

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2413

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**TACCONI, CARUSO, CATALANO, GIANNI FARINA, FEDI,  
FITZGERALD NISSOLI, GARAVINI, LA MARCA, PORTA**

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

*Presentata il 28 maggio 2014*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le criticità rilevate nell'applicazione della legge 27 dicembre 2001, n. 459, che regola il voto degli italiani all'estero, hanno evidenziato agli occhi di tutte le forze politiche e dell'opinione pubblica la necessità di apportare dei correttivi che, da una parte, assicurino il carattere personale del voto e, dall'altra, incidano sui rilevanti costi complessivi dell'operazione.

È stato innanzitutto rilevato che le attuali modalità di voto per corrispondenza, nell'intento di rendere materialmente possibile ed effettivo il diritto di

voto dei cittadini italiani residenti all'estero — come riconosciuto dall'articolo 48 della Costituzione che sancisce che l'espressione del voto è non solo un diritto, ma anche un dovere civico — hanno spesso fatto venire meno una delle caratteristiche peculiari del voto, quello della sua segretezza.

Gli organi di stampa hanno riportato quanto accaduto in vari Paesi esteri in occasione delle varie tornate elettorali; dalla documentazione presentata anche sui *social network* appaiono fin troppo evidenti le falle di un sistema che, soprat-

tutto all'atto della manifestazione del voto, si presta a facili turbative che mal si conciliano con i principi richiamati dall'articolo 48 della Costituzione: libertà, personalità e segretezza del voto.

La semplice reintroduzione delle modalità antecedenti l'entrata in vigore della legge n. 459 del 2001 renderebbe impraticabile l'esercizio del diritto di voto degli italiani residenti all'estero in quanto obbligherebbe chi desideri esercitare tale diritto a rientrare nel territorio nazionale e a votare nel comune di ultima residenza. Si riconoscerebbe, in altre parole, la sussistenza del diritto, come sancito dalla Costituzione, ma se ne negherebbe l'effettivo godimento. È pur vero, tuttavia, che chi volontariamente rientrasse nel territorio nazionale per esercitare il suo diritto di voto riaffermerebbe il suo interesse a partecipare alla vita politica e sociale del Paese e con ciò stesso il suo diritto di cittadinanza inteso non solo come *ius sanguinis*, ma soprattutto come comunità di interessi e di partecipazione sociale alla vita del Paese; una delle critiche che da più parti si è levata contro l'attuale sistema, infatti, riguarda la reale mancanza di interesse sulle vicende nazionali da parte di molti cittadini o perché essi preferiscono esercitare i loro diritti di cittadinanza nei Paesi di accogliimento nel cui tessuto sociale essi sono ormai stabilmente inseriti o, molto spesso, per la frustrante percezione di una cinica lontananza delle istituzioni italiane dai loro interessi e dalle loro esigenze. La bassa affluenza alle urne nelle ultime tornate elettorali, siano esse politiche o referendarie, sono la prova tangibile della disaffezione dei nostri connazionali residenti all'estero; i dati relativi alla partecipazione alle elezioni 2014 dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia ne sono l'ultima conferma.

Con la presente proposta di legge, frutto anche di indicazioni raccolte nel territorio e in particolare in seno alle rappresentanze dei connazionali residenti all'estero, si intende riaffermare il diritto di voto di tutti i cittadini italiani residenti all'estero, di renderlo attuabile ed effettivo

e, al contempo, di renderlo fruibile, nella circoscrizione Estero, solo ai cittadini che ne facciano espressa richiesta, riaffermando in tal modo il legame con l'Italia e il loro desiderio di partecipare alla vita politica e sociale dello Stato. Il risultato atteso di tale impostazione è, da una parte, una presa di coscienza dei propri diritti e doveri verso il Paese, con il quale si intende, appunto, conservare e rafforzare il legame, e, dall'altra, una consistente contrazione degli oneri gravanti sul bilancio dello Stato per l'organizzazione delle consultazioni elettorali.

Si propone perciò di modificare l'articolo 1 della legge n. 459 del 2001, riaffermando che a tutti i cittadini residenti all'estero e iscritti all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE) è garantito il diritto di voto nella circoscrizione del territorio italiano nelle cui liste elettorali essi sono iscritti, ma che gli stessi possono optare per il voto nella circoscrizione Estero facendone richiesta alla rappresentanza diplomatico-consolare competente per territorio e, tramite quest'ultima, al comune di ultima residenza in Italia: si esercita così un'opzione inversa a quella prevista dalla vigente normativa che, invece, prevede il voto nella circoscrizione Estero e, per gli optanti, nelle circoscrizioni nazionali. Le modalità e i termini dell'opzione potranno essere stabiliti con un apposito regolamento; si tiene a precisare che la relativa comunicazione dovrà comunque essere rivolta sia alla rappresentanza diplomatico-consolare, sia al comune di ultima residenza in Italia. Tale disposizione intende semplificare gli adempimenti inerenti la predisposizione delle liste elettorali, come specificato dall'articolo 4 della proposta di legge.

Con il comma 3 del novellato articolo 2 della legge n. 459 del 2001, si vuole in qualche modo legare il diritto di voto nella circoscrizione Estero all'effettivo interesse del cittadino a esercitarlo, in tal modo legando la nozione di cittadinanza, oltre che a un diritto discendente da vincoli di sangue, all'espressione di un interesse concreto alla vita sociale del Paese. Si stabilisce, infatti, che l'opzione esercitata abbia

durata illimitata e viene meno, oltre naturalmente a causa di decesso, solo in seguito a una naturale decadenza per mancato esercizio del diritto per tre consultazioni elettorali consecutive; ciò in ossequio al principio del menzionato criterio dell'espressione di un interesse concreto alla vita del Paese, che si traduce in un importante parametro di cittadinanza attiva. Anche in tal caso, comunque, viene fatta salva la possibilità di rinnovare l'opzione. Il mancato esercizio del diritto di voto si desume dagli elenchi dei votanti trasmessi al Ministero degli affari esteri ai sensi dell'articolo 14, comma 5-bis, della stessa legge.

Le modifiche apportate agli articoli 4 e 5 intendono snellire le procedure di compilazione delle liste elettorali: anche se la responsabilità formale resta in capo al Ministero dell'interno, gli elenchi degli elettori vengono materialmente compilati dal Ministero degli affari esteri tramite le rappresentanze diplomatiche e consolari, elaborati sulla base delle opzioni di cui all'articolo 1, commi 3 e 4. Ai comuni di ultima residenza in Italia spetta l'obbligo dell'aggiornamento delle proprie liste elettorali, depennandovi i nomi dei cittadini italiani che hanno optato per l'esercizio del voto nella circoscrizione Estero, al fine di impedire il doppio voto.

Un'approfondita riflessione meriterebbe l'articolo 6 della legge n. 459 del 2001, che elenca le ripartizioni in cui viene suddivisa la circoscrizione Estero: l'obiezione che nasce spontanea riguarda l'efficacia di un circuito di rappresentanza che si verrebbe, o non si verrebbe, a instaurare fra il deputato o senatore e i suoi elettori provenienti da aree geograficamente lontane, oltre che culturalmente disomogenee. Ci si è domandato, perciò, se non sia opportuna una diversa composizione delle ripartizioni, ma la difficoltà di porre mano a un progetto di legge di revisione costituzionale e soprattutto la considerazione che, anche se si rivedesse e si rideterminasse l'ampiezza delle ripartizioni, queste rimarrebbero comunque talmente vaste da non delimitare minimamente il problema che, si vorrebbe risolvere, ha portato a

lasciare invariata la suddivisione vigente. Si è inoltre ritenuto di non modificare l'attuale assegnazione dei seggi fra le varie ripartizioni privilegiando un criterio proporzionale riferito alla totalità dei potenziali elettori piuttosto che al numero degli optanti. Considerando, infatti, altamente probabile che la percentuale degli optanti sia pressoché uniforme nelle quattro ripartizioni, una modifica che tenga conto del numero degli optanti non solo non risulterebbe in una diversa attribuzione dei seggi, ma darebbe l'impressione di voler escludere in maniera definitiva i restanti cittadini residenti all'estero da ogni futura competizione elettorale nella circoscrizione Estero, contrariamente alla disposizione del comma 1 del novellato articolo 4, che prevede la possibilità di manifestare tale opzione per chi non lo avesse già fatto in occasione di precedenti consultazioni.

Al fine di prevenire e di risolvere all'origine alcuni dubbi interpretativi anche del recente passato, con le modifiche apportate all'articolo 8, si stabilisce in maniera inequivocabile che un cittadino può essere candidato solo nella circoscrizione in cui esercita il suo elettorato attivo.

I novellati articoli 11 e 12 descrivono le procedure per l'espressione del voto. Si stabilisce in particolare che il voto — come già avviene, con successo, in altre democrazie mature, tra cui la Confederazione elvetica — potrà essere cartaceo o elettronico, come previsto all'atto della manifestazione dell'opzione di cui all'articolo 1, comma 4. Conseguentemente il plico da inviare agli elettori è di contenuto diverso, a seconda che essi abbiano optato per il voto cartaceo o per il voto elettronico. Da più parti è stata sollevata un'obiezione di metodo circa le modalità di consegna del plico elettorale: c'è chi vorrebbe che sia lo stesso connazionale a ritirarlo personalmente presso la sede diplomatica o consolare. Tale modalità presenterebbe l'indubbio vantaggio di ridurre drasticamente, se non di eliminare, le possibilità di brogli all'atto dell'espressione del voto. Si è del parere,

tuttavia, che l'obbligo per il connazionale di recarsi personalmente presso la sede diplomatica o consolare scoraggerebbe molti elettori ad optare per il voto nella circoscrizione Estero perché, in molti casi, si chiederebbe loro di perdere un giorno di lavoro — e quindi di « pagare » — per il semplice esercizio di un diritto, che così verrebbe inficiato. La distribuzione dei plichi presso gli sportelli delle rappresentanze diplomatiche o consolari, inoltre, ingolferebbe a tal punto la normale attività degli stessi da richiedere l'assunzione di personale temporaneo *ad hoc*, con ciò eliminando l'auspicato risparmio di risorse. Si è optato perciò per la consegna tramite posta raccomandata o altra modalità che ne assicuri la tracciabilità. Si è del parere, infatti, che si possano così ottenere sufficienti garanzie sulla segretezza, sulla personalità e sulla libertà di voto da parte di cittadini che, avendo espresso un'opzione, hanno manifestato una matura coscienza politica non facilmente permeabile a indebite pressioni esterne.

Con i commi 5 e 5-*bis* dell'articolo 12 si ammettono al voto i cittadini che, inclusi negli elenchi degli elettori optanti, a cinque giorni dalle elezioni non ab-

biano ricevuto il plico elettorale e, dietro esplicita autorizzazione dei rispettivi comuni di residenza in Italia, i cittadini non iscritti all'AIRE che si trovino temporaneamente all'estero per motivi di studio o di lavoro.

Nell'ottica del risparmio, si stabilisce anche che il materiale elettorale da inserire nei plichi venga stampato e confezionato in maniera centralizzata direttamente in Italia a cura del Ministero degli affari esteri, che provvede poi alla distribuzione alle rappresentanze territorialmente competenti. Si rimandano poi a un apposito regolamento le modalità di rilascio delle credenziali per il voto elettronico, modalità che non dovrebbero presentare particolari criticità in quanto dirette a una fascia di elettori che, avendo espresso l'opzione per tale modalità di voto, si ritiene siano perfettamente attrezzati per la gestione delle relative procedure. L'indicazione dell'alternativa fra voto cartaceo o elettronico al momento della manifestazione dell'opzione — come previsto dall'articolo 1, comma 4 — eliminando la necessità di inutili duplicazioni di materiale elettorale e relativa spedizione, contribuirà ulteriormente all'obiettivo del contenimento dei costi.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

1. L'articolo 1 della legge 27 dicembre 2001, n. 459, è sostituito dal seguente:

« ART. 1. — 1. I cittadini italiani residenti all'estero, iscritti nelle liste elettorali di cui all'articolo 5, comma 1, per l'elezione delle Camere e per i *referendum* previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione, esercitano il diritto di voto nella circoscrizione del territorio nazionale relativa alla sezione elettorale in cui sono iscritti.

2. Gli elettori di cui al comma 1 possono esercitare il diritto di voto nella circoscrizione Estero ed esprimono tale opzione con apposita comunicazione scritta da inviare alla rappresentanza diplomatica o consolare operante nella circoscrizione consolare di residenza e, tramite quest'ultima, al comune di ultima residenza.

3. Gli elettori di cui al comma 2 votano per corrispondenza o con voto elettronico.

4. Ai fini di cui al comma 3, l'elettore che ha optato per l'esercizio del diritto di voto nella circoscrizione Estero indica anche, nell'apposito modulo, se desidera votare per corrispondenza o con voto elettronico ».

## ART. 2.

1. L'articolo 2 della legge 27 dicembre 2001, n. 459, è sostituito dal seguente:

« ART. 2. — 1. Le rappresentanze diplomatiche e consolari provvedono a informare periodicamente gli elettori residenti nella propria circoscrizione delle disposizioni della presente legge, con riferimento all'esercizio del diritto di opzione di cui all'articolo 1, comma 2, e delle

modalità di voto di cui al medesimo articolo 1, comma 3, utilizzando a tale fine tutti gli idonei strumenti di informazione, sia in lingua italiana che nella lingua del Paese di residenza.

2. In occasione della prima consultazione elettorale successiva alla data di entrata in vigore della presente disposizione, le rappresentanze diplomatiche e consolari inviano a ciascun elettore un plico contenente un estratto delle disposizioni della presente legge, con particolare riferimento all'esercizio del diritto di opzione, un apposito modulo per l'aggiornamento dei dati anagrafici e di residenza all'estero che lo riguardano, un modulo per l'eventuale espressione dell'opzione e una busta affrancata con l'indirizzo dell'ufficio consolare competente. Gli elettori rispediscono la busta contenente il modulo con i dati aggiornati ed eventualmente del modulo per l'espressione dell'opzione entro trenta giorni dalla data di ricezione.

3. L'opzione rimane valida fino a che non intervenga un'eventuale disdetta o qualora il diritto di voto nella circoscrizione Estero non sia esercitato per tre consultazioni elettorali consecutive. È fatta comunque salva la possibilità di optare nuovamente per il voto nella circoscrizione Estero ».

#### ART. 3.

1. L'articolo 4 della legge 27 dicembre 2001, n. 459, è sostituito dal seguente:

« ART. 4. — 1. In occasione di ogni consultazione elettorale l'elettore che non lo abbia fatto in occasione di precedenti consultazioni può esercitare l'opzione per il diritto di voto nella circoscrizione Estero di cui all'articolo 1, comma 2, dandone comunicazione scritta alla rappresentanza diplomatica o consolare operante nella circoscrizione consolare di residenza e, tramite quest'ultima, al comune di ultima residenza entro il decimo giorno successivo all'indizione dei comizi elettorali.

2. Le rappresentanze diplomatiche o consolari compilano gli elenchi dei cittadini che hanno espresso l'opzione per il diritto di voto nella circoscrizione Estero aggiornandolo periodicamente con le eventuali disdette, con le nuove opzioni e con le decadenze intervenute ai sensi dell'articolo 2, comma 3, e li trasmettono al Ministero degli affari esteri.

3. Il Ministero degli affari esteri comunica senza ritardo al Ministero dell'interno i nominativi degli elettori che hanno esercitato il diritto di opzione per il voto nella circoscrizione Estero, ai sensi dei commi 1 e 2. Almeno trenta giorni prima della data stabilita per le votazioni in Italia, il Ministero dell'interno comunica i nominativi degli elettori che hanno esercitato l'opzione per il voto nella circoscrizione Estero ai comuni di ultima residenza in Italia. I comuni adottano le conseguenti misure necessarie per impedire il doppio voto ».

#### ART. 4.

1. L'articolo 5 della legge 27 dicembre 2001, n. 459, è sostituito dal seguente:

« ART. 5. — 1. Il Governo, mediante unificazione dei dati dell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE) e degli schedari consolari, provvede a realizzare l'elenco aggiornato dei cittadini italiani residenti all'estero finalizzato alla predisposizione delle liste elettorali.

2. Il Governo, sulla base dei dati contenuti nell'elenco di cui al comma 1, inviati dal Ministero degli affari esteri relativi ai cittadini che hanno esercitato l'opzione di cui all'articolo 1, comma 2, predispone le liste elettorali per la circoscrizione Estero, distinte secondo le ripartizioni di cui all'articolo 6.

3. Sono ammessi ad esprimere il proprio voto nella circoscrizione Estero solo i cittadini residenti all'estero che hanno esercitato l'opzione di cui all'articolo 1, comma 2 ».

## ART. 5.

1. All'articolo 8 della legge 27 dicembre 2001, n. 459, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 4, le parole: « comma 3 » sono sostituite dalle seguenti: « comma 2 » e le parole: « nelle circoscrizioni del territorio nazionale » sono sostituite dalle seguenti: « nella circoscrizione Estero »;

b) è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« 4-bis. Gli elettori residenti all'estero che non hanno esercitato l'opzione di cui all'articolo 1, comma 2, possono candidarsi solo nelle circoscrizioni del territorio nazionale ».

## ART. 6.

1. All'articolo 11 della legge 27 dicembre 2001, n. 459, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« 3-bis. L'elettore può esprimere il proprio voto in modalità elettronica con le procedure stabilite dal regolamento di cui all'articolo 12, comma 8-bis ».

## ART. 7.

1. All'articolo 12 della legge 27 dicembre 2001, n. 459, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 2 è sostituito dal seguente:

« 2. Il Ministero degli affari esteri provvede alla stampa delle schede elettorali per ciascuna delle ripartizioni della circoscrizione Estero e del materiale elettorale da inserire nel plico di cui al comma 3 e per i casi di cui al comma 5 e invia il tutto, già imbustato e completato con l'indirizzo postale dell'elettore, salvo per i casi di cui al comma 5, alle rappresentanze diplomatiche o con-

solari di riferimento, che provvedono a inviarlo agli elettori di cui all'articolo 1, comma 2, non oltre diciotto giorni prima della data stabilita per le votazioni in Italia tramite posta raccomandata o con altre modalità che ne assicurino la tracciabilità »;

b) il comma 3 è sostituito dal seguente:

« 3. Il materiale elettorale da inserire nel plico contiene il testo della presente legge e le liste dei candidati nella ripartizione di appartenenza di cui all'articolo 6, il certificato elettorale, la scheda o le schede elettorali e la relativa busta e una busta affrancata recante l'indirizzo dell'ufficio consolare competente; limitatamente ai cittadini che hanno espresso l'intenzione di votare in modalità elettronica il plico contiene, invece della scheda o delle schede elettorali, un foglio con le indicazioni delle modalità per l'espressione del voto e le credenziali per il voto elettronico; il codice d'accesso è fornito separatamente con modalità stabilite dal regolamento di cui al comma 8-bis;

c) il comma 5 è sostituito dal seguente:

« 5. Gli elettori di cui al presente articolo che, a cinque giorni dalla data delle votazioni in Italia, non abbiano ricevuto al proprio domicilio il plico di cui al comma 3 possono farne richiesta al capo dell'ufficio consolare; questi, all'elettore che si presenti personalmente, dopo aver accertato che il relativo plico sia stato effettivamente spedito ma non recapitato, può rilasciare, previa annotazione su un apposito registro e ammonizione sulle conseguenze penali del doppio voto e sulle sanzioni di cui all'articolo 18, un altro certificato elettorale munito di un apposito sigillo e una seconda scheda elettorale che deve comunque essere inviata secondo le modalità di cui ai commi 4 e 6 del presente articolo »;

d) dopo il comma 5 è inserito il seguente:

« 5-*bis*. Con le modalità di cui al comma 5 possono essere ammessi al voto per corrispondenza i cittadini italiani non iscritti all'AIRE che si trovino temporaneamente all'estero per motivi di lavoro o di studio, nonché gli elettori familiari con essi conviventi. A tale fine essi possono far pervenire al comune di residenza in Italia, per il tramite della rappresentanza diplomatica o consolare competente, entro il trentesimo giorno antecedente la data delle elezioni, un'apposita domanda nella quale sono indicati il cognome, il nome, il luogo e la data di nascita, il domicilio e l'indirizzo postale esatto del richiedente nonché i motivi per i quali lo stesso si trova nel territorio della circoscrizione consolare; tali motivi devono essere confermati ad opera della rappresentanza diplomatica o consolare. Il capo della rappresentanza può ammettere al voto i suddetti richiedenti previa esplicita autorizzazione del sindaco del comune nelle cui liste elettorali essi sono iscritti provvedendo, inoltre, a compilare un elenco aggiunto »;

e) al comma 7, le parole: « articolo 1, comma 3 » sono sostituite dalle seguenti: « articolo 1, comma 2 »;

f) è aggiunto in fine il seguente comma:

« 8-*bis*. Con regolamento adottato con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro degli affari esteri, si provvede alla definizione delle procedure per l'espressione del voto in modalità elettronica ».

#### ART. 8.

1. Al comma 1 dell'articolo 13 della legge 27 dicembre 2001, n. 459, e successive modificazioni, la parola: « non » è soppressa e le parole: « articolo 1, comma 3 » sono sostituite dalle seguenti: « articolo 1, comma 2 ».

## ART. 9.

1. All'articolo 14 della legge 27 dicembre 2001, n. 459, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2, le parole: « comma 1 » sono sostituite dalle seguenti: « comma 2 »;

b) al comma 3:

1) alla lettera c), numero 2), sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « apponendo la propria firma accanto al nome dell'elettore ai fini dell'attestazione dell'avvenuta espressione del voto »;

2) alla lettera d) è aggiunto, in fine, il seguente numero:

« 3-bis) al termine dello spoglio delle schede cartacee, il presidente procede al conteggio dei voti elettronici secondo le procedure del regolamento di cui all'articolo 12, comma 8-bis »;

d) è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« 5-bis. Copia dell'elenco degli elettori di cui all'articolo 5, comma 2, annotato ai sensi del comma 3, lettera c), numero 2), del presente articolo, è inviata al Ministero degli affari esteri ai fini dell'accertamento della validità dell'opzione ai sensi dell'articolo 2, comma 3 ».

## ART. 10.

1. Al comma 2 dell'articolo 18 della legge 27 dicembre 2001, n. 459, dopo le parole: « per corrispondenza » sono inserite le seguenti: « o con modalità elettronica ».

## ART. 11.

1. Al comma 3 dell'articolo 19 della legge 27 dicembre 2001, n. 459, dopo le parole: « per corrispondenza » sono inserite le seguenti: « o con modalità elettronica ».

€ 1,00



\*17PDL0024830\*