delle liste elettorali, il Ministero dell'interno pubblica i dati relativi all'affluenza alle consultazioni elettorali in maniera disaggregata, distinguendo tra gli elettori residenti in Italia e gli elettori residenti all'estero iscritti nell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero di cui alla legge 27 ottobre 1988, n. 470, con particolare riferimento alle elezioni regionali e amministrative.

2. Con decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti i criteri e le modalità applicative delle disposizioni del comma 1.

Art. 5.

(Modifica all'articolo 71 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000,

*n. 267, in materia di computo dei votanti
per la validità delle elezioni comunali)*

1. Al comma 10 dell'articolo 71 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Ai fini del calcolo di cui al primo periodo, nella determinazione del numero degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune non si considerano gli elettori iscritti nell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero che non abbiano partecipato al voto».

Art. 6.

(Disposizioni di attuazione e transitorie)

1. Con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera *b*), della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono apportate al regolamento di attuazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 2 aprile 2003, n. 104, le modificazioni necessarie per adeguarlo alle disposizioni della presente legge.

2. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le rappresentanze diplomatiche e consolari trasmettono a ciascun elettore di cui all'articolo 1, comma 1, della legge n. 459 del 2001, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera *a*), della presente legge, un plico informativo contenente una comunicazione, redatta in lingua italiana e nella lingua ufficiale dello Stato estero di residenza, relativa alle nuove modalità di partecipazione alle consultazioni elettorali disciplinate dalla medesima legge, fermi restando gli strumenti di informazione periodica previsti dall'articolo 2 della stessa legge.

3. Le disposizioni della presente legge si applicano alle consultazioni elettorali e referendarie che si svolgono a decorrere dal centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della medesima legge.

Art. 7.

(Clausola di salvaguardia)

1. Le disposizioni della presente legge si applicano nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.

