

GIUNTA DELLE ELEZIONI

S O M M A R I O

INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sulle modalità applicative, ai fini della verifica elettorale, della legge 27 dicembre 2011, n. 459	34
Audizione, in videoconferenza, del prof. Matteo Cosulich, professore ordinario di diritto costituzionale della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento	34
Audizione, in videoconferenza, del prof. Massimo Luciani, professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma La Sapienza	34
Comunicazioni del Presidente	35
<i>ALLEGATO (Intervento del prof. Carlo Fusaro 27 aprile 2022)</i>	36

INDAGINE CONOSCITIVA

Mercoledì 27 aprile 2022. – Presidenza del presidente Roberto GIACHETTI.

La seduta comincia alle 14.

Indagine conoscitiva sulle modalità applicative, ai fini della verifica elettorale, della legge 27 dicembre 2011, n. 459.

Roberto GIACHETTI, *presidente*, comunica che l'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulle modalità applicative, ai fini della verifica elettorale, della legge 27 dicembre 2001, n. 459 recante « Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero ». La pubblicità dei lavori della seduta sarà assicurata anche dalla trasmissione sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione, in videoconferenza, del prof. Matteo Cosulich, professore ordinario di diritto costituzionale

della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento.

Matteo COSULICH, *professore ordinario di diritto costituzionale della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento*, svolge da remoto una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Interviene, quindi, per porre quesiti e formulare osservazioni, Roberto GIACHETTI, *presidente*, al quale replica l'audito.

Roberto GIACHETTI, *presidente* ringrazia il professor Matteo Cosulich per il contributo fornito alla Giunta e dichiara conclusa l'audizione.

Audizione, in videoconferenza, del prof. Massimo Luciani, professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma La Sapienza.

Massimo LUCIANI, *professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli*

Studi di Roma La Sapienza, svolge da remoto una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono, quindi, per porre quesiti e formulare osservazioni, Alessandro MELICCHIO (M5S), Roberto GIACHETTI, *presidente* e da remoto Elisa SIRAGUSA (MISTO-EV-VE), ai quali replica l'audito.

Roberto GIACHETTI, *presidente*, ringrazia il professor Massimo Luciani per il contributo fornito alla Giunta e dichiara conclusa l'audizione.

Comunicazioni del Presidente.

Roberto GIACHETTI, *presidente*, comunica, infine, che la programmata audizione del professor Carlo Fusaro non avrà luogo. Il professore ha inviato un testo scritto che sarà pubblicato in allegato al resoconto della seduta odierna. Ringrazia anche il professore Fusaro per il contributo fornito e dichiara conclusa la seduta (*vedi allegato*).

La seduta termina alle 15.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte

ALLEGATO

Indagine conoscitiva sulle modalità applicative della legge 27 dicembre 2001 n. 459 recante norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero.

INTERVENTO DEL PROF. CARLO FUSARO 27 APRILE 2022

Ringrazio la Giunta e il suo Presidente per l'invito e mi scuso per la difficoltà a parteciparvi direttamente, dovuta ad impegni pregressi: nel dubbio che il collegamento non sia possibile nella data e nell'ora previste, sintetizzo qui per iscritto ciò che vorrei dire.

1. Una *prima* premessa. L'indagine conoscitiva avviata da codesta Giunta riguarda, cito, «le modalità applicative, ai fini della verifica elettorale, della legge 27 dicembre 2001, n. 459». Lo specifico in quanto la vicenda assai lunga dell'esercizio del diritto di voto degli italiani all'estero ci dice che, ad eccezione per la breve fase a cavallo del nuovo secolo in cui si raggiunse una quasi unanimità, essa è stata sempre caratterizzata da notevoli divisioni fra le forze politiche, con posizioni nel tempo anche mutevoli. Per questo, sin dalla sua prima applicazione, nel 2006, in parte per circostanze contingenti sulle quali non mi soffermo, la legge 459/2001 e le modalità scelte dal legislatore costituzionale e ordinario per facilitare l'esercizio del diritto di voto dei residenti all'estero sono state oggetto di vivaci critiche e contestazioni: con una tendenza, a mio avviso marcata, a trarre spunto da alcuni episodi, in fondo limitati, di cattivo funzionamento del meccanismo per rimettere in discussione l'intero sistema. Non credo che questo sia l'oggetto dell'indagine e cercherò di attenermi all'oggetto specifico di essa, affrontando aspetti più ampi e generali nella stretta misura in cui possano influire sulla regolarità del voto, alla cui verifica la Giunta è preposta. Stesso deve dirsi in relazione alla delicata legislazione sulla cittadinanza che ovviamente determina il numero dei cittadini e dunque degli aventi diritto al voto, ma esula del tutto dal nostro oggetto.

2. Una *seconda* premessa, e un'avvertenza. L'avvertenza è che ho insegnato diritto elettorale e parlamentare, sono stato professore di diritto pubblico comparato: non ho però competenze specifiche su aspetti meramente tecnico-organizzativi dell'esercizio del voto. Ma – in ogni caso, ecco la seconda premessa – ritengo indispensabile dedicare alcune righe a una rilettura dell'art. 48 Cost. e in particolare del comma 3, senza dimenticare che esso fu aggiunto dal legislatore costituzionale allo scopo preciso di facilitare l'esercizio a distanza del diritto di votare da parte dei cittadini residenti all'estero. E' questo il parametro rispetto al quale misurare qualsiasi innovazione legislativa della disciplina vigente in materia, quali che siano i difetti che essa sembra mostrare.

3. Cosa dice, dunque, il comma 3 dell'art. 48 Cost., dopo la l. cost. 1/2000? Ecco una rapida sintesi, per punti: come si vedrà emergono alcuni elementi che spesso nella discussione sulla sua attuazione vengono dimenticati o trascurati.

¹ Professore ordinario a riposo di Diritto pubblico comparato, già docente di Diritto elettorale e parlamentare. Dipartimento di Scienze giuridiche, Università di Firenze; Scuola di Scienze politiche "C. Alfieri".

Primo. Oggetto della disposizione costituzionale è l'esercizio del diritto di voto (non il diritto di voto che è pacifico).

Secondo. La sua disciplina è soggetta a *riserva di legge*.

Terzo. Si tratta di una *riserva di legge rinforzata* perché l'art. 48 detta taluni contenuti costituzionalmente prestabiliti.

Quarto. La norma riguarda l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero. Essa *non* riguarda i cittadini che genericamente si trovino all'estero: non vale (o non dovrebbe valere), perciò, per la disciplina del voto dei cittadini *temporaneamente* all'estero. E' un punto rilevante: infatti, di quest'ultima si occupa, opportunamente, la sfortunata legge elettorale 52 del 2015. Lo dico *en passant* perché la cosa non ci riguarda direttamente in questa sede: ma tengo a precisare che nutro seri dubbi sulla legittimità della soluzione che essa ha adottato, in quanto prevede una disciplina (oggetto di eventuale opzione) dell'esercizio del diritto di voto del cittadino solo temporaneamente all'estero, che consiste nel regolarlo come l'esercizio del diritto di voto del cittadino residente all'estero, il che, invece, la Costituzione non prevede e non permette, e appare incoerente con l'istituzione della Circoscrizione Estero (vedi dopo).

Quinto. L'art. 48.3 prevede che la legge fissi *requisiti* per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero. Ho l'impressione che questa disposizione sia stata sottovalutata: essa, lo dico subito, facoltizza il legislatore a scegliere fra una pluralità di possibili opzioni.

Sesto. L'art. 48.3 prevede che la legge fissi *modalità* per l'esercizio del diritto di voto di questi cittadini, come del resto illustrano i lavoratori preparatori della revisione del 2000, evidentemente specifiche e differenziate rispetto alle modalità "ordinarie" del voto di chi lo esercita in patria. Com'è noto, è questa disposizione che legittima la previsione di una delle forme di voto a distanza che possono essere pensate (per corrispondenza, elettronico), accanto ad altre diverse, quali, ad esempio il voto presidiato anticipato (da tenersi nelle rappresentanza diplomatiche consolari).

Settimo. La norma costituzionale impone che la legge preveda una disciplina dell'esercizio del diritto di voto dei residenti all'estero che ne "assicuri l'effettività". In altre parole la disciplina prevista, quale che sia quella che il legislatore prescelga, deve rendere l'esercizio del voto senza tornare in Patria un qualcosa di *effettivamente* praticabile. Questo significa che non solo non sono costituzionalmente legittime modalità in qualsiasi forma ostative o ostruzionistiche, ma che sarebbe difficilmente legittima una disciplina, innovativa di quella vigente, che si rivelasse suscettibile di ridurre significativamente le possibilità di esercizio del diritto di voto a distanza, rispetto alla disciplina in vigore. Qualsiasi nuova modalità o qualsiasi mix di modalità non può attentare all'*effettività* dell'esercizio del voto riducendola, e deve essere comunque funzionale a perseguire altro fine costituzionalmente rilevante, con attento bilanciamento fra quest'ultimo e quello espresso di cui alla disposizione dell'art. 48.3.

Ottavo. L'art. 48.3 istituisce la circoscrizione Estero rinviando ai successivi artt. 56 e 57 la fissazione del numero dei seggi ad essa assegnati (dopo la revisione del 2020, otto alla Camera e quattro al Senato). In proposito non devo ricordare la logica politico-istituzionale che presiedette a questa scelta che avvenne, lo ricordo, quando erano vigenti le due leggi Mattarella 276 e 277/1993 fondate per tre quarti su collegi maggioritari. Questa scelta – checché se ne sia scritto e se ne dica, pur non molto diffusa in diritto comparato² – è rigorosamente coerente con la concezione dell'intero comma 3 introdotto nel 2000 come norma parzialmente derogatoria delle disposizioni in materia di diritto di voto del medesimo art. 48 negli altri suoi commi. Infatti l'art. 48.3 dà luogo a una *forma di rappresentanza parlamentare specifica* e peculiare. Altri del resto, proprio in questa sede (mi riferisco all'audizione del collega T.E. FROSINI del 20 aprile u.s.), ha osservato che nell'esperienza concreta di

² V. IDEA-IFE, *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*, Stoccolma-Città del Messico, 2007, p. 28. I paesi con rappresentanza specifica dei cittadini all'estero erano allora: Algeria, Angola, Capo Verde, Colombia, Croazia, Ecuador, Francia, Italia, Mozambico, Panama e Portogallo. Questo lavoro è di gran lunga l'opera più completa in materia. Richiamo in particolare il contributo di Dieter Nohlen e Florian Grotz, *The Legal Framework and an Overview of Electoral Legislation*, pp. 65-76.

quattro elezioni (dal 2006 al 2018), in più casi i parlamentari eletti nella Circostrizione Estero, specie nelle ripartizioni *non* europee, hanno mostrato una propensione a rappresentare non tanto partiti ed ideologie quanto specifici interessi (delle comunità degli italiani all'estero): ciò non è uno scandalo, ed è, almeno in parte, nella logica di questa rappresentanza *ad hoc* che aveva infatti previsto, sino a modifica recente, coerentemente, limiti all'elettorato passivo restringendolo ai cittadini che fossero residenti nella ripartizione per la quale si candidavano (previsione inopportuna soppressa). Resta in ogni caso la scelta costituzionale, questo è il punto, di una rappresentanza con caratteristiche sue proprie. Ne è implicita conferma la previsione consapevole di un ben diverso rapporto fra seggi e cittadini: pur con la revisione del 2020, il Parlamento italiano ha un deputato ogni 154.000 abitanti e un senatore ogni 308.000, ma meno di un deputato della circostrizione estero ogni 500.000 residenti all'estero e meno di un senatore ogni milione (il che non si giustificerebbe non fosse espressamente disposto dalla Costituzione). Qualsiasi innovazione della legislazione vigente anche di questo deve tenere conto.

4. Vengo ai problemi che l'esperienza sembra far emergere e che è possibile censire sulla base della documentazione a disposizione: a partire dal testo presentato in bozza dal presidente Giachetti nell'agosto 2020³ (i), dall'audizione della presidente dell'Ufficio centrale per la Circostrizione estero⁴ (ii), dall'esame di alcuni ricorsi davanti alla Giunta delle elezioni della Camera ed anche davanti alla Giunta delle elezioni e delle immunità del Senato⁵ (iii), dai progetti di legge presentati in materia⁶ (iv), nonché dalla principale letteratura in materia⁷ (v).

Le c.d. *criticità* (cioè ciò che non va nel procedimento elettorale quale delineato dalla legge 459/2001 e modificazioni successive e dal regolamento dpr 104/2003)⁸ appaiono essenzialmente di triplice natura:

- Fenomeni legati strutturalmente al voto per corrispondenza
- Fenomeni agevolati dal modo come il voto per corrispondenza è attualmente disciplinato

³ Vedi *Comunicazioni del Presidente sul documento di riepilogo dei profili critici emersi dalla verifica dei poteri*, Giunta delle elezioni, Plenaria del 4 agosto 2020, nonché l'allegata bozza in pari data intitolata *Criticità legislative ed attuative nello svolgimento dell'elezione della Camera dei deputati rilevate a seguito della verifica dei poteri nelle circostrizioni nazionali e nella circostrizione Estero*.

⁴ Resoconto della Giunta delle elezioni della Camera dei deputati, *Audizione della presidente dell'Ufficio centrale per la Circostrizione estero*, dr.ssa Flavia Perra (4 ottobre 2018).

⁵ Trattati dalla *Documentazione per gli auditi*, fornita dalla Giunta (resoconti del 28 luglio 2020, 8 marzo 2022, 24 marzo 2022 e per la Giunta del Senato, resoconto del 2 dicembre 2021).

⁶ Vedi AC 3463 Proposta di legge Ungaro ed altri, presentata il 9 febbraio 2022. Altre proposte, più numerose, sono state presentate in precedenti legislature, sin dalla prima che vide applicato il voto per corrispondenza (la XV). In proposito resta utile la sintesi critica in Rubechi (2006) (dove si analizzano i ben otto progetti presentati allora).

⁷ Per tutti cito Rubechi, M. (2006), *Il voto degli italiani all'estero fra presunti brogli e proposte di modifica* in "Quaderni costituzionali", n. 2/2008, pp. 366-369; un'analisi generale puntuale completa in Tarli Barbieri, G. (2018), *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, pp. 159-168; Tarantino, F. (2007), *Il voto degli italiani all'estero: le difficoltà incontrate in Argentina nell'attuazione delle norme*. "Italian Journal of Electoral Studies" *QOE-IJES*, 57(1), 5-52; Tintori, G. a cura di (2012), *Il voto degli altri: rappresentanza e scelte elettorali degli italiani all'estero*, Milano, Rosenberg & Sellier; Battiston, S. e Mascitelli, B. (2012), *Il voto italiano all'estero*, Firenze, Fup; Trucco, L. (2013), *Le nuove tecnologie salveranno il voto all'estero degli italiani?* in "Quaderni costituzionali", 1/2013, pp. 132-133.

⁸ Può essere non inutile richiamare il sistema delle fonti di attuazione dell'art. 48.3 Cost: L. 27 dicembre 2001, n. 459 (recante *Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero*); Dpr 104/2003 (*Regolamento di attuazione della legge 27 dicembre 2001, n. 459, recante disciplina per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero*); L. 6 maggio 2015, n. 52 (*Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati che ha previsto l'eliminazione delle c.d. intese semplificate; introduzione del voto per i cittadini temporaneamente all'estero*); L. 3 novembre 2017, n. 165 (recante *Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali* che ha previsto, per il voto degli italiani all'estero, nuovi requisiti per le candidature e l'introduzione di nuovi limiti in relazione a precedenti incarichi ricoperti). A questo apparato normativo vanno aggiunte almeno due altre leggi: la precedente legge 470/1988 che disciplina l'AIRE; i commi 627 e 628 dell'articolo unico della L. 160/2019 (in materia di sperimentazione del voto elettronico).

- Altri fenomeni legati al procedimento specificamente disciplinato dalla legge e dal relativo regolamento di attuazione che rendono difficoltoso e caotico lo scrutinio dei voti per ragioni meramente logistiche.

Esaminando tali fenomeni in ordine inverso, appartengono al terzo gruppo molte delle problematiche segnalate, prima di tutto, dall'Ufficio centrale per la Circoscrizione Estero, rispetto alle quali prende posizione il documento del Presidente dell'agosto 2020: tempistiche, designazione dei componenti dei seggi, sede unica per tutti i seggi di scrutinio, complessità del processo di verifica delle schede pervenute.

Appartengono al secondo gruppo le questioni essenzialmente legate prima all'individuazione degli aventi diritto al voto per corrispondenza, poi all'identificazione del singolo elettore e alla necessità di fare il possibile perché il voto sia espresso effettivamente dal destinatario del plico contenente la busta.

Appartengono al primo gruppo, ed esulano forse – parzialmente, dall'oggetto dell'indagine della Giunta le questioni strutturalmente legate al voto per corrispondenza, il quale per definizione non consente – a differenza di tutte le forme di voto presidiato, la certezza pressoché assoluta della personalità del voto (la ragione per la quale – sostanzialmente – si introdusse il comma 3 dell'art. 48, anche se come si osserva, per es. Rubechi, v. nota 7, i costituenti erano convinti che già l'art. 48 quale da essi formulato avrebbe legittimato quella forma di voto).

5. Venendo alle possibili innovazioni legislative (e regolamentari) che potrebbero consentire di affrontare le criticità di cui s'è brevemente detto, vorrei dire innanzitutto che molto si può fare, indubbiamente, per migliorare e rendere più efficiente il procedimento a valle dell'espressione del voto e anche per rendere meno agevole l'accaparramento di voti, tuttavia occorre avere (*uno*) la consapevolezza che, come anticipato, in nessun caso il voto per corrispondenza, come praticamente ogni voto a distanza, può essere assistito dalle stesse garanzie del voto presidiato: almeno nella misura in cui vi sia una disponibilità a “cedere” ad altri il proprio voto da parte del titolare del diritto; (*due*) si tratta di una disponibilità che dipende molto da atteggiamenti culturali che, in alcuni casi, fanno considerare sostanzialmente non illegittimi sia il *family vote* (nel migliore dei casi) sia addirittura la cessione del voto ad altri, considerato persona che tutela gli interessi della singola comunità (in molti casi più per amicizia, fiducia reciproca che per danaro); (*tre*) la contrarietà aperta o nascosta rispetto all'esercizio senza tornare in patria del voto degli italiani all'estero, nonché vicende contingenti (l'eventualità che il voto degli eletti nella Circoscrizione Estero fossero decisivi rispetto alla vita del governo in un sistema che era divenuto fortemente competitivo ed alternativo: il che in effetti è successo solo in parte nella breve legislatura 2006-2008) hanno condotto, complice come sempre un'informazione permanentemente alla ricerca dello scandalo, a un allarmismo che trovo eccessivo. A ben vedere i casi di elezioni annullate nella Circoscrizione Estero non sono affatto numerosi. Ricordo a memoria il caso di un parlamentare eletto senza che avesse in realtà il requisito allora previsto della residenza all'estero (in Belgio), protagonista di una vera e propria truffa per la quale fu condannato e alla fine perse il seggio. C'è poi il caso recentissimo del senatore Cario. Sarà antipatico ma devo osservare che fenomeni di accaparramento delle schede sono stati denunciati sostanzialmente solo in alcune aree ben individuate di forte emigrazione, in particolare nella ripartizione Sud America (segnatamente in Argentina) e in Australia. La stragrande maggioranza degli elettori è del tutto estranea a questo fenomeno. Nelle ultime elezioni del 2018, 675.866 elettori hanno votato nella ripartizione Europa, 108.729 nella ripartizione America del nord, e 66.983 nella ripartizione – diciamo – resto del mondo. Nella ripartizione America del sud han votato 410.844 elettori. Questi elettori non sono pochi ma – tanto più dopo la riduzione dei parlamentari – eleggono non più di tre/quattro parlamentari fra Camera e Senato. Con ciò naturalmente non intendo affatto dire che non si deve fare tutto quanto sia ragionevolmente fattibile per evitare i fenomeni degenerativi di cui giustamente la Giunta si preoccupa: ma che non si può a mio avviso immaginare di penalizzare la stragrande maggioranza degli elettori all'estero, ostacolandone l'esercizio del voto, a causa di un numero limitato di comportamenti illeciti.

5.1. Esula del tutto da questa indagine la questione del mantenimento o no della Circostrizione Estero: si tratta di una norma costituzionale che dobbiamo dare per ferma anche se sia il gruppo di lavoro insediato dal Presidente Napolitano sia la Commissione Letta-Quagliariello nel 2013 si pronunciarono per la sua soppressione⁹. Mi soffermo sulle ipotesi percorribili *a costituzione vigente*. Al riguardo rimando prima di tutto all'eccellente ricerca, recentissimamente pubblicata, promossa dal ministro senza portafoglio D'Incà. Essa, tra l'altro, contiene un'approfondita parte dedicata a ciò che avviene in ben 15 altri paesi¹⁰.

Lascio da parte anche la scelta legislativa se ridurre a tre le quattro ripartizioni nelle quali è oggi divisa la Circostrizione Estero, avanzata dal progetto Ungaro: osservo che è ben vero che gli elettori della ripartizione America del Nord e quelli della ripartizione Africa/Asia/Australia sono relativamente pochi (v. sopra), però è anche vero che quella ripartizione è stata criticata da sempre perché rende l'esercizio della funzione rappresentativa particolarmente difficile proprio nella ripartizione Africa/Asia/Australia. Il legislatore deve valutare se unificandola con l'America del Nord non si finirebbe per aggravare questo aspetto critico.

Lascio da parte, altresì, l'ipotesi, avanzata dal collega Frosini in questa medesima sede, di rivedere la formula elettorale per la Circostrizione Estero: condivido l'opportunità di istituire collegi uninominali, ma non credo che – rispetto ai temi oggetto dell'indagine – il fatto che si voti per una lista con preferenze o per una singola candidatura faccia un significativa differenza (la propensione all'accaparramento di schede da votare non credo cambierebbe).

5.2. Sul piano procedurale stretto non vedo ostacoli ed anzi trovo assolutamente opportune alcune delle innovazioni prospettate in diversa misura dalla Dr. ssa Perra, riprese dal documento Giachetti e anche dal progetto Ungaro. Mi riferisco ad aspetti logistico-organizzativi significativi che penso potrebbero essere regolati agevolmente da nuove norme legislative e appropriate norme regolamentari di attuazione: penso in particolare alla identificazione di elettore, busta, scheda con codice QR o altro equivalente che sarebbe molto utile, soprattutto per agevolare i riscontri preventivi in sede di Ufficio centrale. Misure di buon senso sarebbero ovviamente anche: l'istituzione dell'obbligo di firmare un'apposita dichiarazione da parte dell'elettore o anche solo di allegare copia di un documento di identificazione personale; la revisione dei termini per l'invio di buste e plichi; l'istituzione di verbali elettronici per favorire una più puntuale e completa compilazione da parte dei presidenti di seggio; l'istituzione di prospetti per seggio con i risultati; l'approntamento di plichi più idonei; più funzionali politiche di reperimento del personale dei seggi e una loro miglior formazione (ciò vale, a dire il vero, eccome, per le elezioni nelle circoscrizioni nazionali!).

Quanto all'istituzione di più Uffici centrali, non vedo ostacoli di principio. Valuti la Giunta prima e il legislatore poi se dal punto di vista logistico i vantaggi sarebbero superiori agli svantaggi: occorre stare attenti a non moltiplicare per tre o quattro i problemi che l'Ufficio unico attuale incontra.

5.3. A monte, occorre valutare l'ipotesi dell'individuazione degli aventi diritto a ricevere i plichi per esercitare il voto per corrispondenza. Si tratta di una questione delicata. Ferma restando l'esigenza di far sì che i vari elenchi di elettori provenienti dall'anagrafe, dall'Aire e dai consolati siano oggetti della miglior possibile manutenzione, aggiornamento e riduzione a coerenza, si tratta di vedere se mantenere il sistema automatico per cui l'opzione è per il voto in patria oppure invertire il criterio. Personalmente propenderei per lasciare le cose come stanno, e spiego perché.

⁹ Oltretutto è da dimostrare che le preoccupazioni che indussero il legislatore del 2000 a prevedere una rappresentanza *ad hoc* siano da considerarsi superate.

¹⁰ *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e favorire il voto*, Relazione della Commissione di esperti con compiti 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, istituita con decreto del Ministro per i rapporti col Parlamento con delega alle riforme istituzionali on. Dott. FEDERICO D'INCÀ (aprile 2022). In particolare sono dedicate al tema del voto degli italiani residenti all'estero le pp. 196 e ss.

Prima di tutto nel nostro diritto elettorale (diversamente da quanto avviene in altri ordinamenti a partire da alcuni del mondo anglosassone) il cittadino avente diritto al voto viene automaticamente iscritto nelle liste elettorali, senza doversi attivare: e parimenti in automatico riceve (oggi) la tessera elettorale. La procedura per gli elettori all'estero si conforma in buona sostanza a questa scelta. Sarebbe legittimo prevedere qualcosa di diverso? Probabilmente sì, stante ciò che ho detto analizzando l'art. 48.3. Ma non so se sarebbe opportuno. Per una principale considerazione, che è legata appunto alla sostanza del dettato costituzionale: a torto o a ragione il legislatore costituzionale ha istituito una forma di rappresentanza specifica. Invertire il c.d. *diritto di opzione* va radicalmente contro questa scelta: i pur pochi rappresentanti della Circoscrizione Estero (otto e quattro, come sappiamo) finirebbero per essere eletti, probabilmente, da un numero assai più ridotto di elettori optanti. Il rischio sarebbe di cadere dalla padella nella brace. In ogni caso, ove il legislatore decidesse di scegliere questa strada, penso anche, per ragioni di più agevole gestione del procedimento, che sarebbe opportuno che l'opzione potesse valere non per una sola tornata elettorale ma per un certo numero di anni (dieci?): anche perché a me pare che, diversamente, il rischio di incorrere in una violazione della Costituzione (laddove la norma parla di "assicurare l'effettività" dell'esercizio del diritto) sarebbe assai forte.

Altra cosa sarebbe introdurre un vero e proprio *requisito* che oggi la legislazione non prevede, per poter esercitare il diritto di voto da parte di chi risiede all'estero. Ciò sarebbe pure probabilmente legittimo, a mio avviso. Si potrebbe prevedere per esempio che hanno diritto di votare (e ricevono la busta in automatico) tutti i cittadini residenti all'estero: ma solo fino a un certo numero di anni successivamente all'instaurazione della residenza fuori dall'Italia (10, 15, 20?). Ciò varrebbe naturalmente sia per il voto nella Circoscrizione Estero sia per il voto nel proprio seggio di ultima appartenenza in patria. Successivamente l'esercizio del diritto potrebbe essere riattivato, ma solo su domanda (per esercitarlo rientrando in patria o nelle forme previste restando all'estero).

5.4. Per ridurre i rischi connessi al voto per corrispondenza si potrebbe anche sostituirlo o integrarlo con altra modalità di voto.

Soccorre qui sia la legislazione sperimentale vigente¹¹ sia, più ampiamente *de jure condendo*, la *Relazione D'Incà* (che alla prima fa parziale rinvio). Mi riferisco essenzialmente al *voto anticipato presidiato* e al *voto elettronico*: i quali però differiscono per un aspetto fondamentale. Il voto anticipato potrebbe e dovrebbe (nel caso degli elettori all'estero) integrare il voto per corrispondenza; il voto elettronico potrebbe sostituirlo del tutto. Personalmente suggerisco caldamente la seconda soluzione e spiego brevemente perché.

Voto anticipato presidiato. Vedo con estremo favore, in generale, l'istituzione del voto anticipato presidiato: prima sarà meglio sarà. Adottato da decine e decine di paesi al mondo (vi sono alcuni contesti nei quali i seggi tradizionali sono stati aboliti del tutto), permette all'elettore di votare in modo sicuro, garantendo tutte le caratteristiche del voto nei seggi, *prima* del giorno in cui sono ufficialmente indette le elezioni. Non a caso è considerato una fondamentale misura per accrescere, facilitandola, la partecipazione dei cittadini. Credo non serva diffondersi oltre, rinvio alla *Relazione D'Incà*. Osservo tuttavia che questa modalità di voto *non* è in grado di sostituire del tutto il voto per corrispondenza, se non laddove la presenza degli aventi diritto sia limitata¹²: è la stessa ragione per la quale il voto nei consolati e nelle rappresentanze diplomatiche non fu previsto nel 2001. Vi sono alcuni contesti, segnatamente quelli nella ripartizione America del Sud, dove ciò è di fatto impossibile (invece è sempre stata considerata impensabile, *fuori dall'Unione europea*, l'istituzione di veri e propri seggi, in misura pari a quelli necessari, per ragioni di rapporti coi paesi di residenza degli

¹¹ Mi riferisco alla legislazione (nei giorni scorsi modificata da un decreto del governo Draghi) che prevede e finanzia la sperimentazione del voto elettronico. Vedi anche le *Linee guida* adottate dal Ministero dell'interno il 25 maggio 2021. Esse prevedono proprio una sperimentazione «limitata a modelli che garantiscano il concreto esercizio del diritto di voto degli italiani all'estero» (e degli elettori che si trovino temporaneamente in un luogo lontano dal comune nelle cui liste elettorali risultano iscritti).

¹² Infatti, per le elezioni in Italia, la *Relazione D'Incà* la suggerisce come modalità aggiuntiva.

elettori): laddove gli elettori sono decine e decine, centinaia di migliaia in un territorio abbastanza circoscritto il voto anticipato presidiato (anche se di molto anticipato) è difficilmente sostenibile. Il nostro Ministero degli esteri ha una delle maggiori reti consolari al mondo. Nondimeno gli uffici (fra ambasciate, consolati e istituti di cultura) sono circa 380 cui si aggiungono quasi 500 consolati onorari. In un paese come l'Argentina (quasi 900.000 cittadini italiani ivi residenti) gli uffici (tutti, consolati onorari compresi) sono circa 60. Vuol dire 15.000 cittadini in media (ma in alcune realtà locali ben di più!) per ogni ufficio: anche considerando una partecipazione al voto intorno al 30-40%, ciò vuol dire 6.000 a ufficio/seggio. In caso di voto anticipato presidiato, è difficile immaginare che si tratti di un processo gestibile (ma su questo la Giunta può consultare il MAE, io ne dubito). Si potrebbe però prevedere il voto anticipato presidiato, a maggior garanzia della personalità e della segretezza del voto, ma solo *laddove il numero degli aventi diritto è limitato* (per esempio fino a 1.000-2.000 cittadini). Perciò si dovrebbe mantenere il voto per corrispondenza in molte altre realtà: paradossalmente (ma necessariamente) proprio quelle che han dato luogo alle preoccupazioni della Giunta e dell'opinione pubblica¹³. Inoltre si creerebbe una qualche disparità fra elettori. Per questo si tratta di una soluzione di incerta utilità.

Voto elettronico. Il voto elettronico avrebbe invece vantaggi relevantissimi. Favorirebbe grandemente la partecipazione, evitando ogni spostamento; eviterebbe tutti i problemi connessi all'invio, maneggio, rinvio, trasporto, verifiche, scrutinio di schede cartacee comunque immaginate (dunque eviterebbe, di massima, anche l'accaparramento dei voti); renderebbe praticamente immediato lo scrutinio e a prova di qualsiasi manipolazione; avrebbe costi probabilmente assai inferiori, di certo a regime. Fra gli svantaggi e rischi, invece, quelli certamente già noti alla Giunta: non risolverebbe di per sé il problema del *family voting*, eviterebbe l'accaparramento ma non garantirebbe comunque la segretezza, soprattutto comporterebbe i problemi che il voto elettronico comporta in termini di cybersicurezza: affidabilità del *software* e della rete *Internet* (inclusi possibili *hackeraggi*).

Tuttavia penso che il legislatore dovrebbe porsi comunque il seguente prioritario quesito nel bilanciare pro e contro del voto elettronico e delle altre soluzioni: posto che le modalità in termini di personalità e segretezza sono analoghe fra voto elettronico e voto per corrispondenza (cambiano le modalità di trasmissione delle schede in entrata e in uscita, cambiano le modalità di scrutinio), *i rischi legati alle eventuali interferenze elettroniche* (la *cybersecurity*, unico vero limite del voto elettronico) *sarebbero maggiori o minori rispetto ai rischi documentati di accaparramento delle schede in alcuni contesti?*

Ebbene, la mia preferenza per il voto elettronico nasce dal fatto che considero molto improbabili significativi fenomeni di hackeraggio: proprio il numero degli eligendi, infatti, rende a mio avviso percorribile il voto elettronico per gli italiani all'estero rispetto alle elezioni in patria, in quanto rende rischioso e poco conveniente, poco retributivo (per l'impatto in ogni caso ridottissimo) ogni tentativo di manipolazione elettronica. Mi spiego: una delle ragioni per il rinvio della sperimentazione addotte, per esempio, dal recentissimo decreto legge del governo Draghi fa riferimento ai rischi di cybersicurezza legati al conflitto fra Federazione Russa ed Ucraina, e allo stato di pessimi rapporti fra Federazione Russa e Ue, e quindi Italia. Ma se è doveroso temere tentativi di interferenza russi sulle elezioni politiche di uno dei maggiori paesi UE (il nostro), mi pare assai improbabile che vengano investite risorse per interferire, nell'ambito delle elezioni generali in Italia, sulla sola elezione di un paio di rappresentanti della Circoscrizione Estero! D'altra parte non credo che singoli candidati o loro organizzazioni avrebbero le capacità e le risorse per essere loro a hackerare il software di voto o di trasmissione di esso o di scrutinio.

Considerati gli altri vantaggi, il sollievo e i minori costi per invio, recupero, trasporto, scrutinio di circa due milioni di schede (fra Camera e Senato), la maggior trasparenza complessiva e la maggior difficoltà di commissione di altri comportamenti illeciti (al netto della cybersicurezza), trovo che la

¹³ Anche la Relazione D'Inca prevede il mantenimento del voto per corrispondenza limitatamente agli italiani all'estero «per mancanza di alternative percorribili».

bilancia penda nettamente a favore del voto elettronico che risolverebbe d'un colpo quasi tutte, in pratica, le criticità identificate.

Naturalmente si tratterebbe anche di ragionare delle *modalità specifiche* del voto elettronico da introdurre. Si potrebbe pensare, per esempio, a forme di verifica mediante telecamera del processo di voto elettronico (ciò garantirebbe ulteriormente la personalità del voto, anche se comporterebbe oneri organizzativi cospicui)¹⁴.

D'altra parte, e qui chiudo, le vicende legate alla pandemia da Covid-19 e il modo come si sono efficacemente affrontate a ogni livello, inclusa la verifica della personalità di sottoscrizioni e quant'altro (ricordo solo il precedente della nuova norma che consente la raccolta elettronica delle sottoscrizioni per la richiesta di referendum!) han dimostrato che molto si può fare, e in condizioni sufficienti di sicurezza, senza spostarsi, utilizzando il proprio pc o il proprio smartphone. Che tutto ciò possa comportare qualche rischio è ben possibile: ma compito del legislatore, non devo dirlo a voi, è scegliere il miglior bilanciamento fra pro e contro. Grazie.

¹⁴ Tale modalità in alcuni paesi è stata usata per certificare la personalità dei test Covid-19.