

GIUNTA DELLE ELEZIONI

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

15.

SEDUTA DI MARTEDÌ 14 GIUGNO 2022

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ROBERTO GIACHETTI**

INDICE

	PAG.		PAG.
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 »		verifica elettorale, della legge 27 dicembre 2001, n. 459:	
		Giachetti Roberto, <i>presidente</i>	3, 4, 5, 6
		Alemanno Maria Soave (M5S)	4
		Fontana Gregorio (FI)	4
		Siragusa Elisa (MISTO-EV-VE)	3
Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle modalità applicative, ai fini della		ALLEGATO: Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle modalità applicative, ai fini della verifica elettorale, della legge 27 dicembre 2001, n. 459	7

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 10.35.

Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle modalità applicative, ai fini della verifica elettorale, della legge 27 dicembre 2001, n. 459.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno della seduta odierna reca l'esame del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle modalità applicative, ai fini della verifica elettorale, della legge 27 dicembre 2001, n. 459, recante « Norme per l'esercizio di diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero ».

Ricordo che nella seduta del 30 maggio scorso si è svolta la discussione generale, all'esito della quale — come da accordi tra i gruppi — ho integrato la bozza del documento in precedenza inviatovi con un paragrafo conclusivo contenente le proposte operative della Giunta, che sono essenzialmente due: la prima consiste in via principale nel prevedere che agli elettori residenti all'estero sia data la possibilità di generare, tramite SPID (Sistema pubblico di identità digitale), il proprio certificato elettorale contenente un *QR code* che permetta al seggio, in fase di apertura del plico elettorale, di accertare celermente la titolarità del diritto di voto; in subordine, nello stabilire che tale *QR code* sia inviato all'elettore in forma cartacea dalle competenti sedi consolari. La seconda proposta consiste nello stabilire che sulla busta esterna contenente il materiale elettorale sia apposto un codice a barre o *QR code* che consenta di tracciare in ogni momento il plico stesso, salvaguardando al contempo la segretezza del voto.

Tali proposte sono circoscritte alle sole questioni per le quali è emersa una sostanziale unanimità di vedute tanto tra i membri della Giunta quanto tra gli auditi. Ciò, in ossequio al metodo che ci siamo dati, che è quello di pervenire a conclusioni massimamente condivise, utili a perseguire obiettivi concreti di miglioramento della disciplina vigente e che siano praticabili in questo scorcio finale di legislatura.

Nella parte generale del documento si dà comunque conto di tutti i temi affrontati nel corso dell'indagine, che ha spaziato su una serie di questioni problematiche di cui ha fornito una panoramica molto ampia ed efficace.

Nella seduta odierna, pertanto, la Giunta è chiamata a votare il documento conclusivo dell'indagine, inviato nuovamente a tutti insieme alla convocazione.

Do la parola all'onorevole Siragusa.

ELISA SIRAGUSA. Grazie, Presidente. Ho letto il documento conclusivo, e non si può che essere d'accordo sul percorso sinora seguito, che secondo me, come abbiamo detto nella precedente seduta, ha consentito di svolgere interessanti approfondimenti su tutti i problemi che riguardano le modalità di voto che si tiene nella circoscrizione Estero. Tra l'altro, non possiamo non considerare che in questo *week-end* c'è stato l'ennesimo voto all'estero, in occasione del quale si sono ripetuti nuovamente gli stessi problemi delle volte precedenti, come ad esempio quello dell'affluenza molto bassa considerando il fatto che sono stati inviati circa 4,8 milioni di plichi. Faccio sempre l'esempio della mongolfiera: su questa inviamo plichi elettorali a caso e diciamo alle persone: « chi ottiene il plico, può votare ». Ci sono state tante denunce di italiani che non hanno ricevuto il plico o che l'hanno ricevuto in ritardo.

Ciò dimostra che l'attuale sistema non garantisce il diritto di voto, perché chi vorrebbe votare si ritrova nella situazione di non ricevere il plico in tempo o di non riceverlo affatto. Inoltre, non sussistendo un sistema di tracciamento, non è possibile conoscere la sorte dei plichi inviati e cioè se essi si sono persi o se invece sono stati recapitati; non si sa niente. Si è riscontrata un'affluenza bassissima, ancora a dimostrazione del fatto che l'85 per cento dello sforzo compiuto dalle sedi consolari all'estero, economicamente e organizzativamente parlando, è praticamente sprecato, quando invece ci si potrebbe concentrare sulla necessità di garantire di votare a chi effettivamente voglia farlo.

Mi dispiace che sull'opzione inversa non ci sia stata una convergenza di vedute, ma penso che le due proposte contenute nel documento conclusivo siano fondamentali. Garantire, da un lato, la personalità del voto con il *QR code* e, dall'altro, il tracciamento dei plichi rappresentano due passi in avanti essenziali.

Mi volevo limitare a esprimere un rilievo su un punto della relazione laddove si dice, con riferimento all'iscrizione all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero: « È da sottolineare che l'iscrizione in questi elenchi non è obbligatoria ». Al riguardo osservo invece che l'iscrizione all'AIRE è di fatto obbligatoria per chiunque sia residente all'estero per più di 12 mesi, tanto è vero che, anche in una campagna informativa del Ministero degli affari esteri, tra i sei motivi per cui iscriversi all'AIRE è indicato anche quello di essere in regola con gli obblighi di legge. Ci terrei a sottolinearlo.

Partendo dal presupposto che purtroppo l'inversione dell'opzione non ha registrato vedute convergenti, penso che i due suggerimenti contenuti nelle conclusioni del documento siano molto utili. Accolgo anche l'invito a sottoscrivere una proposta di legge a firma dei componenti della Giunta che recepisca tali proposte. Spero infine che, sia pure tenendo conto del breve tempo che abbiamo a disposizione, si possa anche acquisire il sostegno della Commissione affari costituzionali per calendarizzarla presto. Grazie.

PRESIDENTE. Do la parola all'onorevole Alemanno.

MARIA SOAVE ALEMANNO. Grazie, Presidente. Sono profondamente d'accordo con quanto ha appena espresso la collega Siragusa, con la quale spesso mi sono confrontata. Ci tengo a ringraziare gli uffici per il lavoro che hanno svolto anche in questa occasione in maniera eccellente, a ringraziare lei per avere avviato questa indagine conoscitiva con un tema così centrale in questi giorni e a ringraziare tutti i colleghi che hanno partecipato al dibattito, che è sempre stato molto costruttivo e mirato. È stato abbastanza interessante anche ascoltare le varie posizioni degli auditi.

Quello che mi preme sottolineare è che anche io concordo sulle due proposte conclusive, che a mio avviso sono fondamentali e che dovremmo cercare di rendere attuali quanto prima possibile, anche alla luce di quello che è accaduto, come diceva la collega Siragusa, proprio in occasione dell'ultima tornata elettorale referendaria.

Per lasciare traccia del lavoro che abbiamo svolto, ho voluto presentare, nel corso della conversione del « decreto elezioni », un ordine del giorno che impegna il Governo a tenere in considerazione il lavoro che è stato svolto dalla Giunta delle elezioni su questo tema. L'ho fatto proprio perché intendevo lasciare una traccia che potesse valorizzare l'approfondimento svolto, evidenziare le criticità che sono emerse e quindi allertare, se così possiamo dire, il Governo a tenere in debita considerazione un problema su cui, in questa legislatura, dobbiamo quantomeno cercare di lasciare un segno e cercare di dare indicazioni per risolverlo il prima possibile. Questo ordine del giorno è aperto a tutti coloro che intendano sottoscriverlo, proprio a dimostrazione che in questa legislatura abbiamo avuto anche la sensibilità di affrontare un tema così delicato, perché secondo me non è più procrastinabile. Grazie.

PRESIDENTE. Do la parola all'onorevole Fontana.

GREGORIO FONTANA. Mi associo anch'io al ringraziamento per questa interes-

santissima indagine che ha portato tutti ad approfondire tanti argomenti in maniera molto collaborativa e serena. Personalmente sono in contatto con talune associazioni di italiani all'estero e devo dire che questa indagine conoscitiva è stata seguita anche dalle nostre comunità grazie alla *web tv*; renderla fruibile è stato pertanto molto positivo.

La relazione ripercorre tutto il nostro lavoro e, nelle parti conclusive, cerca di trovare un minimo comune denominatore condivisibile da tutti. Hanno ragione i colleghi: si potrebbe dibattere su tanti altri argomenti; questi, però, ci impedirebbero di arrivare a una posizione comune condivisa.

In attesa di capire quali possano essere le evoluzioni anche dal punto di vista tecnologico, evidenzio che Forza Italia è sempre stata molto attenta su questi aspetti: noi siamo consapevoli che il mondo e la tecnologia vanno avanti. È chiaro che oggi esistono ampie riserve, sotto il profilo della sicurezza informatica, sul fatto di poter impiegare immediatamente il voto elettronico. Tuttavia, con riguardo al voto all'estero, penso che l'applicazione della tecnologia volta a favorire il riconoscimento dell'identità di chi esprime il voto possa essere considerata un notevole passo in avanti e rappresentare un *test* anche per capire come questa esperienza potrà essere mutuata o applicata per il voto nazionale. Aderisco quindi pienamente alle proposte contenute nel documento conclusivo.

Tra l'altro, come diceva prima la collega Alemanno, nell'ambito dell'esame del « decreto elezioni » in corso di svolgimento in I Commissione, si sta discutendo proprio dell'applicazione delle tecnologie, di un meccanismo di sperimentazione che era stato previsto precedentemente e che può essere rivisto. In questa sede potremmo pertanto preparare un emendamento, che dovrebbe essere condiviso da tutti e poi presentato dal relatore, nel quale possano essere trasfuse le proposte contenute nel documento conclusivo. È sicuramente un passaggio un po' delicato, perché dovrebbe essere completato molto rapidamente. Per la verità, ho già preparato un testo, che però do-

vrebbe essere condiviso da tutti. È chiaro poi che l'ipotesi di impiego del *QR code* e dello SPID per gli elettori all'estero sarà sottoposta all'attenzione della I Commissione, del presidente e della relatrice, la collega De Carlo. Segnalo tuttavia che si stanno discutendo questioni piuttosto complesse, che rendono l'approvazione del decreto un po' sofferta; è da vedere, pertanto, se c'è spazio per queste proposte. Altrimenti, come diceva giustamente la collega, i nostri suggerimenti si potranno anche trasformare in ordini del giorno, per quello che possono valere. Proviamoci, perché tale tentativo non esclude quello che è stato fatto fino ad adesso, ma aggiunge anche questa possibilità nell'ambito, ovviamente, della sperimentazione. Purtroppo non possiamo pensare che tale novità possa essere applicata già per le politiche del 2023 ma, se partisse la sperimentazione, avremmo fatto un passo in avanti concreto per eliminare molte storture di cui abbiamo parlato. Grazie.

PRESIDENTE. Vorrei esprimere due considerazioni. La prima è che anche io voglio ringraziare gli uffici, perché la parte preminente di tutto questo lavoro, compreso il documento finale, è il frutto di un impegno portato avanti dai dipendenti dell'Amministrazione della Camera, che ci hanno assistito sempre, con grande serietà e professionalità, nel corso dei lavori svolti dalla Giunta.

In secondo luogo, mi sento di ringraziare tutti i partecipanti all'indagine conoscitiva, perché la sua riuscita è il frutto della disponibilità di tutti a cercare soluzioni positive e condivise, peraltro nella consapevolezza della problematicità delle questioni affrontate.

Pur individuando due proposte operative condivise da tutti, il documento finale dà comunque atto che anche su altri punti, come l'inversione dell'opzione, si è registrata una larga maggioranza: è evidente, quindi, che i deputati potranno presentare, nelle sedi e nelle occasioni ritenute opportune, emendamenti o proposte in questa direzione.

Resto poi convinto del fatto che il voto elettronico costituirà l'unica soluzione ido-

nea a risolvere i principali problemi connessi con l'esercizio del voto degli italiani all'estero. Su tale questione l'onorevole Melicchio è sempre stato molto attento ma — sono d'accordo con l'onorevole Fontana — le problematiche al riguardo purtroppo non appaiono di poco momento.

L'indagine conoscitiva si conclude pertanto con le due proposte più volte menzionate dai colleghi, ma anche con un chiaro ed evidente orientamento maggioritario della Giunta su altre possibili iniziative che, per la scelta di procedere all'unanimità, non abbiamo specificamente coltivato.

Se non vi sono obiezioni, approveremo il documento conclusivo e di conseguenza prepareremo una proposta di legge, che depositeremo a firma del sottoscritto e di tutti i membri della Giunta che vorranno sottoscriverla. Trasmetteremo tale documento conclusivo anche al Presidente della Camera, al Presidente della I Commissione nonché alla relatrice sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 41 del 2022 (A.C. 3591), recante « Disposizioni urgenti per lo svolgimento contestuale delle elezioni amministrative e dei referendum previsti dall'articolo 75 della Costituzione da tenersi nell'anno 2022, nonché per l'applicazione di modalità operative, precauzionali e di sicurezza ai fini della raccolta del voto ». Se la relatrice medesima riterrà di presentare un emendamento, noi ne saremo lieti, poiché sarebbe frutto di questo lavoro. Se non sarà possibile, rimarrà la proposta di legge che speriamo possa essere discussa presto.

Vorrei infine chiedervi la disponibilità a sospendere brevemente la seduta per consentire una più ampia partecipazione al voto sul documento conclusivo, in attesa di altri colleghi che stanno per arrivare. Allora sospendiamo e ci vediamo alle 11.30 per il voto. Grazie a tutti.

La seduta, sospesa alle 10.55, è ripresa alle 11.35.

PRESIDENTE. Riprendiamo la seduta. Avverto l'onorevole Siragusa che è stata recepita la segnalazione che ci aveva fatto all'inizio della seduta. Chiedo se ci sono brevi interventi da svolgere, altrimenti procediamo direttamente alla votazione. Non essendoci richieste di intervento, procediamo alla votazione. Come convenuto, approviamo il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva, al quale farà seguito la presentazione di una proposta di legge sui due punti sui quali è stata raggiunta l'unanimità, firmata auspicabilmente da tutti i membri della Giunta. A prescindere dalla presentazione della proposta di legge, il documento con le conclusioni approvate all'unanimità sarà trasmesso per conoscenza al Presidente della Camera e al Presidente della I Commissione — che in questo momento ha all'ordine del giorno il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 41 del 2022 (A.C. 3591), recante « Disposizioni urgenti per lo svolgimento contestuale delle elezioni amministrative e dei referendum previsti dall'articolo 75 della Costituzione da tenersi nell'anno 2022, nonché per l'applicazione di modalità operative, precauzionali e di sicurezza ai fini della raccolta del voto ».

Pongo in votazione il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva.

La Giunta approva all'unanimità la proposta di documento conclusivo (*vedi allegato*).

La seduta termina alle 11.40.

*Licenziato per la stampa
il 17 giugno 2022*

ALLEGATO

**DOCUMENTO CONCLUSIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULLE
MODALITÀ APPLICATIVE, AI FINI DELLA VERIFICA ELETTORALE,
DELLA LEGGE 27 DICEMBRE 2001, N. 459.**

L'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 », è stata deliberata dalla Giunta delle elezioni nella seduta del 6 aprile 2022, a seguito delle criticità emerse nel corso della verifica dei poteri della presente legislatura e di tutte le precedenti legislature nelle quali ha trovato applicazione la legge n. 459 del 2001 (anche per l'elezione dei senatori della Circoscrizione estero, disciplinata dalla medesima legge). L'indagine fa seguito, in particolare, al documento sulle « *criticità legislative e attuative nello svolgimento dell'elezione della Camera dei deputati, rilevate a seguito della verifica dei poteri nelle circoscrizioni nazionali e nella circoscrizione Estero* », approvato dalla Giunta delle elezioni nella seduta del 4 agosto 2020.

L'indagine si è svolta nelle seguenti date:

20 aprile 2022 (audizioni: del presidente della corte di appello di Roma, dottor Giuseppe Meliadó, e del presidente vicario della corte di appello di Roma, dottor Tommaso Picazio; del prof. Tommaso Edoardo Frosini, professore ordinario di diritto pubblico comparato e diritto costituzionale dell'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli; del prof. Paolo Feltrin, già professore associato di scienza politica della facoltà di scienze politiche dell'Università di Trieste);

26 aprile 2022 (audizioni: del prof. Giovanni Tarli Barbieri, professore ordinario di Diritto costituzionale del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Firenze; del prof. Andrea Gratteri, professore associato di Diritto costituzionale del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Pavia; del prof. Ferdinando Pinto, professore ordinario di diritto amministrativo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Federico II di Napoli; del prof. Marco Galdi, professore associato di diritto pubblico del Dipartimento di scienze economiche e statistiche dell'Università di Salerno);

27 aprile 2022 (audizioni: del prof. Matteo Cosulich, professore ordinario di diritto costituzionale della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento; del prof. Massimo Luciani, professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma La Sapienza. Il prof. Carlo Fusaro, professore ordinario a riposo di diritto elettorale e parlamentare della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Firenze, ha depositato un testo, pubblicato in allegato al resoconto stenografico della seduta);

3 maggio 2022 (audizione dell'on. Luigi Di Maio, Ministro degli affari Esteri e della Cooperazione Internazionale);

4 maggio 2022 (audizioni: dell'on. Ivan Scalfarotto, Sottosegretario di Stato all'Interno; del prefetto Fabrizio Orano, Direttore centrale per i Servizi elettorali del Ministero dell'Interno);

10 maggio 2022 (audizioni: dell'on. Francesco Paolo Sisto, Sottosegretario di Stato alla Giustizia; di rappresentanti del Consiglio Generale degli Italiani all'Estero);

11 maggio 2022 (audizione dell'on. Federico D'Incà, Ministro per i rapporti con il Parlamento).

Nel presente documento conclusivo si dà conto dei temi principali affrontati nelle audizioni e dei possibili profili di miglioramento o aggiornamento del sistema di voto degli italiani all'estero, e del relativo procedimento, che sono stati prospettati per le finalità dell'indagine conoscitiva. Si rinvia ai resoconti stenografici per la puntuale esposizione delle posizioni espresse da ciascuno degli auditi sui temi emersi nel corso dell'indagine conoscitiva.

In particolare, si comincerà trattando il profilo dell'elettorato attivo e passivo, per poi analizzare gli aspetti relativi alla circoscrizione Estero e alle sue ripartizioni, al sistema elettorale, alle modalità di voto (in particolare per ciò che attiene alla cosiddetta inversione dell'opzione, nonché all'utilizzo del voto per corrispondenza, del voto elettronico e del voto in presenza all'estero), all'organizzazione del procedimento elettorale, anche con riferimento agli aspetti logistici e alla digitalizzazione, alla parità di genere, e infine ai connessi profili delle dichiarazioni patrimoniali, dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità dei candidati all'estero.

In via preliminare, giova ribadire come, pur nella varietà dei profili trattati, l'oggetto principale della presente indagine conoscitiva sia costituito, in armonia con le competenze della Giunta, da quegli aspetti normativi e organizzativi del procedimento elettorale nella circoscrizione Estero che impattano direttamente sulla efficacia e sulla tempestività delle attività di verifica dei poteri, così come prevista dall'articolo 66 della Costituzione. Dunque, la trattazione dei profili costituzionali e ordinamentali, relativi ai temi dell'estensione dell'elettorato, della circoscrizione Estero e delle sue ripartizioni, del sistema elettorale e delle modalità di voto, nonché dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità dei candidati all'estero, è stata condotta nel corso delle audizioni, e se ne dà quindi conto nell'ambito del presente documento conclusivo, anche in via di ipotesi, per le possibili connessioni con lo snodo centrale costituito dalle attività in cui si sostanzia la verifica delle elezioni nella circoscrizione Estero, che costituisce lo scopo essenziale della presente indagine conoscitiva e segna al tempo stesso il limite delle competenze attribuite alla Giunta. La trattazione congiunta dei molteplici temi sopra delineati deriva anche dalla stretta relazione che caratterizza i diversi aspetti della disciplina del voto degli italiani all'estero, al punto da rendere le problematiche e le criticità emerse con riferimento al procedimento di verifica dei poteri difficilmente intuibili, se non all'interno di un inquadramento complessivo dei profili ordinamentali e costituzionali del voto. Ciò, nella consapevolezza della complementarietà di tali profili — la cui cognizione spetta in via primaria, anche ai fini del procedimento legislativo, alla competenza di organi parlamentari diversi dalla Giunta — rispetto all'oggetto principale della presente indagine, e del suo ruolo, quindi, di contesto, tale da consentire un completo inquadramento istituzionale delle modalità applicative, ai fini della verifica elettorale, della Legge 27 dicembre 2001, n. 459.

1. Elettorato attivo e passivo.

Come noto, a poter esercitare il diritto di voto all'estero nel luogo di residenza, per le elezioni politiche nazionali, per i referendum abrogativi e costituzionali *ex artt.* 75 e 138 della Costituzione e per le elezioni del Parlamento europeo, sono non soltanto i cittadini italiani residenti all'estero e regolarmente iscritti all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE), ma anche — per effetto delle modifiche contenute nella legge 6 maggio 2015, n. 52 (cd. «*Italicum*»), che ha introdotto il nuovo articolo 4-*bis* della legge n. 459 del 2001 — i cittadini che si trovino temporaneamente all'estero per un periodo di almeno tre mesi per motivi di lavoro, studio o cure mediche (previa opzione valida per un'unica consultazione elettorale). Inoltre, l'articolo 5 della legge n. 459 del 2001 prevede che l'elenco aggiornato dei cittadini residenti all'estero, finalizzato alla predisposizione delle liste elettorali, sia realizzato mediante unificazione dei dati dell'AIRE e degli schedari consolari.

Per quanto riguarda l'elettorato passivo, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lett. *b*), della legge n. 459 del 2001, possono candidarsi nella circoscrizione Estero sia i cittadini residenti all'estero sia quelli residenti in Italia; tuttavia, i candidati, se residenti in Italia, devono essere anche elettori di una circoscrizione del territorio nazionale e possono candidarsi in una sola ripartizione della circoscrizione Estero; se residenti all'estero, devono essere anche elettori della medesima ripartizione della circoscrizione Estero nella quale intendono candidarsi.

Nel contesto del quadro normativo sopra descritto, diversi auditi hanno evidenziato le criticità derivanti dall'aumento del numero degli elettori nella circoscrizione Estero, che ha posto e pone il sistema attuale sotto pressione crescente. Tra gli auditi, il Ministro degli affari esteri Luigi Di Maio ha ricordato che, nella prima occasione in cui fu impiegato il voto all'estero (referendum del 2003), gli elettori furono complessivamente circa 2,3 milioni, mentre per il prossimo referendum del mese di giugno 2022 il corpo elettorale sarà pari a circa 5 milioni di aventi diritto al voto. A tal proposito, nel corso di alcune audizioni è stato sollevato il tema dei requisiti per la concessione e la trasmissione della cittadinanza italiana previsti delle norme in vigore; tale tema non è stato però oggetto di approfondimento, in quanto esso esula dai limiti dell'indagine conoscitiva.

Da parte di esponenti della comunità accademica, sono stati segnalati tre aspetti ritenuti anomali, che riguardano l'attuale disciplina dell'elettorato passivo nella circoscrizione Estero, vale a dire: l'obbligo per i residenti all'estero di candidarsi nella loro ripartizione di residenza e solo in essa; in caso di esercizio dell'opzione, la facoltà per il residente all'estero di candidarsi in qualsiasi circoscrizione del territorio nazionale; da ultimo il divieto, per i residenti nei Paesi in cui non è possibile il voto per corrispondenza, di candidarsi nella circoscrizione Estero.

Alcune perplessità sono poi state sollevate quanto all'estensione dell'elettorato passivo. È stato ad esempio rilevato che, per esercitare il voto all'estero, occorrerebbe dimostrare di fare sostanzialmente parte della comunità politica italiana, sulla base di criteri che potrebbero consistere, in via esemplificativa, nell'essere stato residente in Italia per

un certo numero di anni o nell'aver votato almeno una volta in un determinato lasso di tempo.

Altri suggerimenti hanno riguardato l'introduzione di ulteriori requisiti ai fini dell'accesso all'elettorato passivo nella circoscrizione Estero. È stato ad esempio proposto, sulla scorta di quanto avviene in alcuni Paesi stranieri, di riconoscere il diritto all'elettorato passivo medesimo solo a coloro che risultino effettivamente residenti all'estero, eventualmente per un periodo minimo di tempo, sulla base di parametri certi e verificabili, così come già avviene a proposito dei Consiglieri del CGIE. Infatti, solo la permanenza reale nei territori permetterebbe ai candidati di conoscere a fondo le istanze delle comunità che essi aspirano a rappresentare.

Inoltre, sia i membri della Giunta delle elezioni sia gli auditi hanno sottolineato a più riprese la necessità che sia assicurata maggiore certezza nell'identificazione della platea degli elettori all'estero, anche considerando le problematiche derivanti dall'attuale sistema di iscrizione all'AIRE. Difatti, è stato notato che la legge non prevede che il mancato inserimento nell'AIRE determini la perdita dello *status* di cittadino; pertanto non sono sporadici i casi di italiani all'estero non iscritti all'AIRE, soprattutto prevenienti dal Mezzogiorno, territorio che infatti ha visto una crescita di iscritti all'AIRE, nel più recente periodo, piuttosto modesta. È stato inoltre evidenziato come, secondo i dati a disposizione, molto spesso l'iscrizione all'AIRE non sia dettata dalla volontà di prendere parte al processo elettorale, ma da ragioni di tipo opportunistico. Sempre al fine di garantire una maggiore certezza dell'elettorato attivo all'estero, in mancanza dell'unificazione dei dati AIRE e degli schedari consolari prevista dall'articolo 5, comma 1, della legge n. 459 del 2001, è stato suggerito di adottare alcuni accorgimenti, tra cui l'uso degli schedari consolari, più aggiornati rispetto agli elenchi dell'AIRE, e la sollecitazione rivolta a tutti i Comuni di aggiornare prontamente i registri dell'AIRE su richiesta dei Consolati e di comunicare ogni pertinente variazione ai Consolati di riferimento.

Infine, in merito al legame tra elettorato attivo e astensionismo è intervenuto il Ministro per i rapporti con il Parlamento, illustrando il contenuto del libro bianco intitolato « Per la partecipazione dei cittadini: come ridurre l'astensionismo e favorire la partecipazione al voto », frutto del lavoro della commissione di esperti istituita nel dicembre 2021 con compiti di studio e consulenza, di analisi ed elaborazione di proposte effettive volte a favorire la partecipazione dei cittadini al voto. I lavori della commissione hanno infatti prestato particolare attenzione all'astensionismo apparente, legato all'incidenza degli elettori iscritti all'AIRE sul calcolo della percentuale di affluenza al voto.

Di conseguenza, viste le dimensioni e le ragioni dell'astensionismo apparente, è stata suggerita l'adozione di alcune misure correttive, tra cui l'individuazione di modalità di comunicazione dei dati sull'affluenza alle urne che pongano anche in adeguato rilievo l'incidenza sul calcolo della partecipazione al voto, nelle elezioni regionali e comunali, della presenza nelle liste comunali degli elettori residenti all'estero, attraverso una chiara distinzione tra la partecipazione al voto dei cittadini residenti in Italia e quella dei residenti all'estero, nonché l'approfondimento della possibilità di migliorare la qualità delle liste degli aventi diritto al voto, con riferimento agli elettori iscritti all'AIRE

e alle risultanze degli schedari consolari – in modo da evitare presenze di elettori irreperibili all'estero provvedendo alla loro cancellazione dall'AIRE – e, infine, un più efficiente aggiornamento delle liste elettorali, anche attraverso una loro dematerializzazione.

2. Circoscrizione Estero e ripartizioni.

Secondo l'articolo 1, comma 1, della L. 459 del 2001, i cittadini italiani residenti all'estero, nonché i cittadini temporaneamente all'estero previo esercizio dell'opzione, votano nella circoscrizione Estero, di cui all'articolo 48 della Costituzione, per l'elezione delle Camere e per i referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione, nei limiti e nelle forme previsti dalla legge medesima. Inoltre, ai sensi dell'articolo 6 della stessa legge, nell'ambito della circoscrizione Estero sono individuate le seguenti ripartizioni comprendenti Stati e territori afferenti a: a) Europa, compresi i territori asiatici della Federazione russa e della Turchia; b) America meridionale; c) America settentrionale e centrale; d) Africa, Asia, Oceania e Antartide. In ciascuna di tali ripartizioni è eletto un deputato e un senatore, mentre gli altri seggi sono distribuiti tra le stesse ripartizioni in proporzione al numero dei cittadini italiani che vi risiedono, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti. Come noto, a seguito della riduzione del numero dei parlamentari (disposta con legge costituzionale n. 1 del 2020), gli articoli 56 e 57 della Costituzione stabiliscono che vengano eletti nella circoscrizione Estero in totale 8 deputati e 4 senatori.

In base a un'opinione emersa nel corso delle audizioni, l'istituzione di una apposita circoscrizione Estero con seggi attribuiti alla stessa sarebbe in effetti un'anomalia, una peculiarità italiana. Si dubita, in particolare, che la circoscrizione Estero o le sue ripartizioni corrispondano davvero a reali comunità politiche e consentano di costruire un coerente rapporto rappresentativo attorno a un territorio di riferimento. Nella medesima direzione, è stato anche proposto di eliminare la circoscrizione Estero con modifica costituzionale, riconducendo invece gli elettori alla circoscrizione dell'ultimo luogo di residenza. Tuttavia, altri auditi hanno ritenuto che la questione del mantenimento della circoscrizione Estero esuli dall'oggetto dell'indagine conoscitiva, dovendo essere data per ferma la relativa norma costituzionale.

D'altra parte, sono emerse posizioni a difesa della circoscrizione Estero, che hanno evidenziato come la scelta legislativa di prevedere una rappresentanza diretta, tramite una apposita circoscrizione elettorale, degli elettori italiani all'estero sia stata giustificata da una serie di ragioni, tra cui il pericolo che una massiccia immissione di voti esteri nelle circoscrizioni elettorali di origine si trasformi in elemento che può condizionare fortemente le elezioni dei candidati locali.

Per quanto riguarda le quattro ripartizioni continentali in cui si suddivide la circoscrizione Estero, è stato sottolineato come le stesse presentino significative disomogeneità da un punto di vista sia territoriale sia demografico, con la conseguenza che non vi sarebbe alcuna reale proporzionalità tra i seggi attualmente attribuiti alle ripartizioni e la loro popolazione residente, ma al contrario la formula elettorale concretamente applicata varierebbe in base alla ripartizione e al relativo numero di seggi: un criterio di fatto maggioritario nelle

ripartizioni con un 1 seggio (tutte le 4 ripartizioni senatoriali e 1 della Camera), un probabile esito di parità tra le due liste più votate nelle ripartizioni con 2 seggi, e una minima proporzionalità solo nella unica ripartizione della Camera con 3 seggi (Europa). È stato quindi suggerito l'accorpamento delle ripartizioni in bacini demograficamente più equilibrati; tale accorpamento è stato ipotizzato anche quale alternativa alla trasformazione del sistema elettorale della circoscrizione Estero in un vero e proprio sistema maggioritario, con l'eliminazione del voto di preferenza. Una di queste proposte ha contemplato la creazione di due sole ripartizioni, una ripartizione Europa e una ripartizione residuale, le quali avrebbero una popolazione comparabile, compresa fra i due e i tre milioni in entrambi i casi e, sul piano dei seggi, sarebbero maggiormente equilibrate: quattro seggi ciascuna per la Camera, due seggi ciascuna per il Senato. In questo modo, si produrrebbero risultati più coerenti con l'applicazione della formula elettorale astrattamente proporzionale prevista dalla legge. Sul punto, è utile segnalare la proposta di legge C3463, a prima firma dell'on. Ungaro, che prevede tre ripartizioni, accorpendo America settentrionale e centrale con Africa, Asia, Oceania e Antartide; su tale proposta sono state manifestate adesioni ma sono anche emerse riserve, in quanto si determinerebbe in ogni caso una forte distorsione demografica fra le tre ripartizioni e non si eviterebbe il verificarsi di collegi, di fatto, uninominali per le ripartizioni che eleggono un solo parlamentare. Nella stessa direzione, si segnala la proposta di legge C3389, a prima firma dell'on. Siragusa, che prevede anch'essa tre ripartizioni in luogo delle attuali quattro, ma ne struttura l'accorpamento in senso parzialmente diverso, ovvero disponendo (ferma restando la permanenza della ripartizione Europa) da un lato l'aggregazione dei Paesi prevalentemente ispanofoni dell'America centrale e meridionale e, dall'altro, il raggruppamento comprendente Africa, Asia, Oceania, Antartide e America settentrionale.

3. Sistema elettorale.

Come anticipato, l'articolo 11, comma 1, della legge 459 del 2001 prevede che l'assegnazione dei seggi tra le liste concorrenti nella circoscrizione Estero sia effettuata in ragione proporzionale per ciascuna ripartizione, secondo il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti.

Tuttavia, nel corso del ciclo delle audizioni è stato a più riprese fatto notare come la riduzione del numero dei parlamentari assegnati alla circoscrizione Estero e il permanere della medesima legislazione elettorale facciano sì che essi, in tutte le quattro ripartizioni previste per il Senato e in una delle ripartizioni (Africa, Asia, Oceania, Antartide) previste per la Camera, vengano di fatto eletti in quelli che sono diventati collegi uninominali: infatti, su otto ripartizioni totali, ben cinque eleggerebbero un solo parlamentare, con liste formate da uno o due candidati da cui potrebbe conseguire, nel secondo caso, che la competizione per l'elezione si svolga soprattutto all'interno della lista, con riferimento al voto di preferenza. Ciò sembra portare a una conseguenza piuttosto paradossale rispetto alla previsione contenuta nel sopracitato articolo 11, comma 1, della legge n. 459 del 2001. Nel corso delle audizioni è stata quindi sottolineata l'opportunità di isti-

tuire collegi uninominali, almeno nelle ripartizioni dove viene eletto un solo parlamentare, così passando a un sistema uninominale maggioritario a un turno. Rispetto all'opportunità di istituire collegi uninominali, si è registrato anche il consenso di diversi auditi appartenenti al mondo accademico. L'adozione dei collegi uninominali porrebbe il problema del relativo seggio che si renda eventualmente vacante nel corso della legislatura, ma tale problema potrebbe essere risolto, evitando di ripetere le elezioni nel rispettivo collegio nella circoscrizione Estero, tramite la previsione di un candidato supplente, destinato a subentrare all'eletto nel caso che il seggio diventasse vacante. Nelle restanti ripartizioni, è stata suggerita la previsione di brevi liste « bloccate » per evitare il disallineamento rispetto alle vigenti modalità di elezione dei parlamentari in Italia, ove il voto di preferenza, almeno attualmente, non trova più riscontro.

4. Le modalità di esercizio del voto (con particolare riferimento al voto per corrispondenza, al voto in presenza presso le ambasciate e gli uffici consolari e al voto elettronico) e l'inversione dell'opzione.

Come noto, attualmente, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge n. 459 del 2001, la modalità ordinaria di voto degli italiani all'estero è quella per corrispondenza: il plico deve essere inviato all'ufficio consolare competente, mentre, ai sensi del comma 3 del medesimo articolo, la modalità di voto in presenza è prevista soltanto come opzione, su richiesta dell'elettore, che può essere esercitata solo recandosi in Italia e non presso le ambasciate, gli uffici consolari o le rappresentanze italiane all'estero.

Rispetto al sopra descritto quadro normativo, si sono registrate posizioni diversificate, che hanno valutato possibili alternative rispetto non soltanto ai relativi costi e oneri organizzativi, ma anche con riferimento alla garanzia dei requisiti costituzionali del voto e ai possibili effetti in termini di affluenza alle urne.

4.1 L'inversione dell'opzione.

In generale, nel corso del ciclo di audizioni è emerso, soprattutto da parte dei rappresentanti del mondo accademico, una diffusa critica al ricorso indiscriminato al voto per corrispondenza attualmente previsto, in quanto modalità di espressione del voto non presidiata e inadatta a garantire la libertà, segretezza e personalità dello stesso, nonché afflitta da una sempre più scarsa partecipazione, che evidenzia la mancanza di legami con la comunità politica italiana. Sono stati anche evidenziati i recenti fenomeni di manipolazione del voto espresso per corrispondenza. Si è notato che la stessa Corte costituzionale, in un *obiter dictum* contenuto in un'ordinanza del 2017, avrebbe segnalato tale situazione, parlando di oggettive criticità della normativa denunciata che riguarderebbero il bilanciamento della effettività del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero con gli imprescindibili requisiti di personalità, libertà e segretezza del voto. Tuttavia, la gravità dei denunciati fenomeni di manipolazione del voto non è stata valutata da tutti gli auditi negli stessi termini: è stato ad esempio rilevato che in nessun caso il voto per corrispondenza, come ogni forma di voto a

distanza, potrebbe essere assistito dalle stesse garanzie del voto in presenza, almeno per ciò che attiene al requisito della personalità e segretezza, e che in ogni caso, considerato anche il carattere complessivamente limitato dei comportamenti illeciti registrati finora, sarebbe inopportuno penalizzare la stragrande maggioranza degli elettori all'estero, ostacolandone l'esercizio del voto.

A partire dalle criticità manifestatesi con riferimento al voto per corrispondenza, si è registrato un ampio consenso sull'opportunità di ribaltare il criterio di opzione previsto dalla legge n. 459 del 2001 e quindi di stabilire che i residenti all'estero debbano di norma votare fisicamente in Italia, salvo optare per il voto nel paese estero di residenza (cd «*opzione inversa*»). In tal modo la partecipazione al procedimento elettorale nella circoscrizione Estero richiederebbe una esplicita scelta preventiva, e ciò consentirebbe di individuare precisamente gli aventi diritto al voto nella circoscrizione medesima e ridurrebbe gli oneri relativi alla predisposizione del materiale elettorale, oltre che il rischio di fenomeni di inquinamento. È stato altresì fatto notare che, tramite l'opzione inversa, la comunità degli italiani all'estero sarebbe formata soltanto da coloro i quali si dimostrassero effettivamente interessati e motivati a partecipare alle vicende politiche del paese di origine.

Sulla opportunità di considerare l'ipotesi dell'opzione inversa si sono espressi anche alcuni degli attori istituzionali coinvolti nell'indagine conoscitiva, i quali hanno evidenziato come, sotto un profilo eminentemente tecnico, una simile innovazione comporterebbe certamente una consistente riduzione delle schede da inviare per posta e dunque un plausibile risparmio di spesa; tuttavia non dovrebbe trascurarsi il rischio di una potenziale riduzione del numero dei partecipanti al voto. Di conseguenza è stata evidenziata la necessità di valutare il giusto punto di equilibrio tra i due termini della questione, cioè tra l'opportunità di semplificazione e la possibile incidenza negativa sulla partecipazione al voto. Inoltre, il mancato esercizio dell'opzione non potrebbe costituzionalmente privare del diritto al voto i relativi elettori residenti all'estero, per cui è stato ribadito che, ove si inserisse l'opzione inversa, i nominativi degli elettori non opzionanti dovrebbero essere comunicati al Ministero dell'Interno per l'inserimento (da effettuarsi in tempi particolarmente ristretti) nelle liste elettorali in Italia, in modo da consentire agli stessi di votare nelle circoscrizioni del territorio nazionale. Va considerato che — come sopra riportato — il numero di elettori all'estero che non partecipa alle elezioni influisce sul dato dell'astensionismo apparente; in tal senso, se è vero che l'adozione dell'opzione inversa, provocando l'inserimento di numerosi elettori iscritti all'AIRE nelle liste elettorali dei comuni italiani, rischierebbe di aumentare la percentuale di astensionismo apparente nelle circoscrizioni nazionali, è d'altronde anche vero che il dato complessivo dell'astensionismo non sarebbe modificato perché diminuirebbe quello della circoscrizione Estero. Al fine del ridimensionamento del fenomeno dell'astensionismo apparente si richiamano le soluzioni, anche di comunicazione dei dati elettorali, prospettate nel primo paragrafo del presente documento; potrebbero quindi essere comunicati i dati di affluenza nelle circoscrizioni nazionali tenendo

distinti gli iscritti AIRE confluiti nelle liste elettorali comunali per non avere esercitato l'opzione del voto all'estero.

È stato richiamato anche l'esempio offerto dall'esperienza delle elezioni dei Com.It.Es. (Comitati degli italiani all'estero), svoltesi da ultimo lo scorso dicembre del 2021. In quella occasione è stato applicato per la seconda volta il meccanismo dell'opzione inversa, che si fonda sul principio dell'espressione di volontà dell'elettore di partecipare attivamente alla consultazione elettorale. Nel quadro del mantenimento del voto per corrispondenza, la volontà di partecipare al voto e quindi di ricevere il plico elettorale al proprio indirizzo di residenza dovrebbe essere previamente manifestata, preferibilmente tramite una procedura digitale, attraverso un'opzione da inviare al comune di iscrizione elettorale. Tra i vantaggi concreti che ne deriverebbero, vi sarebbero gli effetti positivi in termini di personalità del voto — tramite la creazione di un collegamento diretto tra l'elettore che vuole votare e l'espressione del voto — il superamento della problematica del disallineamento degli indirizzi a cui trasmettere i plichi elettorali, nonché un netto e drastico abbattimento dei costi complessivi. È stato inoltre evidenziato che, con una platea più interessata all'espressione del voto, si potrebbe più facilmente ragionare sullo sviluppo di sistemi avanzati e digitali per garantire la tracciabilità delle buste elettorali.

Non sono però mancate, tra gli auditi, voci in senso contrario all'inversione dell'opzione. A favore del mantenimento del sistema vigente, per cui l'opzione è per il voto in patria, è stato fatto riferimento alla sua maggior coerenza con la scelta, propria del nostro ordinamento elettorale, per cui il cittadino avente diritto al voto è iscritto nelle liste elettorali in modo automatico, senza doversi attivare; invece, invertire il cosiddetto diritto di opzione contraddirebbe la scelta costituzionale di istituire una forma di rappresentanza specifica per gli elettori all'estero e farebbe sì che i rappresentanti della circoscrizione Estero siano probabilmente eletti da un numero assai più ridotto di elettori optati; si è quindi suggerito che, qualora il legislatore scegliesse di invertire tale opzione, si potrebbe farla valere non per una sola tornata elettorale ma piuttosto per un certo numero di anni.

Una opinione radicalmente contraria all'inversione dell'opzione è quella riferita da alcuni rappresentanti del Consiglio Generale degli Italiani all'Estero, i quali hanno paventato la ricerca di « *scorciatoie tendenti al restringimento dei diritti degli elettori prodotto dall'opzione inversa* », e sottolineato la necessità di mantenere e garantire l'universalità del voto col sistema attuale per corrispondenza allo scopo di favorire la massima partecipazione, ritenendo che l'abbattimento dei relativi costi possa avvenire con la digitalizzazione, la semplificazione delle procedure elettorali e l'acquisto di strumenti tecnologici. In particolare, gli auditi hanno evidenziato come l'avvenuta sperimentazione, in occasione delle elezioni dei cosiddetti Com.It.Es. (Comitati degli Italiani all'Estero) del 2015 e del 2021, dell'opzione inversa abbia prodotto un drastico calo della partecipazione, e hanno ventilato l'ipotesi che l'introduzione di tale opzione per quanto riguarda le elezioni politiche potrebbe andare incontro a censure di incostituzionalità, con riferimento agli articoli 3, commi primo e terzo, e 48, commi primo, terzo e quinto, della Costituzione.

4.2 Il voto in presenza presso le ambasciate, i consolati, e le altre rappresentanze italiane all'estero.

Per quanto riguarda, invece, altre modalità di espressione del voto del tutto alternative a quello per corrispondenza (in particolare voto in presenza all'estero e voto elettronico) si è registrata un'ampia divergenza di opinioni. Alcuni auditi hanno infatti convenuto nell'indicare il voto presidiato presso ambasciate o consolati come la modalità più in armonia con l'art. 48 Cost. — che qualifica il voto come dovere civico — considerandolo la modalità ottimale per garantire i principi della personalità e della segretezza, essendo quella che meno si presta a brogli e manipolazioni; sono invece state criticate forme di consultazione elettronica *online*, in quanto modalità di voto non presidiata oltretutto soggetta al rischio di manomissioni informatiche. In quest'ottica, è stato proposto, nel caso di adozione del voto in presenza, di prevedere un'opzione tra voto in Italia e voto presso le ambasciate, gli uffici consolari e le rappresentanze italiane all'estero, ritenendo i relativi problemi di costi e organizzativi non insormontabili.

Altri auditi si sono invece espressi in senso contrario alla modalità di voto in presenza presso le ambasciate e gli uffici consolari. Essi, pur ribadendo la bontà del voto anticipato presidiato (ovvero quella modalità di voto che consente 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), hanno ritenuto che tale modalità di voto non possa, per ragioni di fattibilità, sostituire del tutto il voto per corrispondenza — se non dove la presenza degli aventi diritto sia molto limitata —, ma al massimo integrarlo, e hanno quindi in alternativa raccomandato l'adozione del voto elettronico, ritenendo che lo stesso presenti, in termini di partecipazione, organizzazione, trasparenza e costi, vantaggi relevantissimi, tali da eccedere in modo significativo i possibili rischi associati allo stesso, anche in termini di cybersicurezza, considerata la relativa improbabilità di significativi fenomeni di hackeraggio per un numero tanto ridotto di eletti nella Circoscrizione Estero. Un audito ha sottolineato come il voto in presenza presso le ambasciate, i consolati o altre rappresentanze italiane all'estero sia una ipotesi da scartare, in quanto negherebbe di fatto il principio di effettività del diritto di voto. Altri hanno comunque ritenuto poco percorribile la via del voto *in loco* presso le ambasciate o i consolati, vista la diseguale distribuzione delle nostre rappresentanze consolari nei vari Paesi del mondo.

In senso critico, per ragioni di fattibilità, sicurezza ed effettività, rispetto alla possibilità di introdurre il voto in presenza all'estero, sia per le elezioni politiche che per le votazioni referendarie, si sono espressi diversi rappresentanti istituzionali, i quali hanno ritenuto che una riforma legislativa in questa direzione non sia percorribile. Considerate infatti le dimensioni della collettività italiana all'estero, lo sforzo organizzativo delle sedi diplomatico-consolari sarebbe insostenibile in termini di risorse umane, costi e sicurezza. Sarebbe inoltre impensabile per i connazionali percorrere anche migliaia di chilometri per raggiungere il seggio di riferimento, non essendo evidentemente possibile costituire seggi così diffusi e geograficamente prossimi agli elettori come avviene in Italia. Di conseguenza, il sistema dei seggi non assicurerebbe un'ampia partecipazione al voto, ma correrebbe il rischio

di discriminare tra elettori a seconda del luogo di residenza. Inoltre, anche laddove la presenza dei connazionali fosse territorialmente concentrata, ad esempio in grandi metropoli, occorrerebbe allestire, sempre che le autorità locali lo concedano, centinaia di seggi sparsi nella città. A ciò andrebbero aggiunti la difficoltà di individuare i membri dei seggi e i costi di affitto degli spazi. È stato infine sottolineato che non sarebbe possibile contare su forze di polizia dipendenti dal consolato al fine di garantire la sicurezza dello svolgimento delle operazioni elettorali.

4.3 Il voto elettronico.

Per quanto riguarda, invece, l'introduzione di forme di voto elettronico, esso è stato considerato come una prospettiva da valutare, purché si sia in grado di assicurare una piena sicurezza informatica della relativa procedura, in quanto tale modalità, seppure non in grado di garantire pienamente i principi della personalità e segretezza del voto, potrebbe garantire maggiormente, rispetto al voto postale, la sicurezza del voto una volta che sia stato espresso, e consentirebbe di ridurre i costi, considerate anche le difficoltà logistiche che renderebbero sconsigliabile il ricorso al voto presidiato all'Estero. È stato tuttavia fatto presente che l'esigenza di una fase di sperimentazione del voto elettronico, dettata dal principio di precauzione, ne renderebbe improbabile l'introduzione già dalle prossime elezioni politiche; lo stesso non potrebbe inoltre essere previsto, almeno nel breve e medio periodo, come modalità generalizzata per il voto degli italiani all'estero, sia perché verrebbe lesa l'effettività del diritto di voto in capo a coloro che non sono nativi digitali, sia per la persistenza di un *gap* economico e sociale anche nell'accesso agli strumenti digitali — sarebbero infatti privati *de facto* del diritto di voto tutti coloro che per povertà, età, scarsa istruzione e insufficiente competenza, non possono o non vogliono votare attraverso la rete —, ma potrebbe al più essere scelto dall'elettore come modalità alternativa a quella generale del voto per corrispondenza. Una conseguente proposta ha riguardato l'opportunità di adottare un sistema di voto multiplo che consenta all'elettore di esprimere il voto più volte elettronicamente o attraverso diversi metodi e che conteggi solo il suo ultimo voto, in modo da tutelare maggiormente la libertà degli elettori soggetti a pressione esterna, nonché la necessità che il controllo del sistema informatico tramite il quale dovrebbe avvenire il *remote e-voting* — attualmente affidato al Ministero dell'interno, che ne verifica il corretto funzionamento attraverso la collaborazione con l'AgID, quale agenzia tecnica della Presidenza del Consiglio — non marginalizzi il ruolo di garanzia bipartisan della correttezza dell'esito delle operazioni elettorali proprio delle due Giunte per le elezioni di Camera e Senato, ma in qualche modo lo valorizzi, anche tramite nomina di un collegio tecnico imparziale.

Altri auditi hanno ritenuto la prospettiva del voto elettronico come qualcosa da valutare seriamente ma, probabilmente, non ancora attuale, dati i relativi rischi, anche per la sicurezza da attacchi informatici. Una proposta di mediazione è stata invece nel senso di prevedere quale regola il voto in presenza presso i consolati o le ambasciate, e laddove ciò non sia possibile per una serie di motivi logistici consentire, previa opzione, il voto elettronico.

Sul punto, è emerso che il voto elettronico è già stato sperimentato, da parte del Ministero degli Affari Esteri, con riferimento all'elezione dei Com.It.Es., in occasione della quale è stata sperimentata anche, come sopra accennato, l'inversione dell'opzione di voto. Il sistema avrebbe dato buona prova di funzionamento, e avrebbe visto anche una maggiore partecipazione al voto rispetto alla media precedente, sia tramite inversione dell'opzione che tramite voto elettronico. È stata comunque sottolineata l'esigenza di rivolgersi alle strutture competenti in materia, in particolare l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale. Sono inoltre state fornite alla Giunta informazioni sullo stato attuale delle operazioni condotte dal Ministero dell'Interno in attuazione della legge 27 dicembre 2019, n. 160, che ha previsto l'introduzione in via sperimentale di modalità di espressione del voto in via digitale dal turno elettorale del 2022; è stato, in particolare, riferito che sono emerse rilevanti criticità, specie sul piano della sicurezza da attacchi informatici, e che sono ancora in corso ulteriori complessi approfondimenti tecnici per una ponderata comparazione tra i potenziali rischi e le possibili mitigazioni anche alla luce dell'attuale grave situazione di politica internazionale. Si tratta, infatti, di procedere a un'approfondita attività di *risk assessment* che risulta quanto mai opportuna in questo particolare frangente storico.

Al riguardo, va segnalata l'audizione svoltasi il 17 maggio 2022, presso la prima Commissione permanente, del Direttore generale dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN), Roberto Baldoni, nell'ambito dell'esame delle proposte di legge recanti disposizioni in materia di esercizio del diritto di voto da parte degli elettori temporaneamente domiciliati fuori della regione di residenza. In tale occasione, il prof. Baldoni ha riferito che nella comunità scientifica si registra un pressoché unanime convincimento in ordine all'assenza delle condizioni, allo stato attuale di sviluppo delle tecnologie informatiche, per garantire la sicurezza dello svolgimento di consultazioni elettorali svolte mediante il cosiddetto «voto elettronico», nelle sue diverse tipologie.

Infine, è stato sottolineato che in ogni caso per la applicazione del voto elettronico, anche a partire dalle elezioni politiche del 2028 (considerati gli obiettivi europei di digitalizzazione da raggiungere entro il 2030), occorrerebbe acquisire su larga scala gli indirizzi *e-mail* di tutti gli iscritti all'AIRE da parte della rete diplomatico-consolare, nonché prevedere soluzioni accessibili per i votanti che non posseggono l'attrezzatura elettronica necessaria per votare da remoto, e infine garantire l'accesso ai programmi di voto attraverso una password segreta e non identificabile a ogni elettore.

5. Il procedimento di organizzazione e gestione del voto all'estero.

L'interlocuzione diretta con gli attori istituzionali coinvolti nel complesso procedimento di organizzazione e gestione del voto degli italiani all'estero ha consentito alla Giunta di ottenere un quadro complessivo dei relativi profili applicativi, in gran parte disciplinati, oltre che dalla legge n. 459 del 2001, dal relativo regolamento di attuazione, emanato con il decreto del Presidente della Repubblica 2 aprile del 2003, n. 104. In particolare, è stato possibile acquisire le

valutazioni sia dei soggetti istituzionali direttamente coinvolti nell'organizzazione delle operazioni preliminari al voto e nella sua immediata gestione (Ministero dell'Interno e Ministero degli Affari Esteri e della cooperazione internazionale), sia di quelli responsabili della successiva fase di spoglio e di scrutinio delle schede (Ministero della Giustizia, per il tramite dell'Ufficio centrale per la circoscrizione Estero). Sono emerse, in tal modo, la molteplicità e la complessità delle operazioni che le diverse amministrazioni coinvolte svolgono, nei tempi ristretti determinati dalla legge, prima e dopo lo svolgimento delle elezioni. Quanto alle operazioni propedeutiche allo svolgimento delle elezioni, in particolare, oltre al notevole impegno richiesto per aggiornare l'elenco degli elettori ai quali devono essere inviati i plichi, è stata evidenziata la difficoltà rappresentata dal doversi servire di sistemi postali, pubblici o privati, di diversa efficienza e di affidabilità, talvolta, minima.

Un ulteriore elemento emerso, volto a garantire la libertà del voto, è quello di adottare interventi normativi sulla disciplina della campagna elettorale (di cui all'art. 17 della legge n. 459 del 2001 e all'art. 8 del DPR n. 104 del 2003), al fine di consentire lo svolgimento di una reale campagna elettorale, con una congrua rappresentazione agli elettori delle posizioni politiche dei vari candidati.

6. Aspetti logistici e organizzativi del procedimento elettorale, con particolare riferimento alla digitalizzazione delle procedure di identificazione degli elettori e delle operazioni di scrutinio.

In coerenza con gli scopi dell'indagine conoscitiva, volti a indagare non soltanto l'aspetto normativo, ma anche e soprattutto quello pratico-applicativo della disciplina concernente il voto degli italiani all'estero, diversi auditi hanno posto l'accento sugli aspetti logistici e organizzativi del procedimento elettorale. Tra questi, particolare attenzione ha ricevuto il tema dell'identificazione dell'elettore, avente riflessi sia sul piano costituzionale della personalità e segretezza del voto, sia su quello logistico di gestione delle operazioni di voto. Come noto, la normativa attuale, e in particolare l'articolo 12 della legge n. 459 del 2001, prevede che tale identificazione avvenga tramite la spedizione all'elettore, unitamente alla scheda elettorale, del certificato elettorale, da cui lo stesso elettore dovrà, al momento del voto, staccare un tagliando (contenente unicamente un numero o codice corrispondente ad una posizione nell'elenco degli elettori e assimilabile al tagliando antifrode previsto per le circoscrizioni nazionali) comprovante l'esercizio del diritto di voto e inserirlo nella busta preaffrancata, unitamente all'apposita busta sigillata contenente la scheda elettorale. Di conseguenza, anche le successive operazioni di scrutinio, secondo l'articolo 14 della legge n. 459 del 2001, avvengono sui plichi contenenti le buste inviate dagli elettori, così come pervenuti in forma cartacea all'Ufficio centrale per la circoscrizione Estero. In particolare, al fine della verifica della corretta identità degli elettori, ciascun presidente del seggio elettorale, coadiuvato dal vicepresidente e dal segretario, accerta che il tagliando del certificato elettorale incluso nella busta esterna appartenga ad un elettore incluso nell'elenco — a lui consegnato dall'ufficio centrale per la circoscrizione Estero in copia autentica, e a propria volta inviato a tale ufficio dai responsabili degli uffici consolari

– dei cittadini aventi diritto all’espressione del voto per corrispondenza nella ripartizione assegnata. Vengono quindi annullate, senza procedere allo scrutinio del voto, le schede incluse in una busta che contiene più di un tagliando del certificato elettorale, o un tagliando di elettore che ha votato più di una volta, o di elettore non appartenente alla ripartizione elettorale assegnata, o infine contenute in una busta aperta, lacerata o che reca segni di riconoscimento. Viene in ogni caso separata dal relativo tagliando di certificato elettorale la busta recante la scheda annullata in modo tale che non sia possibile procedere alla identificazione del voto.

Ampio apprezzamento è stato espresso, da una pluralità di auditi, anche istituzionali, in merito alla possibilità di apposizione, nei plichi elettorali, di un *QR code* o altro strumento equivalente, in grado di identificare in modo univoco il votante, così da semplificare l’attività preliminare allo scrutinio che devono svolgere i seggi elettorali della circoscrizione Estero, i quali andrebbero dotati delle necessarie strumentazioni informatiche. Tale soluzione è contemplata anche nella sopra citata proposta di legge Ungaro A.C. 3463 e – con la stessa *ratio* sebbene con modalità differenti – dalla proposta di legge Siragusa A.C. 3389.

Ancora più a monte, ha riscosso ampi consensi l’ipotesi di tracciamento del percorso postale del plico inviato all’elettore e da questi a sua volta spedito al consolato. Ulteriori accorgimenti prospettati, volti a garantire la personalità del voto, sono stati i seguenti: la stampa delle schede in Italia, a cura del Poligrafico dello Stato, evitando eventuali problemi di stampa e distribuzione di schede non autorizzate a diversi destinatari (tale soluzione ha fatto però registrare la totale opposizione dei rappresentanti istituzionali, che ne hanno sottolineato l’impraticabilità in termini organizzativi ed economici), l’invio documentato e controllato di tali schede alle sedi diplomatiche e consolari di riferimento, l’invio tramite posta assicurata, registrata o con ricevuta di ritorno, ovvero l’aggiunta del cognome del marito nei plichi indirizzati alle donne sposate (obbligatoria in alcuni Paesi).

Infine, rispetto all’articolo 12, comma 7, della legge n. 459 del 2001, che stabilisce che le schede votate dalle sedi consolari debbano pervenire in Italia entro le ore 16 del giovedì antecedente la data stabilita per le votazioni, si sono registrate opinioni discordanti: nonostante un certo consenso sulla proposta che il termine possa venire anticipato alle ore 16 del martedì antecedente il giorno delle elezioni, come già fatto con l’articolo 16 del decreto-legge n. 76 del 2020 – sebbene solo in via eccezionale per il referendum costituzionale –, è anche stato, d’altra parte, fatto presente che tale anticipazione comporterebbe un rischio dell’aumento del numero delle schede da incenerire in quanto pervenute oltre il termine previsto.

Sia pure in via incidentale, è stato posto l’accento anche su alcune soluzioni già prospettate nel documento sulle criticità approvato dalla Giunta il 4 agosto 2020. Si tratta, in particolare, delle seguenti misure: introduzione di strumentazione informatica che verifichi la congruità dei dati di spoglio nei singoli seggi, prima della chiusura delle operazioni; previsione di prospetti per seggio con il riepilogo ufficioso dei risultati, in analogia con quanto il Ministero dell’interno prevede per le circoscrizioni nazionali; approntamento di plichi maggiormente idonei;

adozione di misure per un migliore reclutamento e per la formazione del personale addetto ai seggi. Si è inoltre sottolineato che sarebbe opportuno introdurre ulteriori aggiustamenti organizzativi, quali l'aggiornamento periodico delle anagrafi elettorali e una migliore informazione elettorale, l'anticipazione di un paio di giorni sia dell'invio dei plichi da parte delle Ambasciate o dai Consolati che della chiusura delle urne, nonché l'uniformazione delle modalità di voto per tutte le elezioni alle quali sono chiamati gli italiani all'estero (Comites, Cgie, elezioni legislative nazionali, europee, referendum), in modo da evitare confusione.

Quanto allo svolgimento delle operazioni di scrutinio e di spoglio, come noto, la legge n. 459 del 2001 ha finora affidato tutte le operazioni di scrutinio e di spoglio dei voti pervenuti dalla circoscrizione Estero a un unico ufficio centrale per la circoscrizione Estero istituito, ai sensi dell'articolo 7 della medesima legge, presso la Corte di appello di Roma, e composto da sei magistrati, dei quali uno con funzioni di presidente ed uno con funzioni di vicepresidente vicario, scelti dal presidente della Corte di appello. È infatti presso tale ufficio che, ai sensi dell'articolo 13 della legge sopracitata, è costituito un seggio elettorale per un minimo di duemila ed un massimo di tremila elettori residenti all'estero che non abbiano esercitato l'opzione per il voto in Italia; ciascun seggio elettorale è quindi competente per lo spoglio dei voti provenienti da un'unica ripartizione della circoscrizione Estero.

Rispetto a tale disciplina, da più parti è stata lamentata l'insostenibilità della condizione in cui attualmente si svolgono le operazioni di scrutinio e di spoglio.

Rispetto all'esigenza di un intervento sul punto, i diversi soggetti istituzionali auditi hanno illustrato alla Giunta il contenuto delle modifiche introdotte dal Governo, tramite l'articolo 7 del decreto-legge 4 maggio 2022, n. 41, recante « *Disposizioni urgenti per lo svolgimento contestuale delle elezioni amministrative e dei referendum previsti dall'articolo 75 della Costituzione da tenersi nell'anno 2022, nonché per l'applicazione di modalità operative, precauzionali e di sicurezza ai fini della raccolta del voto* ». Ferme restando le previsioni secondo cui i plichi contenenti le schede elettorali devono giungere a Roma, sono state individuate, al fine di ripartire l'onere tra più corti di appello, le sedi di Napoli, Firenze, Bologna e Milano in quanto città sedi di corti di appello di adeguate dimensioni, munite di aeroporto e ben collegate con Roma tramite autostrade e reti ferroviarie ad alta velocità, in cui risultano essere disponibili adeguate strutture logistiche destinate a ospitare lo svolgimento delle operazioni. A tal fine, il decreto-legge n. 41 del 2022, al citato articolo 7, comma 1, prevede di intervenire sull'articolo 7 della legge n. 459 del 2001 per costituire quattro uffici decentrati per la Circoscrizione estero e distribuisce tra questi le ripartizioni della Circoscrizione estero, suddividendo la ripartizione Europa, ben più numerosa delle altre, tra le sedi di Milano, Bologna e Firenze, mentre si mantiene ferma l'assegnazione all'Ufficio centrale di Roma della ripartizione America meridionale, quella più dimensionata, e si assegna alla sede di Napoli la ripartizione America settentrionale e centrale e quella Africa, Asia, Oceania e Antartide. Le disposizioni sopra illustrate si applicheranno alle consultazioni elettorali e referendarie indette successivamente all'entrata in vigore del citato decreto-

legge, e dunque alle operazioni elettorali successive a quelle relative al referendum del prossimo giugno, essendo indispensabile garantire agli uffici e alle amministrazioni coinvolte il tempo necessario per adottare gli opportuni accorgimenti organizzativi e logistici.

Infine, con l'obiettivo di garantire una maggiore certezza dei risultati elettorali e ridurre i relativi costi, i rappresentanti del Consiglio Generale degli Italiani all'Estero hanno proposto di affidare lo scrutinio dei voti esteri alle sedi diplomatico-consolari competenti per i rispettivi territori, in presenza di comitati elettorali appositamente istituiti (similmente a quelli previsti per le elezioni dei Com.It.Es.) e comprensivi dei rappresentanti delle liste.

7. Parità di genere.

Quanto al profilo inerente alla parità di genere nella competizione elettorale per la circoscrizione estero, sono state portate all'attenzione della Giunta due possibili soluzioni: da un lato, l'introduzione di brevi liste bloccate con candidature alternate, dall'altro la cosiddetta doppia preferenza di genere.

8. Dichiarazioni patrimoniali, ineleggibilità e incompatibilità.

Infine, un ultimo profilo analizzato nell'ambito dell'indagine conoscitiva in oggetto ha riguardato la modifica del regime riferito alle dichiarazioni patrimoniali (di cui alla legge n. 441 del 1982), nonché alle ineleggibilità e incompatibilità previste per i candidati nella circoscrizione Estero. Quanto alle dichiarazioni patrimoniali, l'articolo 5 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, ha previsto la pubblicità o evidenza obbligatoria nel sito internet ufficiale del Parlamento italiano dei dati relativi alla situazione patrimoniale e di reddito dei membri del Parlamento. In materia di ineleggibilità e incompatibilità, invece, la normativa vigente prevede, ai sensi dell'articolo 8, comma 4-*bis*, della legge n. 459 del 2001, che gli elettori che ricoprono o che hanno ricoperto nei cinque anni precedenti la data delle elezioni cariche di Governo o cariche politiche elettive a qualsiasi livello o incarichi nella magistratura o nelle Forze armate in uno Stato estero non possano essere candidati per le elezioni della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica nella circoscrizione Estero. Inoltre, ai sensi dell'articolo 9, comma 1, della legge n. 459 del 2001, le cause di ineleggibilità previste dal primo comma dell'articolo 7 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati (di cui al DPR 30 marzo 1957, n. 361) sono riferite anche alla titolarità di analoghe cariche, ove esistenti, rivestite presso corrispondenti organi in Stati esteri. Tali cause di ineleggibilità, inoltre, non hanno effetto se le funzioni esercitate siano cessate almeno centottanta giorni prima della data di scadenza del quinquennio di durata della Camera dei deputati. Infine, ai sensi dell'articolo 10 della legge n. 459 del 2001, in aggiunta alle altre ipotesi di incompatibilità parlamentari già previste dalla legge 13 febbraio 1953, n. 60, l'ufficio di deputato o di senatore o di componente del Governo è incompatibile con l'ufficio di componente di

assemblee legislative o di organi esecutivi, nazionali o regionali, in Stati esteri.

Rispetto a tale quadro normativo, si è sottolineata l'opportunità che le norme sulle dichiarazioni patrimoniali e dei redditi e la relativa pubblicità sui siti internet di Camera e Senato siano espressamente riferite anche ai redditi percepiti e ai patrimoni detenuti all'estero, che nel caso di parlamentari residenti all'estero potrebbero costituire la parte più rilevante dei relativi redditi e patrimoni. Altro suggerimento ha riguardato l'opportunità che le previsioni delle incompatibilità ex legge n. 15 febbraio 1953, n. 60, con le cariche e gli uffici ai quali si accede per nomina o designazione governativa o statale vengano riferite anche a casi in cui la relazione si instaura con un Governo o uno stato estero, e che un'analoga estensione si realizzi per le cause di ineleggibilità dei parlamentari di cui all'art. 10 del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, relative a cariche in società o imprese private oppure all'attività professionale a favore delle stesse.

È inoltre stato fatto notare come il catalogo delle incandidabilità previste dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 (cosiddetta « legge Severino ») potrebbe presentare profili problematici per chi è residente all'estero, se non altro perché vi sarebbero reati peculiari a ciascun ordinamento straniero; altrettanto problematico sarebbe il richiamo presente nella legge Severino ai particolari profili del codice penale italiano, che si pone in potenziale contrasto con il principio di tassatività delle cause di incandidabilità, per cui potrebbe darsi il caso di un condannato per un qualche reato all'estero che non rientra, però, nel catalogo previsto per l'Italia, creando una potenziale disparità di trattamento rispetto ai candidati nelle circoscrizioni del territorio nazionale.

Ad avviso di uno dei docenti auditi, incertezze e potenziali dubbi in fase applicativa deriverebbero anche dall'applicazione del sopracitato articolo 9 della legge n. 459 del 2001, che ha esteso le cause di ineleggibilità, di cui all'articolo 7 della legge elettorale della Camera, anche alla titolarità di analoghe cariche, ove esistenti, rivestite presso corrispondenti organi in Stati esteri, in particolare quanto ai dubbi interpretativi che potrebbe insorgere nell'applicare la nozione di « analoghe cariche »; inoltre, sono stati evidenziati i dubbi e le potenziali disparità già notate dalla Giunta delle elezioni con riferimento all'articolo 10 della legge elettorale della Camera — che sancisce l'ineleggibilità di coloro che siano rappresentanti, amministratori e dirigenti di società e imprese sussidiate dallo Stato, con sovvenzioni continuative o con garanzia di assegnazione di interessi, quando questi sussidi non siano concessi in forza a una legge generale dello Stato — in quanto tale divieto non vigerebbe in molti paesi extra UE in cui risiedono alcuni degli eletti all'estero; da tale situazione potrebbe derivare la necessità di una apposita modifica della legge n. 459 del 2001.

Infine, sono state avanzate perplessità in ordine alla causa di ineleggibilità prevista dal sopracitato comma 4-bis dell'articolo 8, che stabilisce tra l'altro che chiunque abbia avuto incarichi politici di qualsiasi livello all'estero non possa poi essere eleggibile.

9. Conclusioni.

L'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 », ha consentito alla Giunta delle elezioni di avere ampia contezza di una realtà — quella del voto degli italiani all'estero — che presenta profili di grande rilevanza e delicatezza, che toccano gli stessi requisiti costituzionali per l'esercizio del diritto di voto.

L'interlocuzione con tutti i soggetti istituzionali coinvolti nel procedimento elettorale, con gli esponenti del mondo accademico e con rappresentanti istituzionali degli stessi italiani residenti all'estero ha rivelato l'esistenza di una pluralità di opinioni — non sempre convergenti — che la Giunta ha accuratamente considerato, ciò, con l'intento di stimolare un proficuo dibattito sul tema e di contribuire a individuare quelle modifiche normative che, nel garantire maggiore certezza alle modalità di espressione del diritto di voto dei connazionali residenti all'estero, renderebbero conseguentemente più spedite e sicure le operazioni di scrutinio e quindi la verifica dei poteri prevista dall'articolo 66 della Costituzione.

Nel corso dell'indagine conoscitiva, sono state trattate numerose tematiche, e alcune sono apparse assolutamente preminenti per le finalità della verifica elettorale. Su alcune di esse si è rilevata una condivisione pressoché completa, sia in ambito scientifico sia in ambito politico, mentre per altre si sono comunque riscontrate posizioni dissonanti.

Sotto il profilo del metodo, pur dando conto di tutte le questioni, in questa sede si è perciò inteso concentrarsi soltanto sui temi per i quali si è registrato un consenso unanime. Su tali temi, pertanto, la Giunta — nei limiti delle proprie competenze e quindi nel rispetto dei soggetti istituzionalmente titolari dell'iniziativa legislativa, ma al contempo in conformità con le finalità dell'indagine che è volta ad affrontare le criticità emerse in sede di verifica elettorale — intende porre all'attenzione del Parlamento e della società civile alcune limitate proposte di riforma, con l'obiettivo di assicurare maggiormente il rispetto del principio della personalità del voto e quindi di prevenire più efficacemente i rischi di irregolarità, attraverso più adeguate modalità di identificazione dell'elettore. Si tratta di proposte di riforma che potrebbero essere sperimentate sin dalle prossime elezioni politiche, eventualmente procedendo in parallelo con le modalità di espressione del voto attualmente vigenti.

Tra le questioni su cui non si è riscontrata unanimità di vedute, la Giunta ha discusso, in via generale, anche della possibilità di riformare il sistema elettorale della circoscrizione Estero, allo scopo di adeguare il funzionamento del sistema di voto al minore numero di parlamentari eletti nella circoscrizione estero (che, a partire dalla prossima legislatura, saranno pari a 8 per la Camera e a 4 per il Senato), conseguente alla recente riforma degli articoli 56 e 57 della Costituzione, approvata con la legge costituzionale n. 1 del 2020.

In particolare, partendo dalla constatazione che — a seguito della riduzione (anche) del numero dei parlamentari eletti all'estero — taluni seggi delle ripartizioni in cui è suddivisa la circoscrizione Estero si trasformeranno di fatto in collegi uninominali (ciò varrà per le quattro

ripartizioni elettorali per il Senato e per una delle ripartizioni per la Camera), taluni hanno ipotizzato di riformare in senso uninominale-maggioritario il sistema elettorale di tutte le ripartizioni della circoscrizione Estero o, quantomeno, di quelle circoscrizioni che eleggono un unico rappresentante. Optando per tale ultima ipotesi, è stato in subordine proposto che nelle restanti ripartizioni si possano presentare liste brevi e bloccate, anche per allineare il sistema elettorale operante all'estero con le vigenti modalità di elezione dei parlamentari in Italia, ove il voto di preferenza, almeno attualmente, non trova più riscontro. I fautori della proposta in questione hanno evidenziato che essa determinerebbe il superamento dell'attuale sistema basato sulle preferenze che — a seguito della diminuzione del numero dei parlamentari — non sarebbe idoneo a garantire un rapporto di reale conoscenza dei candidati da parte degli elettori, anche alla luce dell'enorme estensione delle ripartizioni e dell'esiguità del numero di parlamentari da eleggere. Altri componenti della Giunta si sono invece espressi a favore del mantenimento del sistema delle preferenze, che a loro avviso garantirebbe maggiormente il legame tra eletti ed elettori. Non essendosi registrata unanimità di vedute, non si è perciò ritenuto di far confluire tali prospettazioni tra le proposte conclusive della presente indagine conoscitiva.

Inoltre, tra gli argomenti in assoluto più dibattuti nel corso della presente indagine conoscitiva rientra senz'altro quello della c.d. inversione dell'opzione, più dettagliatamente descritta nella parte introduttiva del presente documento conclusivo. In sostanza, si è considerata l'ipotesi di proporre la modifica di una pluralità di disposizioni contenute nella legge n. 459 del 2001 e nel regolamento attuativo di cui al Decreto del Presidente della Repubblica n. 104 del 2003, che attualmente stabiliscono che il voto per corrispondenza sia la regola e l'opzione espressa per il voto in presenza in Italia l'eccezione; ciò, in modo da configurare il voto in presenza in Italia quale modalità ordinaria per i residenti all'estero e il voto per corrispondenza come modalità alternativa su richiesta.

Come già evidenziato nella parte introduttiva del presente documento, i fautori di tale proposta sottolineano che essa favorirebbe una più certa individuazione degli italiani votanti all'estero (che, infatti, in occasione di ciascuna elezione dovrebbero espressamente chiedere il plico elettorale e comunicare l'effettivo indirizzo di residenza) e quindi garantirebbe un notevole risparmio dei costi connessi alle spedizioni, che spesso sono (inutilmente) effettuate verso domicili non più attuali. Inoltre tale inversione dell'opzione, nell'assicurare una minore dispersione dei plichi elettorali, ridurrebbe i rischi derivanti da possibili manomissioni del voto da parte di soggetti non aventi diritto.

Secondo altri, invece, la descritta inversione dell'opzione rischierebbe di aumentare in maniera significativa l'astensionismo, che potrebbe acuirsi a causa del fatto che molti connazionali (soprattutto i più anziani) potrebbero non sentirsi sufficientemente motivati ad attivarsi per chiedere espressamente di votare per corrispondenza.

Anche in questo caso, non essendosi registrata unanimità di vedute, non si è ritenuto di far confluire tali prospettazioni tra le proposte conclusive della presente indagine conoscitiva.

Su altre prospettazioni, invece, la Giunta ha registrato una sostanziale unanimità di vedute. In particolare, partendo dalle criticità emerse in relazione al mancato aggiornamento degli indirizzi di residenza degli italiani all'estero e quindi all'effettiva consegna dei plichi elettorali ai diretti interessati, la Giunta sottolinea la necessità di utilizzare i più moderni strumenti tecnologici e digitali, allo scopo di garantire più efficacemente l'identificazione dell'elettore e quindi di tutelare al meglio il principio di personalità e di effettività del diritto di voto. Ciò, in quanto è apparso evidente che l'eventuale introduzione di regole che assicurino in maniera più idonea i predetti obiettivi agevolerebbe le attività di verifica dei poteri di competenza della Giunta e garantirebbe maggiormente il buon esito della stessa.

Più specificamente, appare innanzitutto condivisa l'idea di ricorrere al Sistema Pubblico di Identità Digitale (cosiddetto SPID) per consentire all'elettore di scaricare e stampare il certificato elettorale contenente il relativo tagliando, che va poi staccato e spedito alle sedi consolari unitamente alla scheda elettorale. Ciò, in luogo di prelevare tale certificato dal plico materialmente ricevuto e di staccare il relativo tagliando in esso contenuto; operazione, questa, che in alcuni contesti comporta il rischio di appropriazione indebita del materiale elettorale e quindi di espressione del voto da parte di soggetti non titolari del relativo diritto.

Si è poi registrato un consenso unanime sull'opportunità di impiegare lo SPID anche per generare (all'interno del tagliando elettorale, contestualmente ad esso) un *QR code* (o un altro codice analogo) che — in fase di apertura dei plichi da parte dei componenti del seggio elettorale — potrebbe essere agevolmente « letto » mediante apposito dispositivo elettronico al fine di rendere molto più spedito l'accertamento del fatto che l'elettore è inserito nell'elenco degli aventi diritto al voto (v. articolo 14, co. 3, lett. c, punto 2, della legge n. 459 del 2001). Attualmente, infatti, tale verifica viene effettuata manualmente consultando elenchi cartacei molto voluminosi, che provocano un notevole dispendio di tempo e non sempre assicurano il buon esito dell'accertamento.

Pur sottolineando che l'uso dello SPID è già in vigore per gli italiani residenti all'estero (e lo diventerà in via obbligatoria a partire dal 1° gennaio 2023, ai sensi dell'art. 14, comma 2, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2021, n. 21), la Giunta ha tuttavia ipotizzato di proporre in subordine che il predetto *QR code* (il cui impiego appare comunque fondamentale nel corso delle operazioni preliminari allo scrutinio) sia spedito agli aventi diritto in forma cartacea, in sostituzione del tagliando elettorale (o comunque stampato sullo stesso).

La Giunta, infine, conviene unanimemente sull'opportunità che — per ragioni di trasparenza — sulla busta esterna contenente il materiale elettorale sia apposto un codice (a barre o *QR code*) che consenta all'elettore, e alle amministrazioni competenti allo scrutinio, di tracciare in ogni momento il plico (cioè la c.d. busta esterna), dal momento della spedizione da parte delle autorità consolari a quello dello scrutinio, ovviamente salvaguardando la segretezza del voto.

Alla luce delle osservazioni che precedono, all'esito dell'indagine conoscitiva e delle relative conclusioni, la Giunta formula altresì

l'auspicio che possa essere presentata una proposta di legge, sottoscritta dai deputati membri della Giunta o comunque interessati, nella quale inserire le occorrenti modifiche alla normativa vigente volte a:

1) prevedere che – già a partire dalle prossime elezioni politiche, almeno in via sperimentale e comunque senza precludere l'impiego delle modalità di espressione del voto attualmente vigenti – sia data agli elettori residenti all'estero la possibilità di generare tramite SPID il proprio certificato elettorale contenente un *QR code* che permetta al seggio elettorale – in fase di apertura del plico (cioè della c.d. busta esterna) – di accertare celermente la titolarità del diritto di voto. In subordine, prevedere che tale *QR code* sia inviato all'elettore in forma cartacea dalle competenti sedi consolari;

2) prevedere che sulla busta esterna contenente il materiale elettorale sia apposto un codice (a barre o *QR code*) che consenta di tracciare in ogni momento il plico, dal momento della spedizione da parte delle autorità consolari a quello dello scrutinio, salvaguardando al contempo la segretezza del voto.

* * *

In questa sede, da ultimo, si ritiene opportuno ribadire la validità delle proposte contenute nel paragrafo finale « *Elezioni nella circoscrizione Estero – proposte relative alla documentazione da trasmettere alla Camera e alla congruità dei dati dei verbali sezionali* » del documento sulle « *criticità legislative e attuative nello svolgimento dell'elezione della Camera dei deputati rilevate a seguito della verifica dei poteri nelle circoscrizioni nazionali e nella circoscrizione Estero* », approvato dalla Giunta nella seduta del 4 agosto 2020. Tali proposte sono state in parte oggetto di attenzione anche nel corso dell'indagine conoscitiva; esse infatti risultano ancora di attualità per ciò che attiene alla efficacia e alla tempestività della verifica dei poteri nella circoscrizione Estero. La sola misura della ripartizione della competenza tra diverse Corti di appello, pure senz'altro utile e auspicata nel documento della Giunta del 4 agosto 2020, non garantisce infatti, di per sé, che non si manifestino di nuovo alcune criticità emerse nel corso dell'ultima verifica dei poteri. Si fa riferimento, in particolare: 1) alla mancanza o incompletezza della documentazione trasmessa alla Camera relativamente a diversi seggi, soprattutto per quanto riguarda le tabelle di scrutinio; 2) all'introduzione di strumentazione informatica che verifichi la congruità dei dati di spoglio nei singoli seggi prima della chiusura delle operazioni nel seggio; 3) alla incongrua compilazione dei verbali, con particolare riferimento (ma non solo) alla frequente assenza dell'indicazione precisa, per ciascun seggio, del numero degli aventi diritto al voto, delle buste effettivamente assegnate per lo scrutinio (articolo 14, co. 3, lett. a, della legge n. 459 del 2001) e dei votanti effettivi (tra i quali dovrebbero essere inclusi anche quelli in relazione ai quali il voto è stato dichiarato nullo in fase di apertura delle c.d. buste esterne per le ragioni indicate nell'articolo 14, co. 4, della legge n. 459 del 2001). Si richiama in proposito l'esigenza di una formazione più specifica del personale addetto ai seggi e in particolare dei presidenti; 4) alla qualità materiale dei plichi trasmessi alla Camera; 5) all'utilità della predisposizione di prospetti sui risultati uffii-

ciosi dei singoli seggi, da utilizzare a integrazione dei dati ufficiali in caso di verbali mal compilati (come avviene per le sezioni elettorali delle circoscrizioni nazionali con le comunicazioni inviate al Ministero dell'interno). Come già indicato nel documento approvato il 4 agosto 2020, la mancanza o l'incompletezza della documentazione, nonché la sua imprecisa compilazione, incidono sulla funzione di controllo che la Costituzione riserva alla Camera, fino quasi – nei casi più gravi – a rischiare di vanificarla.

