

GIUNTA DELLE ELEZIONI

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

9.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 27 APRILE 2022

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ROBERTO GIACHETTI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		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:	
Giachetti Roberto, <i>presidente</i>	3	Giachetti Roberto, <i>presidente</i>	8, 11, 12, 13
INDAGINE CONOSCITIVA SULLE MODALITÀ APPLICATIVE, AI FINI DELLA VERIFICA ELETTORALE, DELLA LEGGE 27 DICEMBRE 2001, N. 459		Luciani Massimo, <i>professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma La Sapienza</i>	8, 12
Audizione, in videoconferenza, del prof. Matteo Cosulich, professore ordinario di diritto costituzionale della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento:		Melicchio Alessandro (M5S)	11
Giachetti Roberto, <i>presidente</i>	3, 7, 8	Siragusa Elisa (MISTO-EV-VE)	11
Cosulich Matteo, <i>professore ordinario di diritto costituzionale della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento</i>	3, 7	ALLEGATO: Testo depositato dal prof. Carlo Fusaro, professore ordinario a riposo di diritto elettorale e parlamentare della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Firenze	14

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: MoVimento 5 Stelle: M5S; Lega - Salvini Premier: Lega; Partito Democratico: PD; Forza Italia - Berlusconi Presidente: FI; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva: IV; Coraggio Italia: CI; Liberi e Uguali: LeU; Misto: Misto; Misto-Alternativa: Misto-A; Misto-Azione+Europa-Radicali Italiani: Misto-A++E-RI; Misto-MAIE-PSI-Facciamoeco: Misto-MAIE-PSI-FE; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Europa Verde-Verdi Europei: Misto-EV-VE; Misto-Noi con l'Italia-USEI-Rinascimento ADC: Misto-NcI-USEI-R-AC; Misto-Manifesta, Potere al Popolo, Partito della Rifondazione Comunista - Sinistra Europea: Misto-M-PP-RCSE; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
ROBERTO GIACHETTI

La seduta comincia alle 14.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. 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. Le audizioni sono pubbliche e si svolgeranno da remoto. La pubblicità dei lavori sarà assicurata anche dalla trasmissione sulla *web-tv* della Camera.

Audizione, in videoconferenza, del prof. Matteo Cosulich, professore ordinario di diritto costituzionale della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione in videoconferenza del professore Matteo Cosulich, professore ordinario di diritto costituzionale della Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi di Trento. Professore che ringrazio per avere accolto l'invito della Giunta e per avere, inoltre, depositato un testo scritto e gli cedo volentieri la parola.

MATTEO COSULICH, *professore ordinario di diritto costituzionale della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento*. Grazie, onorevole Presidente. Grazie dell'invito davvero gradito, ringrazio anche gli onorevoli componenti la Giunta, che avranno la pazienza di ascoltarmi. Il tema è di grande interesse e di grande

attualità, anche alla luce della riduzione del numero dei parlamentari disposta dalla legge costituzionale n. 1 del 2020 che pone più attenzione sul problema dei parlamentari eletti nella circoscrizione estero. Questo non tanto perché il peso di questi parlamentari è lievemente aumentato nella percentuale della composizione complessiva delle Camere, quanto perché, come vedremo, soprattutto con riferimento al sistema elettorale in senso stretto, la riduzione dei parlamentari eletti nella circoscrizione estero, in qualche modo, accentua, esaspera profili problematici già presenti nella legislazione. D'altra parte, un intervento, una riflessione sulla legge n. 459 del 2001, vale a dire sulla legislazione elettorale relativa alla circoscrizione estero è tanto più opportuna se si riflette sulla circostanza che, a seguito della riduzione del numero dei parlamentari o meglio in vista della riduzione, si era proceduto a modellare la legislazione elettorale per i parlamentari eletti in Italia con la legge n. 51 del 2019, mentre era mancato un analogo intervento per quanto riguarda la circoscrizione estero. Quindi, nel tempo che ho a disposizione passerei velocemente in rassegna le varie fasi del procedimento elettorale per individuare i profili più problematici, naturalmente rinviando poi, come accennava il Presidente, al testo scritto che ho depositato dove troverete una disamina più dettagliata, più esaustiva credo. Partendo dalla individuazione dell'elettorato, credo sarebbe opportuno definire più precisamente l'estensione dell'elettorato. Risultato che si potrebbe, a mio avviso, conseguire invertendo il diritto di opzione previsto dalla legge n. 459. Ovviamente nel senso che qualora gli elettori intendono votare nella circoscrizione estero anziché rientrare in Italia dovrebbero chiederlo

espressamente mentre, attualmente, il meccanismo è esattamente capovolto. In questo modo gli elettori della circoscrizione estero verrebbero individuati precisamente, anche nella loro consistenza numerica. Si ridurrebbero gli oneri finanziari relativi alla predisposizione del materiale elettorale, che sarebbe evidentemente ridotto, e gli stessi fenomeni d'inquinamento dell'autenticità del voto che, purtroppo, si riscontrano verrebbero sicuramente ridotti. In sostanza, si tratterebbe di chiedere all'elettore della circoscrizione estero una scelta preventiva a favore del voto esercitato nella circoscrizione estero stessa. Il che, tra l'altro, a mio modo di vedere, sarebbe anche opportuno perché permetterebbe di confermare il permanere del legame con il nostro Paese che, forse, lo dico sommessamente ma comunque lo dico, è eccessivo a mio avviso limitarsi a presumere, in assenza della residenza e in assenza, spesso, dello *status* di contribuente del residente nella circoscrizione estero. Almeno, a mio avviso, ci vorrebbe una manifestazione del permanere di questo legame che si avrebbe, quanto meno, nella dichiarazione della volontà di voler votare nella circoscrizione estero. Sulla modalità di voto, a mio modo di vedere, bisognerebbe riflettere sulla possibilità di introdurre il voto elettronico, pur nella consapevolezza dei problemi di sicurezza informatica, nei quali non mi addentro perché evidentemente non sono in grado di valutarli tecnicamente. Nell'ipotesi che la tecnologia informatica, della quale, come dicevo, so peraltro pochissimo, permettesse di superare i problemi di sicurezza informatica, che temo siano anche dovuti alla necessità di servirsi di *server* che non sono collocati nel territorio nazionale, quindi non sono controllabili, andrebbe visto con interesse ed attenzione il voto elettronico. Perché è ben vero che al pari del voto postale non garantisce in modo assoluto la personalità e la segretezza, e quindi l'assoluta libertà del voto, requisiti che si potrebbero soddisfare soltanto con un voto presidiato nelle sedi diplomatiche consolari. Tuttavia, è noto che problemi logistici rendono sostanzialmente impossibile il voto presidiato, pensiamo soprattutto a quelle

zone del mondo dove la rete consolare è piuttosto rada, perché pochi sono i nostri concittadini là residenti. Evidentemente si scoraggerebbe l'esercizio del diritto di voto qualora si optasse per un voto presidiato nelle sedi diplomatiche e consolari. Da questo punto di vista, tra voto presidiato e voto postale, il voto elettronico potrebbe, forse, essere una soluzione che consentirebbe un agevole esercizio del diritto di voto e una riduzione anche degli oneri finanziari legati alla predisposizione del procedimento elettorale, fermo restando che occorre risolvere problemi di sicurezza informatica, questo sono gli informatici che debbono dirci se ciò è tecnicamente possibile o no. Venendo al nucleo della disciplina elettorale, alla disciplina legislativa del sistema elettorale in senso stretto, qui c'è un impatto forte della riduzione del numero dei parlamentari, perché se noi incrociamo la riduzione del numero dei parlamentari con la previsione della legge n. 459, per cui a ogni ripartizione, come ben sanno coloro che mi stanno ascoltando, è assegnato almeno un deputato e un senatore ne segue, chiaramente, che al Senato noi abbiamo quattro senatori, ciascuno dei quali viene eletto in una distinta ripartizione, quindi abbiamo in sostanza quattro collegi uninominali. Se poi, utilizzando i dati che avevo a disposizione, cioè quelli del decreto del Presidente della Repubblica del dicembre del 2017 che ha assegnato i seggi alle ripartizioni della circoscrizione estero in vista delle ultime elezioni politiche, si fa una simulazione, ci sarà stata qualche variazione per carità nella dimensione dell'elettorato, però più o meno si possono utilizzare questi dati, ne viene fuori che alla Camera abbiamo una ripartizione con un solo deputato da eleggere, Africa, Asia, Oceania ed Antartide, mentre abbiamo due ripartizioni con due deputati da eleggere, America Meridionale, America settentrionale e centrale e, infine, la ripartizione Europa con tre deputati da eleggere. Cosa consegue da questa considerazione? Consegue che su otto ripartizioni, quattro alla Camera e quattro al Senato, cinque eleggeranno un solo parlamentare, le quattro del Senato e quella della Camera, Africa,

Asia, Oceania ed Antartide. Il che, però, porta a una conseguenza piuttosto paradossale, perché l'articolo 11, comma 1, della legge n. 459 ragiona del 2001 di assegnazione dei seggi tra liste concorrenti in ragione proporzionale. È evidente, un'evidenza logica prima ancora che giuridica, che se si tratta di attribuire un solo seggio non è possibile alcuna ripartizione proporzionale, non c'è nulla di proporzionale. Se rimane la legislazione vigente, in quelli che sono in realtà collegi uninominali, avremo liste formate da uno o due candidati, perché la legge 459 prevede che le liste sono formate da un numero di candidati minimo pari al numero dei seggi da attribuire, uno, oppure massimo pari al doppio dei seggi da attribuire, due. Questo, in realtà, pone qualche problema, perché se la lista è formata da un solo candidato, a parte che è una figura ossimorica una lista formata da un solo candidato, se la lista è formata da un solo candidato è un sistema maggioritario, come sentivo molto opportunamente osservare. Se la lista è formata da due candidati si ottiene il risultato, a mio modo di vedere, di favorire la competizione interna alla lista, cioè il vero scontro elettorale diventa uno scontro di preferenze interno alla lista e questo, a mio avviso, non è virtuoso, tanto è più che è noto, c'è tanta letteratura al riguardo, che l'inquinamento del voto spesso si realizza esattamente con fenomeni non commendevoli legati al voto di preferenza. La mia proposta sarebbe, dove c'è un solo seggio di attribuire, quella di passare a un sistema maggioritario uninominale a un turno, un sistema all'inglese, esplicitare quanto in realtà fattualmente già tende ad avvenire, prevedere un sistema nominale maggioritario a un turno. Ci potrebbe essere un'obiezione, ce ne potrebbero essere tante. C'è un'obiezione che vedo io tecnica, poi naturalmente politiche non sta a me giudicare quali possono essere. Il problema del seggio eventualmente vacante nel corso della legislatura: è evidente che ripetere le elezioni nel collegio nella circoscrizione estera è qualcosa da non augurarsi, dal mio punto di vista. Tuttavia, si potrebbe evitare, c'è qualche esempio in diritto comparato per evitare questa eventualità, prevedendo

un candidato supplente, destinato a subentrare all'eletto nel caso che il seggio diventasse vacante. Consideriamo anche che, in realtà, questo problema della suppletiva si pone comunque oggi, nelle ripartizioni che funzionano come collegi uninominali, perché se la lista è formata da un solo candidato, cosa consentita dalla legislazione vigente, comunque se l'eletto viene meno per qualsiasi ragione, poniamo la meno drammatica, si dimette, comunque andrebbero ripetute in qualche modo le elezioni. Segnalo che la legislazione vigente nulla dice sulle elezioni suppletive. Certo, si potrebbe applicare il DPR n. 361 del 1957, a cui la legge rinvia tutto ciò che non espressamente dispone, però sapete bene, meglio di me, che non è il massimo lavorare per rinvii impliciti in materia elettorale, che è una materia che dovrebbe essere legificata al massimo grado in modo espresso. Se questa ipotesi, che mi sono permesso di formulare, fosse reputata di interesse, ne potrebbe seguire come corollario anche la possibilità di valutare l'opportunità di conservare il voto di preferenza in quelle ripartizioni dove si elegge più di un candidato. In sostanza, tre sulle quattro ripartizioni della Camera dicevamo, due con due eletti, una, Europa, con tre eletti. Perché? Perché ci sarebbe, io lo vedo dal punto di vista dell'armonia complessiva del sistema, un forte disallineamento in quanto su 600 parlamentari della prossima legislatura, soltanto questi sette verrebbero eletti utilizzando il voto di preferenza, che non troverebbe riscontro né per gli altri parlamentari e neppure, in realtà, per le ripartizioni di una circoscrizione estero, cinque su otto, che vedono un solo eletto nel collegio uninominale. Mi permetterei anche di osservare che andrebbe rammentato che la vigente legislazione della circoscrizione estero è stata introdotta quando vigeva una differente legislazione elettorale per i parlamentari eletti in Italia e c'era stato un raccordo probabilmente anche nella previsione della preferenza. Oggi, però, per gli eletti in Italia non è prevista, come sapete molto meglio di me, alcuna forma di preferenza e quindi si realizza un disallineamento, a mio modo di vedere, non parti-

colarmente apprezzabile. Infine, volevo svolgere qualche breve considerazione, perché vedo che il tempo sta passando, con riferimento allo *status* di parlamentari eletti nella circoscrizione estero. Perché l'applicazione, a mio avviso, della medesima disciplina per i parlamentari eletti nella circoscrizione estero e per i parlamentari eletti in Italia, rischia di finire per determinare una qualche disparità di trattamento tra gli uni e gli altri. Mi riferisco, in particolare, alle dichiarazioni patrimoniali e dei redditi che vengono presentate dai parlamentari e della relativa pubblicità di queste dichiarazioni nei siti internet della Camera e del Senato. Mi sto riferendo, come è ben noto, alle previsioni contenute nel primo caso, nelle dichiarazioni, nella legge n. 441 del 1982, nel secondo caso, pubblicità, nella legge n. 13 del 2014. È noto che è possibile che i parlamentari eletti nella circoscrizione estero risiedano all'estero, anche se non è più un vincolo assoluto, è una possibilità, però una possibilità che tende a realizzarsi. Allora, in questo caso, sarebbe opportuno che le medesime previsioni legislative riguardassero anche i redditi percepiti e i patrimoni detenuti all'estero, che sarebbero probabilmente la parte più rilevante degli uni, redditi, e degli altri, patrimoni, dei parlamentari della circoscrizione estero residenti all'estero. In sostanza, a mio modo di vedere, si tratterebbe di legificare quella prassi presente che, se ho ben inteso, basandosi su una deliberazione dell'ufficio di Presidenza della Camera dei deputati, parifica la situazione dei redditi o dei patrimoni in Italia e all'estero, pur nella consapevolezza che potrebbe non essere agevolissima, dal punto di vista tecnico, l'effettiva realizzazione di queste previsioni. Infine, sempre stando allo *status* del parlamentare, per quanto riguarda incompatibilità, ineleggibilità, incandidabilità, a mio modo di vedere, la disciplina è adeguata, dopo gli interventi e le novelle apportate dalla legge n. 165 del 2017, per quanto riguarda la titolarità di cariche pubbliche all'estero da parte dei parlamentari su cui non mi soffermo. Conoscete bene la disciplina, che a mio modo di vedere è piuttosto soddisfacente. Il problema si pone

per le altre cariche e lì segnalo un problema perché alcune cariche detenute all'estero potrebbero potenzialmente contrastare con gli interessi italiani, anche con riferimento a esigenze di sicurezza nazionale del nostro Paese che, purtroppo, nelle ultime settimane sono venute sempre in maggior evidenza. Da questo punto di vista, a mio avviso, sarebbe opportuno novellare la legge che risale agli anni cinquanta, la legge n. 60 del 1953, laddove si prevedono forme di incompatibilità con cariche e uffici a cui si accede per nomina governativa o comunque statale, nonché con riferimento agli enti che gestiscono servizi statali o cui lo Stato contribuisce finanziariamente in via ordinaria. Queste previsioni, a mio avviso, andrebbero estese anche a situazioni nelle quali è un governo estero o uno stato estero a prevedere questi incarichi perché, evidentemente, quando è stato redatto il testo legislativo si pensava al nostro Paese, evidentemente, all'Italia, però potrebbe ben essere il caso di un parlamentare eletto nella circoscrizione estero, residente all'estero e che ricopre di questi incarichi su designazione del Governo di uno Stato che non è particolarmente amico dell'Italia. Secondo me sarebbe opportuno esplicitare questa estensione. Per quanto riguarda le cause di ineleggibilità, all'articolo 10 del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera, di cui al DPR n. 361 del 1957, si fa riferimento a cariche in società o imprese private oppure ad attività professionale svolta a favore delle stesse. Qui, l'ineleggibilità è chiara per quanto riguarda le imprese italiane e le attività svolte in Italia. Probabilmente andrebbe pensata una esplicita estensione all'estero; pensiamo a cosa potrebbe voler dire un parlamentare italiano, eletto all'estero, residente all'estero, magari in un Paese non troppo amico del nostro, che svolge un'attività professionale a favore di un'impresa controllata dal Governo di quello stato estero. Secondo me un po' di cautela al riguardo non guasterebbe, considerando che sono disposizioni legislative degli anni cinquanta, che non potevano certo prevedere certi sviluppi. Grazie. Avrei esaurito il mio

intervento, ringraziandovi naturalmente dell'attenzione.

PRESIDENTE. Siamo noi che la ringraziamo professore, perché il suo intervento ha spaziato su molti temi di particolare interesse, alcune cose anche inedite rispetto a quanto abbiamo ascoltato fino a oggi; per esempio tutto il tema delle tasse è sicuramente una parte molto interessante. Lei ha accennato al tema della sostanziale trasformazione in collegi uninominali e, dove dovesse rimanere la possibilità di eleggere più candidati e quindi con liste, alla possibilità, in quel caso, di utilizzare le preferenze. La domanda che le faccio, in base anche un po' a quello che abbiamo verificato noi in questa Giunta (ma anche, penso, nelle Giunte delle legislature precedenti) riguarda il tema delle preferenze, che è sicuramente uno degli elementi più problematici, se non preoccupanti dal punto di vista dell'espressione del voto un po' « fantasiosa ». La mia domanda è questa: eventualmente, ammesso che si possa mettere mano alla legge, l'ipotesi che da taluni è stata avanzata di brevi, piccole liste bloccate, quindi senza le preferenze, nelle quali sia garantita la parità di genere nella formazione delle stesse, potrebbe essere qualcosa che aiuta in questo senso? Le faccio una seconda domanda relativa alle valutazioni che lei ha fatto, proprio da ultimo, rispetto alla questione incompatibilità e incandidabilità, aggiungerei però decadenza. Precedentemente qualcuno ha messo in evidenza, anche in termini di disparità, il problema dell'applicazione della « legge Severino » che, ovviamente, in Italia risponde a determinati reati che però potrebbero tranquillamente non essere contemplati in altri Paesi e, addirittura, si potrebbe creare una disparità che per reati, paradossalmente molto più gravi, che si commettono in altri Paesi, non si applicherebbe la « Severino » perché, ovviamente, opera a livello italiano. Lei pensa che effettivamente ci sia anche questo problema? La ringrazio.

MATTEO COSULICH, *professore ordinario di diritto costituzionale della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di*

Trento. Grazie, Presidente. Sulla prima domanda la mia idea è esattamente questa, pensare alle liste bloccate, liste brevi. Ma le liste comunque sarebbero brevi perché al massimo potremmo avere nella ripartizione Europa della circoscrizione estero una lista di un massimo di sei candidati, quindi la lista è comunque breve. Ho anch'io avuto percezione che la preferenza contribuisce, almeno nella circoscrizione estero, non poco all'inquinamento dell'autenticità del voto e secondo me andrebbe sicuramente superata. D'accordissimo sull'alternanza di genere nelle liste bloccate. Certo la rappresentanza di genere, o meglio, le misure atte ad agevolare l'equilibrio tra i sessi nella rappresentanza sono abbastanza complesse nella circoscrizione estero perché, in realtà, è presumibile che ciascuna lista veda eletto al massimo il capolista. Quindi non è facile, lì forse bisognerebbe pensare, però stiamo parlando del mondo quindi è abbastanza complicato, che le liste presentate con lo stesso simbolo nelle varie ripartizioni conoscano, come capolista o come candidato nel collegio uninominale, differenze di genere. Per capirci, sono quattro ripartizioni, due capolista o candidati unici uomini, due capolista o candidate uniche donne che potrebbe essere un'ipotesi. Riguardo alla « legge Severino », sono assolutamente d'accordo, anche in questo caso c'è una disparità di trattamento non da poco, non è facilissimo naturalmente farla valere. Mi permetto di aggiungere, lo dico con tutta la cautela e naturalmente la prudenza richiesta se ci si avventura su certe tematiche, non in tutto il mondo la magistratura gode probabilmente delle stesse garanzie di autonomia e imparzialità che ci sono nel nostro Paese. Dunque bisognerebbe fare una valutazione anche in questi termini, il che porta a una serie di difficoltà. A parte questa considerazione, sono assolutamente d'accordo che bisognerebbe avere una corrispondenza di conseguenze rispetto alla condanna per un reato inflitta in un Paese, prendiamo ad esempio un Paese dell'Unione Europea, assimilabile al nostro come garanzia di indipendenza della magistratura. Se il discorso si estende al mondo diventa più complesso

credo, però è una prospettiva da tenere aperta, è sicuramente un problema di disparità di trattamento che tra componenti dello stesso collegio, cioè della Camera e del Senato, non è sicuramente auspicabile.

PRESIDENTE. Bene. Professore, la ringraziamo moltissimo e le auguriamo un buon pomeriggio.

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.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ora, l'audizione in videoconferenza del professore Massimo Luciani, che è professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma, La Sapienza. Lo ringrazio per avere voluto accogliere l'invito della Giunta e gli cedo volentieri la parola per il suo intervento. Prego, professore Luciani.

MASSIMO LUCIANI, *professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma La Sapienza*. Grazie a lei, Presidente. Nella lettera di invito a questa audizione, il Presidente ha chiesto delle riflessioni sulle modalità applicative della legge n. 459 del 2001 e la segreteria ha trasmesso della documentazione. Mi sono attenuto anche ai risultati parlamentari per come sono stati riportati in questa documentazione. Toccherò soltanto alcuni temi. La legge n. 459 del 2001 ha sempre sollevato plurimi interrogativi, alcuni di essi sono radicali e concernono, in particolare, quella che trovo la singolare previsione dell'articolo 6, comma 1, e cioè quella della suddivisione della circoscrizione estero in quattro ripartizioni che voi ben conoscete e ricordo, in particolare, la quarta, Africa, Asia, Oceania, Antartide. Questa previsione disegna delle ripartizioni della circoscrizione estero che sono di tale dimensione, di tale disomogeneità (si pensi soprattutto all'ultima) da fare dubitare della

possibilità di costruire, in questo modo, un coerente rapporto rappresentativo attorno a un territorio di riferimento. Consideriamo che questo territorio, nell'ultimo esempio che ho fatto, può comprendere, che so, Kuala Lumpur e Nairobi. Si tratta di un grave inconveniente che rimonta a mio avviso, a una originaria contraddizione interna della revisione del 2001 e ora ripetuta dalla revisione del 2020. Mentre il riconoscimento del diritto di voto degli italiani all'estero si deve soprattutto alla valorizzazione del diritto individuale di partecipazione, la previsione di una circoscrizione si deve all'idea che gli italiani all'estero compongano una vera comunità oppure una pluralità di comunità articolate nelle varie ripartizioni, ma in questo secondo caso, tuttavia, queste ripartizioni dovrebbe essere omogenee il che, invece, non è. Il problema, sottolineo, si è ora aggravato a seguito della riduzione del numero dei parlamentari che si è dovuta stabilire con la legge costituzionale n. 1 del 2020, una riduzione che ha fatto passare i seggi in palio, lo sapete bene, meglio di me, da 12 a 8 per la Camera, da 6 a 4 al Senato e ha reso ancora più impalpabile, per non dire inesistente, il rapporto fra l'eletto e la sua *constituency*. In precedenza, era stato segnalato da alcuni che il rapporto elettore-seggi era, nelle varie ripartizioni, reciprocamente sproporzionato. La riduzione del numero dei seggi in palio, ovviamente, non ha inciso nella sproporzione relativa, ma oltre ad avere determinato una torsione del sistema elettorale nella circoscrizione estero, che è diventato largamente maggioritario come ha osservato anche il collega Cosulich a causa di un solo seggio nella ripartizione, oltre a questo ha comunque aggravato il problema in termini assoluti. La recente proposta C. 3463 Ungaro e altri cerca di correggerlo e mi sembra che si tratti di una correzione auspicabile, ma non posso fare a meno di segnalare che comunque questa soluzione non riesce a incidere nella questione di fondo che ho segnalato in apertura e che è connessa all'idea stessa di una rappresentanza territoriale degli italiani all'estero, in quanto, appunto, rappresentati come comunità. Una integrale comunità o

una pluralità di comunità suddivisa in ripartizioni. Altri interrogativi sono probabilmente maggiormente all'ordine del giorno, perché mi rendo conto che rispondere a questo significa incidere nella Costituzione. Interrogativi che riguardano alcune *technicalities* molto importanti, ed è su alcune di queste — emerse già nel suo intervento, signor Presidente, alla seduta della Giunta del 4 agosto 2020 — che ora vorrei soffermarmi rapidamente. La prima ed essenziale questione riguarda le modalità di manifestazione del voto. Le alternative sono sostanzialmente tre: voto in presenza, voto per corrispondenza, voto da remoto in modalità elettronica. Attualmente, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge n. 459 del 2001, la modalità ordinaria è quella per corrispondenza e il plico deve essere inviato all'ufficio consolare competente, mentre, ai sensi del comma 3, la modalità in presenza è prevista soltanto come opzione, ed è prevista come opzione solo in Italia e non presso le ambasciate, gli uffici consolari, le rappresentanze italiane all'estero. Il voto da remoto in modalità elettronica non è previsto. A proposito di queste modalità di voto, osserverei questo. Il voto da remoto in modalità elettronica, per quanto sia contemplato al fine della sua sperimentazione dall'articolo 1, commi 627 e 628, della legge n. 160 del 2019, mi permetto di dire, non appare consigliabile. La vulnerabilità dei sistemi di voto elettronico è nota e se una simile modalità di voto può essere prevista per le elezioni di minore importanza (organismi consuntivi, organi di ordini o di casse professionali), il legislatore l'ha previsto questo, appare questa modalità assai rischiosa nel caso delle elezioni politiche che ben possono attrarre l'attenzione degli *hacker*, eventualmente anche utilizzati da potenze straniere. Va segnalato, ma la Giunta lo sa molto bene, che pende in Senato il disegno di legge S. 2340, La Pietra e altri, dove si propone l'introduzione del voto elettronico. Questo disegno di legge è consapevole della difficoltà del problema e opportunamente opera con il meccanismo della legge di delegazione. Tuttavia, il problema di sicurezza che ho segnalato resta comunque di improba soluzione. Il collega

Cosulich ha richiamato la responsabilità dei tecnici. Io, personalmente, anche davanti alle rassicurazioni molto nette, non mi fiderei. La stessa relazione di accompagnamento di questo disegno di legge segnala, a proposito di voto per corrispondenza, cito: «*anomalie e irregolarità, nonché diffusi fenomeni di brogli elettorali*». Però mi chiedo se tutto questo che è segnalato per il voto per corrispondenza davvero sarebbe completamente scongiurato dal voto elettronico. Il voto per corrispondenza è utilizzato con relativa frequenza nei vari ordinamenti democratici, ma anche questo mi sembra di dubbia opportunità. Sono note le polemiche e le controversie delle quali la Giunta si è occupata, che sono insorte in riferimento ad alcune ipotesi di possibile manipolazione del voto espresso per corrispondenza. È noto anche che polemiche e controversie di questo genere sono più frequenti quando la vastità delle aree interessate è tale che i controlli sulla regolarità delle operazioni di voto risultano estremamente difficoltosi. Tre, delle quattro caratteristiche che il voto deve possedere ai sensi dell'articolo 48 della Costituzione (personalità, libertà, segretezza) sembrano esse a rischio dal voto per corrispondenza, che in sé non offre alcuna garanzia di rispetto della norma costituzionale. È chiaro che si tratta di una deficienza intrinseca del *medium*, alla quale non possono porre rimedi norme di sicurezza ipotizzate di recente nella già citata proposta C. 3463 Ungaro e altri. Né, facendo leva sulla comparazione, a mio avviso, si potrebbe obiettare che la pratica del voto per corrispondenza è altrove, perché è vero, piuttosto diffusa. Però stando all'esperienza del nostro Paese, non solo si registrano più seri rischi di interferenza da parte della criminalità organizzata, ma va anche considerato che la struttura familiare di alcune comunità all'estero può rendere meno genuina l'espressione di un voto come quello per corrispondenza, la cui manifestazione fatalmente non avviene nel segreto dell'urna. Detto questo, è ovvio, a questo punto, che secondo chi vi parla la modalità di gran lunga preferibile appare quella del voto in presenza. È una modalità

che è suggerita almeno da due considerazioni. La prima, il voto in presenza è ovviamente quello che meno si presta ai brogli e alle manipolazioni. Certo, sappiamo tutti che la storia delle competizioni elettorali insegna che nemmeno il voto in presenza consente di scongiurare rischi di manipolazioni o di brogli, ma è evidente che questa è di gran lunga la modalità più sicura. Specie quando l'ordinamento prevede accorgimenti diretti a impedire la riconoscibilità del suffragio, il voto in presenza appare di gran lunga il più sicuro. Tutti ricordiamo come era facile riconoscere il voto nel sistema a preferenze multiple con plurime modalità di espressione della preferenza. Una volta risolto il problema tecnico, il rischio di imbrogli e di manipolazioni del voto in presenza si riduce. Non si elimina ma si riduce. Seconda osservazione, il voto in presenza a me sembra maggiormente in armonia con la logica dell'articolo 48 della Costituzione. L'articolo 48 al secondo comma prevede il dovere di voto. Questo è significativo, questa è una previsione molto significativa, perché sembra sollecitare un interesse diretto alla cosa pubblica da parte del cittadino, così come una sua partecipazione attiva, una partecipazione che anche il mero recarsi alle urne rende meno astratta e limitata di quella che si esaurisce nel puro e semplice inserimento di una scheda elettorale in una busta preaffrancata, ovvero in un plico. Non varrebbe obiettare che già le limitate sanzioni previste per la violazione del dovere di voto sono ormai venute meno e non varrebbe obiettare che il legislatore di recente si è orientato al senso opposto a quello che ho ora indicato con l'articolo 1, commi da 341 a 344 della legge n. 178 del 2020, come novellato nell'articolo 38-*quater* del decreto-legge 77 del 2021, cioè mi riferisco alla disciplina che ha introdotto la possibilità di firmare digitalmente le richieste di referendum e le proposte di legge d'iniziativa popolare. Quanto al primo argomento, e cioè il venire meno delle sanzioni per la violazione del dovere di voto, questo argomento trascura a mio parere che il dato normativo costituzionale è rimasto intatto: il diritto di voto continua a

essere qualificato dovere civico, sebbene il legislatore abbia ritenuto di non assistere più tale dovere di una specifica sanzione. È una scelta politica discutibile o meno, condivisibile o meno non importa, ma la previsione costituzionale resta. Quanto al secondo argomento, al di là di ogni considerazione di opportunità che ovviamente non mi compete, la coerenza interna della nuova disciplina delle firme referendarie a me sembra dubbia. Essa, infatti, era preordinata, cito l'art. 1, comma 341, « *al fine di contribuire a rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena inclusione sociale delle persone con disabilità e di garantire loro il diritto alla partecipazione democratica* ». Ma, in realtà, essa si estende a tutti i cittadini adesso, anche se non si trovano in condizione di disabilità e anche per questo profilo declina, in termini molto largheggianti, l'idea di partecipazione. Una volta che si optasse per il voto in presenza, l'opzione oggi prevista dalla legge, quella alternativa diciamo, potrebbe riguardare non più l'alternativa tra il voto per corrispondenza e il voto in Italia, ma fra quest'ultimo e il voto presso le ambasciate, gli uffici consolari, le rappresentanze italiane all'estero. È chiaro che questa seconda alternativa pone dei problemi di costo, pone anche dei problemi organizzativi, pone anche dei problemi di effettività del voto, laddove la presenza dei nostri uffici sia limitata, ma sono problemi risolvibili. Tanto è vero che, ad esempio, la proposta Ungaro e altri, che ho illustrato precedentemente, ipotizza la costituzione di veri e propri uffici elettorali presso ciascuna sede consolare, anche se al limitato fine dell'aggiornamento delle liste e di altri adempimenti e prevede anche la costituzione di appositi comitati elettorali. Ora, se si può costituire un ufficio elettorale, al fine dell'aggiornamento delle liste e di altri adempimenti ancillari, questo ufficio elettorale potrebbe essere tranquillamente costituito anche allo scopo di garantire la manifestazione del voto in presenza. Concludo con una piccolissima notazione a una questione apparentemente secondaria ma, in realtà, come sempre accade nel diritto elettorale, niente è secondario. Una questione che è stata posta da lei, Presidente,

e che è oggetto della vostra discussione parlamentare. È quella del sovraccarico di lavoro sulla Corte di Appello di Roma, un sovraccarico determinato dal fatto che a quella Corte di Appello affluiscono tutte le schede di voto degli italiani all'estero. Si è ipotizzato di distribuire il lavoro attualmente gravante sulla Corte di Appello di Roma su quattro corti d'appello. La proposta C. 3463 Ungaro e altri ipotizza la redistribuzione della funzione di spoglio fra tre distretti di Corte d'Appello, Roma, Milano e Napoli. Ora, questo è un apprezzamento di carattere politico la cui ragionevolezza potrebbe essere anche misurata con una interlocuzione con gli uffici interessati; che siano tre o che siano quattro le corti di appello è una scelta di opportunità, ma ritengo che la sua sollecitazione, Presidente, a sgravare la Corte di Appello di Roma dall'onere che è determinato dalla concentrazione su di essa dell'afflusso delle schede di voto degli italiani all'estero, questa sollecitazione dovrebbe essere raccolta. Ho elaborato un testo che non ho ancora consegnato. Una volta rivisto, anche alla luce delle eventuali domande che mi verranno, poste potrò consegnarlo.

PRESIDENTE. La ringrazio, professore. Do la parola all'onorevole Melicchio.

ALESSANDRO MELICCHIO. Grazie, professore. La sua relazione certamente genera una riflessione profonda nell'equilibrio fra il diritto al voto, l'accesso al voto, in contrapposizione quasi alla manipolabilità del voto e quindi al rispetto del voto, che sia libero e personale. È chiaro che un voto in presenza presso le sedi consolari garantirebbe una minore manipolabilità del voto, ma ridurrebbe di molto l'accesso al voto, nella migliore delle ipotesi un cittadino dovrebbe fare almeno 300 chilometri per raggiungere, in molti casi, una sede consolare. È chiaro che bisogna tenere un equilibrio nell'ipotesi di una futura legislazione sul tema. Lei ha fatto riferimento alla possibilità di *hackeraggio* del voto telematico però, come Italia, noi ci affidiamo molto a servizi anche molto critici, riconoscendo l'identificazione del cittadino anche

per ragioni di tipo fiscale come per la presentazione della dichiarazione dei redditi. Sono degli obiettivi che, dal punto di vista dell'*hackeraggio*, sono altrettanto appetibili. E in considerazione di ciò è un rischio che, secondo me, su quattro seggi il nostro Stato potrebbe assumere, anche in virtù del fatto che il Parlamento ha degli organi di garanzia, quali questa Giunta, che potrebbero accertare a posteriori la validità del voto a seguito di un'eventuale manipolazione per *hackeraggio*. La ringrazio. Grazie, Presidente.

PRESIDENTE. Ci sono altri interventi? Do la parola all'onorevole Siragusa.

ELISA SIRAGUSA. Ringrazio il professor Luciani per questo intervento. Volevo partire da una considerazione che ha fatto, che secondo me è anche una domanda che ci dovremmo porre, cioè se effettivamente le quattro ripartizioni hanno lo scopo di rappresentare quattro comunità diverse. È ovvio che non può essere così, perché non possiamo pensare che la comunità che vive in Africa, Asia, Oceania e Antartide sia la stessa e abbia le stesse caratteristiche, oltre al fatto che una cosa che noi spesso ci dimentichiamo è che all'estero votano anche gli italiani temporaneamente all'estero, quindi non solo quelli che sono residenti all'estero da un anno, due anni, dieci anni o che hanno vissuto tutta la loro vita all'estero, ma anche temporaneamente all'estero. Probabilmente la circoscrizione estero non rappresenta le varie comunità, le quattro ripartizioni. Mi vengono in mente due domande, perché noi all'estero assegniamo la distribuzione dei seggi su base di ripartizione e questo provoca delle disomogeneità perché, ad esempio, in Africa, Asia, Oceania e Antartide, dove ci sono 200.000 elettori, 20.000 voti possono eleggere un rappresentante al Parlamento in Senato, mentre 200.000 italiani residenti nella ripartizione Europa potrebbero essere non rappresentati. È evidente una discriminazione della rappresentanza del potere del proprio voto sulla base di dove si è residenti o dove si è temporaneamente all'estero. Quindi, volevo sapere se potrebbe

essere una soluzione, un'idea, quella di assegnare i seggi non tanto sui voti presi per ogni singola ripartizione, ma su un calcolo complessivo dei voti ottenuti da una lista nell'intera circoscrizione estero, quindi un po' come avviene in Italia che si fa un computo nazionale e poi si divide per le circoscrizioni. Un'altra domanda è: noi abbiamo quattro ripartizioni, il problema è che spesso si possono presentare delle liste in una ripartizione e non nelle altre. Abbiamo avuto il caso estremo in Nord America della lista *Free flights to Italy*, che era una lista presentata in Nord America e non nelle altre tre ripartizioni; quindi, anche in questo senso, non avrebbe senso, dato che votano all'estero anche i cittadini italiani residenti temporaneamente all'estero, che le liste che si presentano all'estero siano le stesse che si presentano nelle circoscrizioni nazionali? La terza domanda è: cosa pensa dell'inversione dell'opzione di voto che è una delle opzioni che più spesso abbiamo, durante le audizioni, sentito comunque supportata da diversi degli auditi; quindi volevo avere un suo parere sull'inversione dell'opzione di voto. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie onorevole Siragusa. Volevo soltanto intervenire, professore, perché — illudendoci che le parole del Presidente siano state raccolte dal Governo, ma chiaramente non è così — però è in corso di adozione un decreto dal Governo nel quale questo auspicio di cui lei parlava è stato raccolto, perché mi risulta che siano state individuate più Corti di appello, oltre a quella di Roma, che avranno il compito, in prospettiva, come lei diceva e come noi avevamo evidenziato nei nostri lavori fin dall'inizio, di diminuire la pressione sulla Corte di appello di Roma. A lei la parola, professore.

MASSIMO LUCIANI, *professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma La Sapienza*. Grazie, Presidente, di avermelo segnalato; si tratta di una norma di un decreto-legge?

PRESIDENTE. È in discussione in questi giorni, se non sbaglio. Non è stata an-

cora depositata alle Camere. Risulterebbe in corso di esame nel Consiglio dei ministri.

MASSIMO LUCIANI, *professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma La Sapienza*. Sono questioni molto complesse. La prima: sì, ho notato anch'io, nella mia breve esposizione, il problema che si pone nel caso del voto in presenza all'estero, perché il voto in presenza all'estero presupporrebbe una diffusione capillare dei nostri uffici, si tratti di ambasciate, si tratti di consolati, di rappresentanze. Ora, questa diffusione capillare non l'abbiamo, mi chiedo se non sia possibile, certo è un costo, immaginare che, sia pure temporaneamente, seggi per l'espressione del voto all'estero possano essere costituiti in modo tale da evitare degli spostamenti, spostamenti anche di 300 chilometri come detto nella domanda. Secondo me è pur sempre migliore questo sistema di quello del voto per corrispondenza. È un rischio che possiamo assumere quello dell'*hackeraggio*? Noi ci affidiamo all'informatica è assolutamente vero, lo facciamo costantemente, anche i nostri conti bancari li gestiamo elettronicamente, lo sappiamo perfettamente. Ma sappiamo altrettanto perfettamente che abbiamo gli strumenti di reazione e di controllo. Quattro voti, otto voti sono o non sono appetibili per potenze straniere? Visto che le nostre maggioranze politiche qualche volta hanno una dipendenza da un solo voto, da quattro voti, da cinque voti, francamente sì, sono appetibili. Personalmente diffido, è una valutazione di proporzione del rischio. Ritengo che la posta in gioco sia così grande e cioè la rappresentanza politica, e della rappresentanza politica non perché mi trovi, sia pure virtualmente, in una sede parlamentare, io ho un alto concetto, e poiché è in gioco la rappresentanza politica e poi il Governo del Paese, sarei cauto. L'onorevole Siragusa ha posto una questione che, a mio avviso, testimonia la fondatezza del dubbio che mi ero permesso di segnalare, un dubbio di fondo. Perché l'onorevole Siragusa mi dice: « non possiamo fare un computo generale, cioè sull'intera circoscrizione estero e poi provvedere alla suddivisione nelle varie ri-

partizioni? ». Certo questo è possibile tecnicamente, ma c'è da chiedersi a questo punto a che servono le ripartizioni, quali sia la ragione delle ripartizioni. Però il mio quesito era ancora più a monte, sin dall'inizio, lo posi già nel 2001 e cioè se abbia senso la circoscrizione estero e cioè se, fermo restando il pregio del riconoscimento del voto agli italiani all'estero che, però, si fonda sul diritto di partecipazione politica dei singoli, costoro debbano essere rappresentati da una specifica circoscrizione o no? Costituiscono o no una comunità? Poiché l'onorevole Siragusa ci ricorda, molto giustamente, che esistono anche italiani che risiedono all'estero temporaneamente, è difficile immaginare che costoro facciano della medesima comunità politica di cui fanno parte gli italiani che sono migrati all'estero ormai da decenni. Il problema è esattamente questo. L'ultima osservazione che faceva l'onorevole Siragusa va, anche questa, nella stessa direzione e cioè la omogeneità tra le liste depositate, presentate nella circoscrizione estero e le liste nazionali. Ma se andiamo verso questa soluzione il mio quesito si raddoppia: perché le ripartizioni? E, an-

cora una volta, perché la circoscrizione estero? Infine, l'inversione dell'opzione. L'onorevole Siragusa avrà bene inteso che io, personalmente, non sono un sostenitore del voto per corrispondenza. Già l'inversione dell'opzione sarebbe positiva e la eliminazione del voto per corrispondenza e la sua sostituzione con il pur problematico voto in presenza all'estero sarebbe la soluzione migliore. Credo di avere risposto a tutti i punti.

PRESIDENTE. Assolutamente sì. La ringraziamo molto, professore, auguriamo anche a lei buon pomeriggio. Comunico che la programmata audizione del professore Carlo Fusaro non avrà luogo, il professore ha comunque inviato un testo scritto che sarà pubblicato in allegato al resoconto della seduta odierna. Ringraziamo anche il professore Fusaro per il contributo fornito. Dichiaro conclusa la seduta.

La seduta termina alle 15.

*Licenziato per la stampa
il 6 settembre 2022*

ALLEGATO

Testo depositato dal prof. Carlo Fusaro, professore ordinario a riposo di diritto elettorale e parlamentare della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Firenze

**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**

CARLO FUSARO.¹**Audizione 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.

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*.

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".

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 quattro elezioni (dal 2006 al 2018), in più casi i parlamentari eletti nella Circoscrizione 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

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.

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 circoscrizione 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 Circoscrizione 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
- 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

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 circoscrizioni nazionali e nella circoscrizione Estero*.

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

⁵ Tratti 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).

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 Circostrizione 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 Circostrizione 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 state 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 Circoscrizione 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 Circoscrizione 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 una 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.

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.

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.

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'Inca* (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'Inca*. 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 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

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'Inca* la suggerisce come modalità aggiuntiva.

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 solaelezione di un paio di rappresentanti della Circostrizione 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 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

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

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.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



18STC0191180