

## Le nuove tecnologie salveranno il voto all'estero degli italiani?\*

di Lara Trucco  
(6 gennaio 2013)

**SOMMARIO:** 1. *Segnali di riforma della rappresentanza degli italiani all'estero.* – 2. *Questioni di "merito" e "di metodo" nel rinvio del rinnovo dei Comitati degli italiani all'estero.* – 3. *Le principali criticità dell'attuale congegno del voto per corrispondenza degli italiani all'estero.* – 4. *La soluzione preconizzata: luci ed ombre del voto elettronico.* – 5. *Governo tecnico e Parlamento tecnologico: le Camere impongono il quadro per il voto elettronico.* – 6. *La via obbligata del voto elettronico.*

**1. Segnali di riforma della rappresentanza degli italiani all'estero.** – L'art. 1 del [d.l. n. 67 del 2012](#), come convertito nella [legge n. 118 del 2012](#), ha previsto l'emanazione, entro sei mesi dall'entrata in vigore della precitata conversione, di un regolamento recante "le modalità di votazione" per il rinnovo dei Comitati degli italiani all'estero (Com.It.Es.)<sup>1</sup> e, di conseguenza, del Consiglio generale degli italiani all'estero (C.G.I.E.)<sup>2</sup>, entrambi istituiti (ormai da tempo) con l'obiettivo di assicurare una qualche rappresentanza e

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

<sup>1</sup> I "Com.It.Es" sono stati istituiti con [legge n. 205 del 1985](#), con l'obiettivo di dare una qualche forma di "rappresentanza" alle collettività di italiani residenti all'estero. Per la precisione, è prevista la loro elezione in ciascuna Circonscrizione consolare ove risiedono almeno 3 mila connazionali (mentre là dove vivono meno di 3 mila cittadini italiani, i Comitati possono essere nominati dall'Autorità diplomatico-consolare) ed una composizione variabile (ex art. 5) da 12 o da 18 membri, a seconda che le Circonscrizioni consolari in cui sono eletti abbiano un numero minore o maggiore di 100 mila connazionali residenti, sulla base dell'elenco aggiornato utilizzato per eleggere i rappresentanti al Parlamento nazionale (così, tanto per rendere l'idea, a seguito delle elezioni del marzo 2004, sussistono attualmente 126 Com.It.Es., diffusi in 38 Paesi: di questi, 69 si trovano in Europa, 23 in America latina, 4 in America centrale, 16 in Nord America, 7 in Asia e 7 in Africa: v., per maggiori informazioni, sul sito della Farnesina: [http://www.esteri.it/MAE/IT/Italiani\\_nel\\_Mondo/OrganismiRappresentativi/Com.It.Es.htm](http://www.esteri.it/MAE/IT/Italiani_nel_Mondo/OrganismiRappresentativi/Com.It.Es.htm)). Val la pena, altresì, di osservare come, in tempi più recenti, si sia dato rilievo anche al loro ruolo istituzionale reputandoli alla stregua di "organi di rappresentanza degli italiani all'estero nei rapporti con le rappresentanze diplomatico-consolari" (ex art. 1, comma 2 [della legge n. 286 del 2003](#)). In particolare, si è mirato a valorizzare il loro contributo all'integrazione dei cittadini italiani nella società locale ed al mantenimento dei loro legami con la realtà politica e culturale italiana, nonché alla diffusione della storia, della tradizione e della lingua italiana" (ex art. 2, comma 4); ed il loro ruolo di promozione dello "sviluppo sociale, culturale e civile della [...] comunità di riferimento", "anche attraverso studi e ricerche" e la presentazione di "contributi" "alla rappresentanza diplomatico-consolare utili alla definizione del quadro programmatico degli interventi nel Paese in cui opera" (ex art. 2, comma 1), nonché attraverso un "regolare flusso di informazioni" (ex art. 2, comma 2) e l'indizione di "riunioni congiunte per l'esame di iniziative e progetti specifici, ritenuti di particolare importanza per la comunità italiana" (ex art. 2, comma 3).

<sup>2</sup> Le origini del C.G.I.E. si possono far risalire al documento finale della II Conferenza nazionale dell'emigrazione, svoltasi a Roma nel dicembre 1988, nel quale l'assemblea di oltre duemila delegati provenienti da tutto il mondo raccomandava al Governo di istituire un organismo che assicurasse la partecipazione delle comunità italiane residenti all'estero alle scelte della società italiana, in particolare a quelle concernenti il settore dell'emigrazione. Il C.G.I.E. è stato quindi istituito dalla [legge n. 368 del 1989](#) (modif. dalla [legge n. 198 del 1998](#); v., altresì, il [d.P.R. n. 329 del 1998](#)) col ruolo di "raccordo permanente" delle collettività italiane nel mondo con l'Italia, quale organo consultivo per il Governo sui temi di interesse per gli italiani all'estero. A tal fine, esso si riunisce a livello di Assemblea plenaria (due volte all'anno), Commissioni Continentali e Commissioni Tematiche; è presieduto dal Ministro degli Affari Esteri, e si compone di 94 membri, di cui 65 eletti direttamente dagli italiani all'estero ogni cinque anni attraverso le assemblee elettorali locali; e 29 nominati (con d.P.C.M.) su designazione delle Associazioni nazionali dell'emigrazione, dei Partiti con rappresentanza parlamentare, delle Organizzazioni sindacati e dei Patronati maggiormente rappresentativi (v., per maggiori informazioni, sul sito della Farnesina: [http://www.esteri.it/MAE/IT/Italiani\\_nel\\_Mondo/OrganismiRappresentativi/C.G.I.E..htm](http://www.esteri.it/MAE/IT/Italiani_nel_Mondo/OrganismiRappresentativi/C.G.I.E..htm)).

partecipazione delle comunità italiane di residenti all'estero nella vita politica – particolarmente, nelle scelte concernenti le “politiche migratorie” – del nostro Paese.

Dunque, di un qualche “voto estero” si è ricominciato a parlare: ciò che può valutarsi tanto più positivamente, se solo si pensa al rendimento tutt'altro che appagante che, fatte le dovute differenze del caso, il voto degli italiani residenti all'estero per le elezioni politiche (così come introdotto in Costituzione, all'art. 48, dall'art. 1 della [l. cost. n. 1 del 2000](#), e fatto proprio dalla [legge n. 459 del 2001](#)) ha, sinora, avuto. Tanto da portare il Comitato esecutivo dell'Unione nazionale delle Associazioni di Emigrazione ed Immigrazione e persino il Presidente del Senato ad auspicarne la riforma, al fine di meglio garantire la «regolarità del sistema di elezione» (come si vede, l'inerzia parlamentare nel metter mano nella materia elettorale avrà come conseguenza anche quella di far tornare al voto, nel 2013, i nostri concittadini all'estero, con un tale criticato sistema...)³.

Che, peraltro, le nuove modalità di voto introdotte per il rinnovo di Com.It.Es. e di C.G.I.E. possano funzionare, nel prossimo futuro, da terreno di sperimentazione – e, magari, come vero e proprio “apripista” – per la riforma, più ampiamente, del “voto estero”, è dato di vedere nei lavori parlamentari occasionati dalla conversione del testo. Ivi, infatti, si sono confrontati, fondamentalmente, due approcci: uno per così dire massimalista e l'altro più riformista, comunque concordi nel ritenere che «l'intera materia delle politiche per gli italiani all'estero debba essere rimeditata⁴»; ovvero che «una profonda riflessione [debba] essere svolta sull'intero sistema di rappresentanza e di voto degli italiani residenti all'estero perché, al momento, il sistema non garantisce né trasparenza, né certezza, e ha dato luogo a veri e propri *vulnus* democratici⁵»; ovvero, ancora, che debba inaugurarsi «una stagione nuova per la gestione politica ed amministrativa degli organi di rappresentanza⁶». In particolare, i fautori del primo approccio hanno esortato il Governo ad «andare oltre», manifestando «il coraggio di sopprimere il C.G.I.E.», alla luce dell'elezione dei parlamentari esteri, rafforzando, in luogo di questo, i Com.It.Es., «in sinergia con le rappresentanze consolari territoriali⁷», ed eliminando, così, «appesantimenti e sovrapposizioni⁸». Mentre da parte dei sostenitori del secondo approccio, s'è auspicato il semplice aggiornamento del quadro normativo degli organismi rappresentativi “esteri”, nel senso della riduzione dei Com.It.Es. e di una diversa composizione del C.G.I.E., tenendosi (finalmente) conto della riforma costituzionale intervenuta⁹. A tale confronto, poi, non è sfuggito nemmeno il ruolo dei Com.It.Es., con l'auspicio, se non dell'integrale riforma del «sistema¹⁰», quantomeno di un suo «riordino territoriale¹¹»; e neppure – e con ciò veniamo a quanto osservato – la considerazione dei rapporti intrattenuti da questa riforma con il più ampio riassetto dell'impianto per le elezioni politiche degli italiani all'estero (che ha costituito oggetto di svariati progetti di legge nel corso della legislatura)¹² considerandosi, da parte di taluni, come «quella attuale» non sarebbe stata «la sede idonea per una riforma di ampio respiro¹³», ed invece

<sup>3</sup> Cfr. quanto emerso in occasione della riunione del 23 marzo 2010 del Comitato esecutivo dell'Unione nazionale delle Associazioni di Emigrazione ed Immigrazione, e la dichiarazione rilasciata il 28 giugno 2010 dal Presidente del Senato.

<sup>4</sup> Cfr. Bettamio, Senato, III comm., resoc. somm., n. 182, del 12 giugno 2012.

<sup>5</sup> Cfr. Allasia, Camera, resoc. sten., seduta n. 665 del 12 luglio 2012.

<sup>6</sup> Cfr. Di Biagio, Camera, resoc. sten., seduta n. 665 del 12 luglio 2012.

<sup>7</sup> Cfr. Pedica, Senato, resoc. sten., seduta del 4 luglio 2012.

<sup>8</sup> Cfr. Evangelisti, Camera, III comm., 10 luglio 2012, e, altresì, in Assemblea, sedute dell'11 e del 12 luglio 2012.

<sup>9</sup> Cfr. Galli, Camera, III comm., 10 luglio 2012, e, altresì, in Assemblea, seduta dell'11 luglio 2012.

<sup>10</sup> Cfr. Davico, Senato, resoc. sten., seduta n. 756 del 3 luglio 2012.

<sup>11</sup> Cfr. Mantica, Senato, III comm., resoc. somm., n. 186, del 26 giugno 2012.

<sup>12</sup> Per l'approfondimento, tra i “Temi dell'attività Parlamentare”, della riforma del sistema di elezione dei parlamentari italiani residenti all'estero, v. <http://www.camera.it/465?area=2&tema=83&Italiani+all'estero>.

<sup>13</sup> Cfr. Mantica, Senato, III comm., resoc. somm., n. 186, del 26 giugno 2012.

auspicandosi, da parte di altri, «un’accelerazione» immediata «dell’iter di queste proposte<sup>14</sup>».

Se, in ogni caso, ci si domanda «perché» solo a distanza di più di due lustri dalla revisione costituzionale, si sia avviata una qualche riforma del voto degli organismi di rappresentanza degli italiani all’estero, ci si avvede di come le ragioni siano state di natura «eminentemente<sup>15</sup>» (e forse «esclusivamente<sup>16</sup>») economico-finanziaria. Come emerge, infatti, nitidamente dai medesimi lavori preparatori, obiettivo precipuo della riforma è stata ed è la razionalizzazione della spesa: segnatamente, il taglio dei costi degli organismi di rappresentanza delle comunità italiane all’estero<sup>17</sup>, nella convinzione che, di questi tempi, «sarebbe [...] difficilmente giustificabile la spesa di circa 20 milioni di euro per lo svolgimento di una procedura elettorale<sup>18</sup>» (...).

**2. Questioni di “merito” e “di metodo” nel rinvio del rinnovo dei Comitati degli italiani all’estero.** – In questo quadro, dunque, di c.d. *spending review*, si è rivelato agevole fare appello alla “straordinaria necessità ed urgenza” di rinviare, per decreto (col suddetto [d.l. n. 67 del 2012](#))<sup>19</sup> “le elezioni per il rinnovo dei Comitati degli italiani all’estero e [conseguentemente] del Consiglio generale degli italiani all’estero, al fine di razionalizzare la relativa spesa, in attesa del generale riordino della materia”<sup>20</sup>. Così, la data di svolgimento delle consultazioni elettorali (che, in base alla scansione prevista dall’art. 8 della [legge n. 286 del 2003](#), dovrebbe essere fissata ogni cinque anni) è stata prorogata – si noti – per la terza volta<sup>21</sup>, pur preoccupandocisi ora, a differenza dei precedenti rinvii, di ammonire in via ultimativa che “Tali elezioni devono *comunque* avere luogo entro la fine dell’anno 2014” (v. l’art. 1 del [decreto](#)).

Una tale scelta (o, sarebbe forse meglio dire, “non scelta”), che le forze di opposizione hanno avuto buon gioco nel definire come di «sospensione della democrazia<sup>22</sup>», presenta forti criticità “nel merito” e nel “metodo”. Nel “merito”, infatti – al di là della difficoltà, tangibile, di individuare una qualche “rotta” istituzionale in materia – si è parso consentire

<sup>14</sup> Cfr. Di Biagio, Camera, resoc. sten., seduta n. 665 del 12 luglio 2012.

<sup>15</sup> Cfr. Galli, Camera, III comm., 10 luglio 2012.

<sup>16</sup> Cfr. Mantica, Senato, III comm., resoc. somm., n. 182, del 12 giugno 2012.

<sup>17</sup> Cfr. Galli, Camera, resoc. sten., seduta n. 664 dell’11 luglio 2012; cfr., sul punto, anche il [dossier di documentazione](#) (del 10 luglio 2012), curato dal Servizio studi della Camera dei deputati, sulle “*Disposizioni urgenti per il rinnovo degli organismi di rappresentanza degli italiani all’estero DL 67/2012*” (n. 662/0).

<sup>18</sup> Cfr. De Mistura (si noti, sottosegretario di Stato agli Affari esteri), Camera, III comm., 10 luglio 2012.

<sup>19</sup> Si noti, peraltro, ad un tale riguardo, come lo stesso Capo dello Stato abbia tenuto a sottolineare che, sebbene il «frequente ricorso alla decretazione d’urgenza» costituisca «come è noto», «una prassi di antica data, su cui il Presidente Napolitano ha espresso le sue preoccupazioni, tendendo a porvi freno, fin dall’inizio e in tutto il corso del suo mandato», è «innegabile che nel corso dell’ultimo anno il Governo precedente e quello attuale hanno dovuto affrontare emergenze e urgenze senza precedenti, insorte in sede europea», mentre «la ripetuta sollecitazione del Presidente ad approvare in Parlamento modifiche costituzionali e riforme regolamentari che garantissero un iter più certo e spedito dei disegni di legge ordinari, non ha trovato riscontri in conseguenti iniziative e deliberazioni nelle due Camere, neppure nella presente legislatura, almeno fino a questo momento» (v. il [Comunicato dell’8 agosto 2012](#)).

<sup>20</sup> Cfr., sul punto, oltre che il [dossier di documentazione](#) del 10 luglio 2012, cit., gli interventi in commissione di Bettamio, Senato, III comm., resoc. somm., n. 182, del 12 giugno 2012; ed in assemblea di Allasia, Camera, resoc. sten., seduta n. 665 del 12 luglio 2012.

<sup>21</sup> Prima del rinvio sancito dal [d.l. n. 67 del 2012](#), infatti, le elezioni per il rinnovo dei Comitati degli italiani all’estero (e, conseguentemente, del Consiglio generale degli italiani all’estero) erano già state rinviate (“in attesa del generale riordino della normativa che disciplina la composizione e le modalità di elezione”) una prima volta – al 31 dicembre 2010 –, dall’art. 10, comma 1, del [decreto-legge n. 207 del 2008](#), conv., nella [legge n. 14 del 2009](#); ed una seconda volta – al 31 dicembre 2012 –, dall’art. 2, comma 1, del [decreto-legge n. 63 del 2010](#), conv., nella [legge n. 98 del 2010](#).

<sup>22</sup> Cfr. Evangelisti, Camera, resoc. sten., seduta n. 665 del 12 luglio 2012.

quell'approccio che vede nei "costi" degli organi di rappresentanza politica e, più radicalmente, nello stesso gioco democratico, un ostacolo, se non, a tutti gli effetti, un problema. Quanto, poi, al "metodo", ne è uscita alimentata la tendenza a procedersi in maniera, per così dire, "induttiva", dai vincoli finanziari (precostituiti) alle scelte di tipo istituzionale; invece che, in modo "deduttivo", dal quadro istituzionale al reperimento della necessaria copertura finanziaria.

Non può poi non considerarsi come, all'atto "pratico", oltre a portare un risparmio di spesa "pari a 3.539.000 euro per l'anno 2012" (secondo quanto si ricava dall'art. 3-*bis* della [legge di conversione](#))<sup>23</sup>, un tale differimento delle consultazioni elettorali dal 2012 al 2014 abbia consentito, da un lato, di affrontare i problemi che le stringenti tempistiche legate alla predisposizione delle consultazioni elettorali per i Com.It.Es. ponevano<sup>24</sup>; e, dall'altro lato, di dare ulteriore tempo all'Esecutivo per stabilire "le nuove modalità" di rinnovo dei Com.It.Es. e del C.G.I.E.<sup>25</sup>.

Su questo secondo versante porteremo la nostra attenzione nel prosieguo; non prima, però, di aver osservato come di qui al 2014 ci sarebbe il tempo ed il modo di coltivare un chiaro e più complessivo disegno di politica legislativa in punto di "rappresentanza estera": nel senso o del suo ulteriore perfezionamento o facendosi, all'opposto, un passo indietro. Magari, nell'ambito di una riforma di più ampio respiro, ricomprendente pure il voto per le elezioni amministrative, non solo degli italiani residenti all'estero (come auspicato, peraltro, di recente, dalla Corte costituzionale nella [sent. n. 242 del 2012](#)<sup>26</sup>), ma anche dei non cittadini residenti in Italia.

Il rischio, altrimenti, è che lungi dal mettersi a punto normative idonee ad operare aggiornamenti "fruttuosi" delle materie (ri)legittimandone organi ed istituti e razionalizzandone i costi, si finisca, all'opposto, come potrebbe avvenire nel caso di specie, per produrre normative episodiche e confuse, pregiudizievoli per la funzionalità degli stessi, con un aggravio, per di più, sterile, della spesa pubblica. Che, poi, al momento di predisporre la normativa in esame, il suddetto disegno fosse motivo di contraddizione è dato di vedere, ancora una volta, dai lavori preparatori, quando a chi ha esaltato «il ruolo importante e di riferimento che questi organismi svolgono per i nostri connazionali e per le nostre comunità», arrivando addirittura a paragonarli ad «una sorta di

---

<sup>23</sup> Secondo quanto rivela il sottosegretario De Mistura, sarebbe stata la difficoltà a «sostenere le ragioni della proroga del turno elettorale senza che, almeno in parte, i risparmi di spesa fossero fruiti dalle comunità italiane all'estero» (v.lo nella seduta della Camera dei Deputati n. 665 del 12 luglio 2012) a risultare determinante nella scelta, in sede di conversione, di introdurre un comma (il 3-*bis*, per l'appunto) al fine di indicare la destinazione di parte dei risparmi di spesa. Si è pertanto stanziato:

- a) un ammontare pari a 2 milioni di euro per l'anno 2012 in favore degli interventi per il sostegno degli enti gestori dei corsi di lingua e cultura italiana all'estero;
- b) un ammontare pari a 1.339.000 euro per l'anno 2012 al rifinanziamento delle attività di assistenza, diretta e indiretta, degli italiani residenti all'estero in condizioni di indigenza; e
- c) un ammontare pari a 200.000 euro per l'anno 2012 al funzionamento dei Com.It.Es.

Va notato che l'ammontare totale di 3.539.000 di euro, diverso da quello complessivo riportato nella relazione tecnica allegata al provvedimento (che stimava tali risparmi in 6,7 milioni di euro), è stato indicato in una comunicazione inviata dalla Ragioneria generale dello Stato in data 4 luglio 2012, in esito ad una richiesta formulata dalla Commissione Bilancio del Senato, al fine di appurare l'effettiva copertura finanziaria della legge, ex art. 81 Cost., dato che quanto originariamente stanziato per lo svolgimento delle elezioni di rinnovo dei Com.It.Es risultava esser già stato in parte destinato ad altre finalità.

<sup>24</sup> Cfr. Bettamio, Senato, III comm., resoc. somm., n. 182, del 12 giugno 2012.

<sup>25</sup> Cfr. sul punto, Mantica (relatore), sia nella III<sup>a</sup> Commissione del Senato, resoc. somm., n. 182, del 12 giugno 2012, sia nella discussione in Assemblea (resoc. sten. della seduta del 3 luglio 2012).

<sup>26</sup> Nella [sent. n. 242 del 2012](#) la Corte ha infatti auspicato «che il legislatore ponga rimedio» agli «inconvenienti» derivanti dalla assenza di una normativa agevolativa del voto dei residenti all'estero con riguardo alle elezioni amministrative, ponendo con ciò la questione delle modalità con cui attuare tali necessarie agevolazioni, tenuto conto ora delle opportunità offerte dalle più recenti tecnologie trasmissive, oltre che della possibilità di favorire lo spostamento "fisico" dei votanti (attraverso, in particolare, i "tradizionali" sconti sui "costi di viaggio").



collante sociale, oltre che amministrativo, che consente di rinnovare e rafforzare il legame che esiste tra l'Italia e gli italiani oltre confine<sup>27</sup>»; si è contrapposto chi ha ritenuto di considerare come «Ogni euro speso per una funzione esautorata e svuotata di significato, come sono oggi le rappresentanze degli italiani all'estero siffatte» sia «un euro speso male<sup>28</sup>» (!).

**3. Le principali criticità dell'attuale congegno del voto per corrispondenza degli italiani all'estero.** – È opportuno dunque portare ora l'attenzione sulle principali criticità che il voto per corrispondenza estero – in uso sia per l'elezione dei rappresentanti “esteri” nel Parlamento nazionale (v. la [legge n. 459 del 2001](#) ed il [d.P.R. n. 104 del 2003](#)); sia, si noti, su questa base, per quella degli stessi Com.It.Es. (v. la [legge n. 286 del 2003](#) ed il [d.P.R. n. 395 del 2003](#)) – ha palesato<sup>29</sup>, a cominciare da un'anomalia “di base” che finisce per comprometterne l'“efficienza” a prescindere dalle specifiche tecniche del sistema. Ci si riferisce alle gravi “lacune” che presenta l'Anagrafe degli Italiani residenti all'estero (A.I.R.E.) – su cui, si noti, si “innestano” sia le elezioni dei Com.It.Es. sia quelle per il parlamento nazionale – dato che, come è stato riconosciuto nel corso dei lavori parlamentari, essa non solo «non funzion[erebbe]» e risulterebbe «di difficile accesso<sup>30</sup>», ma, per di più, non verrebbe «costantemente aggiornata», determinando, così, «il rischio della dispersione di numerosi voti<sup>31</sup>», e financo la validità dell'intero impianto di rappresentanza estera<sup>32</sup>. Al di là di ciò, si è sottolineata l'opportunità di non rinviare oltre l'apertura di «una riflessione», più in generale, «sull'identità» (intesa, qui, nel senso tecnico del termine) «degli italiani all'estero<sup>33</sup>» date le insufficienti garanzie riguardo alla corretta identificazione dei votanti<sup>34</sup>, e, conseguentemente, circa la corrispondenza delle

<sup>27</sup> Cfr. Di Biagio, Camera, resoc. sten., seduta n. 665 del 12 luglio 2012.

<sup>28</sup> Cfr. Allasia, Camera, resoc. sten., nelle sedute n. 664 e n. 665 dell'11 luglio e del 12 luglio 2012.

<sup>29</sup> Nei sistemi che prevedono l'impiego di tale modalità di voto è, in genere, previsto che attraverso il mezzo postale avvenga non solo la trasmissione delle schede votate, ma anche, e prima ancora, l'invio delle stesse schede agli elettori secondo diverse modalità quali:

a) su richiesta dei medesimi interessati (c.d. voto per corrispondenza su richiesta);  
 b) in automatico per determinate categorie di elettori o di elezioni (c.d. voto per corrispondenza individuato);  
 c) in modo generalizzato, almeno tendenzialmente, per tutti gli elettori ed i tipi di elezioni (c.d. voto per corrispondenza generalizzato; o “*all postal voting*”).

A seconda, poi, che il voto postale costituisca il solo mezzo di votazione a disposizione degli elettori, o se ne preveda, invece, l'impiego, come finora di norma accade, “in via alternativa”, può distinguersi tra:

d) voto per corrispondenza esclusivo (c.d. “*Full Postal Ballots*”); e  
 e) “*alternative postal voting*”.

<sup>30</sup> Cfr. Livi Bacci, Senato, resoc. sten., seduta del 4 luglio 2012.

<sup>31</sup> Cfr. Mantica, Senato, III comm., resoc. somm., n. 182, del 12 giugno 2012.

<sup>32</sup> Ad un tale riguardo, in attesa di vedere come evolverà la situazione, ci si limita a rilevare come un'occasione per operare in una tale direzione è data oggi dalla previsione, da parte dell'art. 2 del [d.l. n. 179 del 2012](#) (c.d. “Decreto-crescita”, convertito nella [legge n. 221 del 17 dicembre 2012](#)), dell'istituzione “presso il Ministero dell'interno”, di una più ampia “Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), quale base di dati di interesse nazionale [...] che subentra all'Indice nazionale delle anagrafi (INA) [...] e all'Anagrafe della popolazione italiana residente all'estero (AIRE)”.

<sup>33</sup> Cfr. Livi Bacci, Senato, resoc. sten., seduta del 4 luglio 2012.

<sup>34</sup> Per l'esame della tematica dell'identificazione individuale si consenta di rinviare a L. TRUCCO, *Introduzione allo studio dell'identità individuale nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 2004, 4 e ss.; e, in riferimento alle tecnologie telematiche, con particolare riguardo alla differenza tra identificazione ed autenticazione telematica, in *Cards elettroniche tra Testo unico sulla documentazione amministrativa e Codice dell'amministrazione digitale: tecnologie e politiche a confronto*, in “*I tre Codici della società dell'informazione*”, P. Costanzo, G. De Minico, R. Zaccaria (curr.), Torino, Giappichelli, 2006, 13 e ss.

informazioni personali degli stessi votanti coi dati concernenti gli iscritti nelle liste elettorali contenute nella suddetta A.I.R.E.<sup>35</sup>.

Sul punto mette conto, inoltre, di rilevarsi, che, a differenza di quanto avviene, di norma, dove vige il voto per corrispondenza, in Italia sia la [legge n. 459 del 2001](#), sia il [d.P.R. n. 104 del 2003](#), sia ancora, la [legge n. 286 del 2003](#) qui di più specifico interesse, non hanno previsto come necessaria l'apposizione di una qualche firma autografa da parte di chi vota<sup>36</sup>. Ciò che è tanto più grave se si considera che un tale "dato biometrico" è (in mancanza di altri, più affidabili "accorgimenti tecnici") il solo che consente di appurare l'effettiva identità di chi vota (attraverso il confronto con la "firma campione" depositata, per tempo, dagli stessi votanti, identificati come tali, presso le proprie amministrazioni elettorali)<sup>37</sup>. Tanto da potersi considerare dubbia la conciliabilità della normativa sul voto postale coi principi di personalità ed eguaglianza del suffragio (ex art. 48, 2° comma, della Costituzione). Per diverso profilo, il fatto che il voto per corrispondenza – al pari, per vero, di tutti i tipi di votazione "a distanza" "non presidiati" –, presti agevolmente il fianco, per intuibili ragioni, a condizionamenti "esterni" solleva ulteriori dubbi di costituzionalità con riguardo al principio di segretezza del voto, e, più radicalmente, alla stessa libertà di suffragio (ex art. 48, 2° comma, della Costituzione).

Per quanto riguarda, poi, il profilo dell'"integrità" del voto una volta che sia stato espresso, il fatto che le buste vengano "recapitate" (ancora) sigillate è ritenuto illuministicamente sufficiente a far presumere che quanto in esse contenuto sia (durante "il tragitto", rimasto) "intatto". Del resto, dei rapporti controversi intrattenuti dal "voto postale" con le norme costituzionali poste a garanzia della libertà di voto (nelle sue varie sfaccettature) fornisce prova la giurisprudenza (specie costituzionale) prodottasi in vari

---

<sup>35</sup> In quest'ottica, si accoglie con favore la modifica, apportata all'art. 6, comma 4, della [legge n. 470 del 1988](#) (Anagrafe e censimento degli italiani all'estero), dall'art. 3 del [d.l. n. 223 del 18 dicembre 2012](#) (ancora in attesa di esser convertito, al momento in cui si scrive), nel senso di un più stretto legame (ed incrocio dei dati) tra la residenza "dichiarata" dai cittadini italiani che risiedono all'estero, incluso il nucleo familiare, "al competente ufficio consolare e – qui sta la novità – l'obbligo, a carico dei medesimi, di "accompagnare" tali dichiarazioni "da documentazione comprovante la residenza nella circoscrizione consolare".

<sup>36</sup> Anzi, l'art. 17 (di cui, peraltro, la [legge n. 118 del 2012](#) prevede l'abrogazione: cfr., sul punto, *infra*, la nota 67), della [legge n. 286 del 2003](#) (legge che, come s'è accennato nel testo, reca le "Norme relative alla disciplina dei Comitati degli italiani all'estero") facendosi carico, all'evidenza, del solo profilo di segretezza del suffragio, prescrive che "Le schede e le buste che le contengono non devono recare alcun segno di riconoscimento".

<sup>37</sup> Per la precisione, la firma autografa va apposta sull'involucro esterno della busta che è destinata ad ospitare, al proprio interno, un'ulteriore busta (questa volta) del tutto anonima (onde garantire la segretezza del voto), contenente, a sua volta la scheda elettorale votata (secondo il ben noto meccanismo concorsuale della "doppia busta"). Pertanto, tecnicamente, nella fase della votazione:

i) a garanzia dell'anonimato del suffragio, il meccanismo dovrebbe prevedere l'inclusione della sola scheda elettorale in un'apposita busta sigillata e,

ii) a garanzia della paternità del voto, l'inserimento di quest'ultima in una seconda busta firmata.

Il plico così confezionato dovrebbe, quindi, nel rispetto di precise tempistiche, venire affidato al servizio postale oppure depositato in appositi centri di raccolta. Nella successiva fase dello scrutinio, poi:

i) a garanzia della "personalità" (ed "unicità") del voto, si dovrebbe procedere ad accertare la corrispondenza della firma autografa contenuta sul dorso della busta "esterna" con la firma "campione" detenuta dall'amministrazione elettorale;

ii) a garanzia della segretezza del voto, le buste "esterne" dovrebbero essere aperte separatamente da quelle "interne" in modo tale che non sia possibile associarle tra loro e conoscere l'identità di "chi" le ha compilate.

paesi europei<sup>38</sup>, di pari passo al crescente credito dallo stesso acquisito, nel quadro della più generale tendenza all'agevolazione dell'esercizio del suffragio<sup>39</sup>.

**4. La soluzione preconizzata: luci ed ombre del voto elettronico.** – Nonostante l'infausta serie di problematicità dell'attuale congegno del voto per corrispondenza degli italiani all'estero di cui s'è appena dato conto, si è costretti a prendere atto che ad indurre il legislatore a propendere per l'eliminazione del voto postale in favore dell'introduzione del voto elettronico per l'elezione dei Com.It.Es., è stata, in modo pressoché esclusivo, la volontà di predisporre un suffragio dal costo «non superiore ai 2 milioni di euro<sup>40</sup>», reputandosi, il voto per corrispondenza, in questo momento, particolarmente difficile «da sostenere sul piano finanziario, anche a causa dell'intervenuto incremento del numero di cittadini italiani all'estero iscritti all'AIRE<sup>41</sup>».

Resta a questo punto da chiedersi se della soluzione apprestata sono stati valutati appieno i rischi, risultando senz'altro decisivo il già evocato intervento regolamentare. A proposito può anzi sottolinearsi come un ulteriore effetto utile del rinvio della tornata elettorale dal 2012 al 2014 possa essere quello di consentire un miglior approfondimento delle implicazioni del «sistema di voto elettronico prefigurato dal decreto<sup>42</sup>» e, particolarmente, un esame più accurato del «passaggio dal voto per corrispondenza al voto elettronico<sup>43</sup>». Più in generale, la persuasività delle modalità che saranno apprestate dipenderà dalla loro idoneità a conseguire esiti non solo analoghi a quelli offerti da procedure e “logistica” tradizionali (cabine di voto, schede elettorali, urne, presenza di “pubblici ufficiali certificatori”), ma anche e possibilmente migliori al confronto col ridetto voto per corrispondenza.

<sup>38</sup> Tra i primi giudici costituzionali ad essere chiamati in causa in punto di compatibilità del voto per corrispondenza con le norme stabilite dalla Legge fondamentale vi fu, alla fine degli anni Sessanta, il Tribunale costituzionale federale tedesco, il quale reputò il voto per corrispondenza “costituzionalmente ineccepibile”: «*Die Briefwahl, die im Bund und in einer Reihe von Ländern in den letzten zwei Jahrzehnten eingeführt worden ist, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden*» (v. BverfGE, 15 febbraio 1967, 21, 200, 2 BVC 2/66, reperibile, tra l'altro, in <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv021200.html>). A diverse conclusioni è invece approdata la Corte costituzionale federale dell'Austria, che, pur avendo a che fare con un parametro simile a quello tedesco (entrambe le Costituzioni, infatti, rispettivamente, agli artt. 38 e 26, affermano che il suffragio è «uguale, diretto, segreto e personale»), ha ravvisato nel voto per corrispondenza problemi di compatibilità coi principi di segretezza e di personalità del voto, la cui salvaguardia, secondo il giudice austriaco, richiederebbe necessariamente che il voto si svolga in un luogo presidiato (v. Verfassungsgerichtshof (VfGH), 16 marzo 1985, G18/85, VfSlg. 10412).

<sup>39</sup> Non sono, infatti, rare le discipline elettorali che affiancano il voto in loco con forme più “flessibili”, le quali, oltre alla più collaudata facoltà di votare in altre sezioni appartenenti alla medesima circoscrizione elettorale, consentono anche di procedere, per esempio, al voto presso c.d. seggi-chioschi e/o a “raccolte dei voti itineranti” (c.d. “voto mobile”).

<sup>40</sup> Cfr. Mantica, Senato, III comm., resoc. somm., n. 182, del 12 giugno 2012; ed, analogamente, Pianetta, Camera, resoc. sten., sedute n. 664 e n. 665 dell'11 e del 12 luglio 2012. Evangelisti, dal canto suo, ha avuto modo di rilevare, polemicamente, che «Nel provvedimento si afferma, all'inizio, che erano stanziati circa 20-21 milioni di euro per questo appuntamento, per questa scadenza elettorale. Siccome questi 20 milioni di euro non ci sono più, in cassa abbiamo soltanto 2 milioni di euro, allora vediamo se possiamo fare un'operazione di democrazia con soli 2 milioni di euro. In verità, non erano 2 milioni, erano 1 milione 539 mila euro, poi, con vari aggiustamenti, erano diventati 6,7 milioni di euro. In seguito, si è visto che questi 6,7 milioni di euro non c'erano e si sono fatte delle operazioni di *maquillage* contabile su cui lo stesso presidente della Commissione bilancio al Senato ha espresso non pochi dubbi. Alla fine si è stabilito che esiste oggi stanziata a bilancio la cifra di 3.539.464 euro per l'elezione, nel 2014, dei rappresentanti dei Com.It.Es e del C.G.I.E.» (v. Camera, resoc. sten., sedute n. 664 dell'11 luglio 2012).

<sup>41</sup> Cfr. Galli, Camera, resoc. sten., seduta n. 664 dell'11 luglio 2012.

<sup>42</sup> Cfr. Mantica, Senato, III comm., resoc. somm., n. 181, del 7 giugno 2012.

<sup>43</sup> Cfr. Mantica, Senato, resoc. sten., seduta n. 756 del 3 luglio 2012.

Il punto merita dunque di esser qui esaminato a partire dalla necessaria (date le diverse caratteristiche tecniche<sup>44</sup>) distinzione tra voto elettronico:

a) “a distanza” o “non presidiato” (c.d. “*home vote*”), in cui gli elettori esprimono il suffragio col proprio terminale (ad es., *personal computer* fisso o portatile), dovunque essi si trovino; ed

b) “*in loco*” o “presidiato” (c.d. “voto automatizzato semplice”), in cui, invece, come nel voto tradizionale, gli stessi sono comunque obbligati a votare in specifici “ambienti di voto” (c.d. “luoghi di votazione vincolati”).

Malgrado la sua apparente duttilità, l’impiego dell’*home vote sub a)* non ha avuto sinora un grande successo, neppure in quegli ordinamenti extraeuropei le cui caratteristiche demografiche (ad es., Stati Uniti, India e Brasile<sup>45</sup>) ne avrebbero forse potuto consigliare una più ampia applicazione. Non molto diversa, poi, è la situazione nell’ambito dell’Unione europea, tanto più che per solito vi viene manifestata una “fiduciosa cautela” nelle nuove tecnologie, sicché, tra gli ordinamenti che paiono avere meno remore a portare avanti «*orientations en légalisant le vote électronique à distance*»<sup>46</sup> si trovano appena la Svizzera e l’Estonia<sup>47</sup>, anche se, per vero, in altri paesi forme di voto a distanza – ma non per le elezioni politiche – sono state fatte oggetto di sperimentazione<sup>48</sup>.

Al di là delle ragioni “simboliche”<sup>49</sup>, che inducono a propendere per il mantenimento del modo di voto tradizionale, coll’affermare che il fattore tecnologico finirebbe per sminuire – fino al punto da banalizzarlo – la percezione dell’importanza dell’atto di voto in quanto tale, e, con esso il senso di appartenenza ordinamentale<sup>50</sup>, tra gli aspetti “tecnici” maggiormente problematici risulta esservi quello (apparentemente “ossimorico”) dell’“identificabilità nella segretezza” del votante. Ciò, si badi, in prima battuta, soprattutto sul versante dell’“identificabilità”, essendo, in mancanza di prescrizioni specifiche al

<sup>44</sup> Cfr., sul punto, ed anche per altre proposte di classificazione del voto elettronico, A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, Cedam, 2005, 157; e *Il voto elettronico nel sistema federale americano: esperienze e proposte*, in *Quad. regionali*, 2004, 123 ss.; L. STROPPIANA, *Stati Uniti*, Bologna, il Mulino, 2006, 58; e A. SARAI, *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, Bologna, Esculapio, 2008.

<sup>45</sup> Cfr., sul punto, L. MASSICOTTE, A. BLAIS, A. YOSHINAKA, *Establishing the rules of the game. Election Laws in Democracies*, Toronto, University of Toronto Press, 2004, 124 e ss.

<sup>46</sup> Così nel Rapporto del Segretariato Generale del Consiglio d’Europa, nell’ambito del Progetto «*Bonne gouvernance dans la société de l’information*» (doc. GGIS(2009)1 F), presentato a Strasburgo il 15 gennaio 2009 (reperibile in [http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Source/EVoting/Evoting2008/Evoting\\_Review\\_2008\\_REPORT\\_F\\_pdf.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Source/EVoting/Evoting2008/Evoting_Review_2008_REPORT_F_pdf.pdf), 2).

<sup>47</sup> Interessante è notare come la “via” estone dell’*e-voting* (si noti, prevista da una legge ordinaria: il *Public Information Act*, del 15 novembre 2000), anche e soprattutto a motivi degli interessi in campo, abbia finito per far assurgere le “pari opportunità di accesso alla strumentazione elettronica”, al rango di diritto “costituzionalmente garantito” (si veda, per esempio, al proposito il “*Report for the Council of Europe. Internet voting in the March 2007 Parliamentary Elections in Estonia*”, A.H. Trechsel (cur.), in [http://www.vvk.ee/public/dok/CoE\\_and\\_NEC\\_Report\\_E-Voting\\_2007.pdf](http://www.vvk.ee/public/dok/CoE_and_NEC_Report_E-Voting_2007.pdf)).

<sup>48</sup> A tale riguardo, al di là dei casi già menzionati, si ha notizia di sperimentazioni in atto in Spagna, Francia, Finlandia, Svezia, e Germania (per maggiori approfondimenti si rinvia al Rapporto dalla Commissione di Venezia, *Sur la compatibilité du vote à distance et du vote électronique avec les standards du Conseil de l’Europe*, C. Grabenwarter (cur.), Strasburgo, 18 marzo 2004 in [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)012-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)012-f.asp), 8 e ss.).

<sup>49</sup> Su tale aspetto ha insistito particolarmente il Consiglio costituzionale francese nel suo “*Bilan du second tour et déc. de proclamation*, del 10 maggio 2007 (in <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/documentation-publications/dossiers-thematiques/2007-election-presidentielle/bilan-du-second-tour-et-decision-de-proclamation.17530.html>). In dottrina, v., in partic., Y. DELOYE, O. IHL, *L’acte de vote*, Paris, Presses de Science Po, 2008, 11 e 39; si consenta inoltre di rinviare (per l’esame, in particolare, del c.d. “approccio pragmatico” che si contrappone a quello simbolico qui richiamato) a L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, 34 e ss.).

<sup>50</sup> Cfr., in tal senso, in modo antesignano, C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione* (1928), Milano, Giuffrè, 1984, 322.



riguardo (che ad es. impongano l'utilizzo della firma digitale), piuttosto agevole riuscire a restare anonimi in Rete, se si fa attenzione a non lasciare "tracce materiali" (ad es., biometriche) di sé; mentre l'elemento della segretezza del suffragio entra in gioco, per intuibili ragioni, in seconda battuta, nei casi in cui sia prescritto l'accertamento dell'identità di chi vota<sup>51</sup>. Inoltre, in ragione di quanto s'è osservato (*supra*, al §3) analogamente al voto per corrispondenza (e, più in generale, alle varie forme di voto in luoghi non presidiati), anche in vigenza dell'*home vote* risulta difficoltoso garantire/accertare la sussistenza di condizioni ambientali idonee ad un'espressione del suffragio a tutti gli effetti libera da pressioni esterne "indebite" (ci si limita, al proposito, a rilevare come la soluzione indicata, all'uopo, dal [Codice](#) elaborato dalla Commissione di Venezia sia quella, non priva, peraltro, di problemi<sup>52</sup>, di consentire all'elettore di "ottenere conferma del suo voto e correggerlo, se necessario, nel rispetto della segretezza del voto" espresso: v. il §3.2 e il §3.2.2.3., 43).

Con riguardo ai profili per l'innanzi considerati il voto elettronico *in loco sub b)*, risulta dunque ad oggi offrire maggiori garanzie (in stretta corrispondenza, s'intende, con l'efficacia del "presidio"): ciò che spiega il maggior successo (rispetto all'*home vote*) che tale sistema ha sinora riscosso. Anche se va subito detto che talune "criticità" di non trascurabile rilievo sono condivise da ambo i metodi di votazione: particolarmente, la difficoltà di appurare la genuinità e consentire il riconteggio dei suffragi una volta che la procedura sia conclusa, a causa dell'estrema volatilità degli impulsi elettronici incorporanti le scelte di voto. Ancora, in entrambi i tipi di voto risulta difficoltoso accertare il più generale buon funzionamento dell'*hardware* e del *software* delle apparecchiature elettorali, trattandosi di tecnologie complesse (e dunque inidonee ad essere facilmente esplorabili)<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> Tale questione si è posta in modo paradigmatico in occasione delle c.d. "parlamentarie" organizzate dal Movimento 5 Stelle, allorché ad alimentare dubbi e critiche è stato il meccanismo di identificazione (*rectius*: "autenticazione") dei votanti "tramite il caricamento di un proprio documento" (v. in [http://www.beppegrillo.it/movimento/regole\\_politiche\\_2013.php](http://www.beppegrillo.it/movimento/regole_politiche_2013.php)) per via telematica e la verifica della corrispondenza di questo col nome dai medesimi dichiarato e dei dati forniti al momento della registrazione telematica al Movimento stesso. Una tale procedura darebbe, infatti, poche garanzie (al di là di quella della limitazione della platea dei votanti a "chi risultava iscritto al 30 settembre 2012", quando ancora, cioè, non si conoscevano le regole di questo tipo di voto, cercandosi così di porre un qualche limite a possibili "abusi d'identità"... ) riguardo all'effettiva appartenenza ai votanti *on the web* dei dati anagrafici forniti (riscontro che, invece, com'è noto, nelle procedure di voto tradizionali è effettuato dai componenti del seggio elettorale, attraverso il confronto – di norma, "a vista" – del dato biometrico – in genere, la fotografia – contenuta nel documento di identità, col volto di chi esibisce il documento d'identità stesso).

<sup>52</sup> Ci si riferisce, in particolare, alla difficoltà di garantire a chi ha votato, all'atto di presentazione dell'istanza di rettifica, il mantenimento del vincolo di segretezza sul voto espresso (per "via elettronica"), senza che ciò vada a sacrificio del principio di eguaglianza dello stesso suffragio. Di una tale difficoltà è data prova dalle vicende occorse nello stesso ordinamento estone (richiamato *supra*, al §4) dove proprio la considerazione degli abusi a cui un tale meccanismo (previsto dalla Sottosez. n. 6, §15 dell'*Amendment Act*, del 28 giugno 2005, di modifica del §50 del *Local Government Council Election Act*, del 27 marzo 2002) potrebbe prestarsi (in violazione dei principi di pari opportunità e di uniformità del suffragio, consacrati dal §156(1) della Costituzione dell'Estonia) ha portato il Presidente della Repubblica, in sede di promulgazione della legge, a rivolgersi alla Corte Suprema dell'Estonia. Quest'ultima, dal canto suo, non ha ravvisato, "allo stato", alcuna violazione della normativa con le norme costituzionali, in quanto «*there is no reason to presume that the possibility to vote again either electronically or by a ballot paper will be used on a wide scale for changing given votes for any other reason than for eliminating of possible violations of freedom of election and secrecy of voting*». Mentre, «*The voter's possibility to change the vote given by electronic means, during the advance polls*», in quei casi in cui l'elettore subisca dei condizionamenti, costituisce, secondo la Corte, «*an essential supplementary guarantee to the observance of the principle of free elections and secret voting upon voting by electronic means*» (v. Corte Suprema dell'Estonia, [sent. 1° settembre 2005, n. 3-4-1-13-05](#), §8).

<sup>53</sup> Ad ogni buon conto, si rende opportuno, in quest'ottica, assicurare la disponibilità dei "codici sorgente" e, più in generale, la conoscibilità delle caratteristiche tecniche delle strumentazioni utilizzate, attraverso l'impiego di programmi e sistemi informatici *open source* (cfr., in tal senso, in partic., P. COSTANZO, *Competenza legislativa regionale e programmi informatici open source*, in *Giur. Cost.*, 2010, 469). Del resto, è ancora una volta il [Codice di](#)

Per un ulteriore diverso profilo, i benefici sul piano economico che il voto elettronico parrebbe in grado di garantire risultano, almeno nel breve periodo, ridimensionati dalla necessità (acuita, peraltro, in presenza di “doppi binari” tradizionali/tecnologici: cfr. sul punto, *infra*, il § 6), di dotare le amministrazioni elettorali delle necessarie apparecchiature (al punto che, per esempio, in territorio tedesco proprio ragioni di carattere economico sarebbero state all’origine della scelta di abbandonare, almeno per il momento, questo tipo di percorso). Nemmeno, poi, la *performance* procedurale, che notoriamente costituisce uno dei punti di forza delle “nuove” tecnologie di voto, sta rivelandosi decisiva per la loro adozione, dato che la tradizionale, “capillare”, organizzazione delle elezioni sul territorio sembrerebbe continuare ad essere percepita dai più come sufficientemente spedita.

Ma, a ben vedere, ad ostacolare in maniera decisiva l’affermazione del voto elettronico (in ambo le varianti) e, più ampiamente, della c.d. *e-democracy*<sup>54</sup>, è, attualmente, in modo per certi versi paradossale, proprio l’elemento che più ha dato impulso alla sua progettazione: quello, cioè, della “sicurezza” (in senso lato) del suffragio. E, ciò, oltre che per taluni episodi negativi di cui lo stesso voto elettronico è stato protagonista<sup>55</sup>, in ragione della difficoltà ad ingenerare dimestichezza negli elettori con le procedure informatiche, e a riuscire a soddisfare, anche da un punto di vista psicologico, la domanda di « *systemes de vote électronique sûrs, fiables, efficaces, techniquement solides, ouverts à une vérification indépendante et aisément accessibles aux électeurs* », riscuotendo « *la confiance du public nécessaire à l’organisation d’élections électroniques* »<sup>56</sup>.

L’e-vote, infatti, continua ad essere percepito, perlopiù, come complicato ed incomprensibile, e per ciò stesso – prima ancora che per le sue caratteristiche tecniche –, “presuntivamente” inidoneo a garantire, per l’appunto, un livello di “affidabilità” e di “sicurezza” del suffragio (almeno) equivalente a quello conseguito dalle procedure tradizionali, con quanto di negativo ne consegue, peraltro, quanto alla legittimazione degli organi (in tal modo) eletti. Ciò che, tra l’altro, dimostra come, al pari di ogni tipo di tecnologia “prestata” al diritto, anche – ed, anzi, a maggior ragione, data la « delicatezza ed importanza di tale momento di esercizio della sovranità popolare »<sup>57</sup> – il voto elettronico, per “funzionare” in senso “democratico”<sup>58</sup>, non possa prescindere da un adeguato livello di “alfabetizzazione”, che può essere frutto di efficaci campagne di informazione e, più in generale, di “acculturazione” (qui, di tipo, all’evidenza, informatico).

---

[buona condotta in materia elettorale](#) ad indicare che “la trasparenza del sistema deve essere garantita, nel senso che il suo corretto funzionamento deve potere essere verificato e provato” (v. il § 3.2. e il § 3.2.2.3., 44).

<sup>54</sup> V., *amplius*, in argomento, P. COSTANZO, *La democrazia elettronica, (note minime sulla cd. e-democracy)*, in *Dir. Informaz. Inf.*, 2003, 465 ss.; per quanto riguarda, in particolare, il rapporto tra partecipazione politica ed impiego di nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione, v. *Id.*, *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia*, in *Dir. Informaz. Inf.*, 2011, 19 e ss.

<sup>55</sup> Basti qui menzionare il c.d. “incidente di Schaerbeek”, occorso in occasione delle elezioni politiche belga del 2003, allorché un candidato ottenne circa cinque mila voti in più della lista di appartenenza (*sic!*), palesando un clamoroso malfunzionamento dei sistemi elettronici. Per quanto riguarda le vicende nostrane cfr., da ultimo, S. PIAZZA, *Nuove tecniche di partecipazione elettorale: intorno ad un saggio sul voto elettronico in Italia*, e P. CARLOTTO, *Il voto elettronico in Italia: sperimentazioni e difficoltà*, entrambi in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2012, 83 e ss.; e L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Dir. Informaz. Inf.*, 2011, 63 e ss.

<sup>56</sup> Così nella [Racc.](#) del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa del 30 settembre 2004, Rec(2004)11, 5.

<sup>57</sup> V. Corte cost., [sent. n. 79 del 1988](#), in cui su questa base il giudice costituzionale ebbe modo di chiarire già all’epoca, come soltanto lo Stato sia legittimato a provvedere in materia di disciplina delle forme e dei limiti dell’esercizio dell’elettorato politico attivo, escludendo con ciò stesso, la possibilità per le regioni di prevedere forme di agevolazione del voto (cfr., altresì, nello stesso senso, la [sent. n. 39 del 1973](#); e la [sent. n. 90 del 1974](#)).

<sup>58</sup> Intendendosi qui una tale espressione come somma di autonomia di scelta ed esercizio di una qualche forma di controllo di tipo politico.

**5. Governo tecnico e Parlamento tecnologico: le Camere impongono il quadro per il voto elettronico.** – Non sorprende, dunque, che, come s'è in parte accennato, si continui a registrare una certa cautela nei confronti dell'adozione del voto elettronico (specie nella variante "non presidiata"), soprattutto per le consultazioni elettorali più importanti.

È proprio in una tale prospettiva che, volendo tornare ora a portare l'attenzione sulla riforma del "voto estero", ci pare che vada inquadrato l'"ampio rimaneggiamento" che il [testo normativo](#), nel suo articolo di apertura ha conosciuto in sede di conversione:

- con riguardo al contenuto del suo comma 1 (v.lo, più sotto, in questo paragrafo e, *infra*, al §6);
- con l'aggiunta, allo stesso, di due ulteriori commi: l'*1-bis* (v.lo, *infra*, al §6), e l'*1-ter* (v.lo, più sotto, in questo paragrafo), nonché
- con l'inserimento del già richiamato comma *3-bis* (v.lo, *supra*, al §2).

Il [d.l. n. 67 del 2012](#), oltre a quanto già indicato in apertura, si limitava, infatti, a prevedere<sup>59</sup> che "su proposta del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delegato all'innovazione tecnologica e allo sviluppo della società dell'informazione, [fossero] stabilite" (v. art. 1) in via regolamentare (ex art. 17, comma 2, [legge n. 400 del 1988](#))<sup>60</sup> "le modalità di votazione mediante l'utilizzo di tecnologia informatica, nel rispetto dei principi (si noti, già costituzionalmente orientati) di

- personalità e
- segretezza del voto".

È, a questo punto, lecito ritenere che decisiva per l'adozione di una maggior cautela in sede di conversione sia stata la consapevolezza delle incognite che la soluzione apprestata presentava. Di qui la scelta di stabilire vere e proprie norme generali per la definizione del voto con modalità informatiche da operarsi con il ridetto regolamento, e cioè di

- garantire "che il sistema di voto con tecnologia informatica sia sicuro da attacchi deliberati o comunque non autorizzati"<sup>61</sup>;
- assicurare "il funzionamento del voto da qualunque inefficienza del materiale o del programma tecnologico; e di
- consentire all'elettore di poter ottenere conferma del suo voto"<sup>62</sup>.

<sup>59</sup> Si trascura qui la questione legata all'attuazione di tale intervento con una norma di autorizzazione contenuta in un decreto legge, limitandoci, al proposito, a rilevare come la recente sent. della [Corte cost. n. 149 del 2012](#) abbia lasciato impregiudicata la «correttezza della prassi di autorizzare l'emanazione di regolamenti di delegificazione tramite decreto-legge». La stessa sentenza, peraltro, ha richiamato l'attenzione sulle ulteriori problematiche connesse all'adozione di «procedure di delegificazione non conformi al modello previsto dall'art. 17, comma 2, della [legge n. 400 del 1988](#)» sia perché non sono determinate "le norme generali regolatrici della materia", sia perché non sono indicate «espressamente le norme di rango primario da ritenersi abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione». Sotto questi due ultimi profili non può non riconoscersi che il decreto in questione fosse affetto da simili irregolarità a cui, come si vedrà appresso, ha cercato di porre rimedio la legge di conversione.

<sup>60</sup> L'intervento di tale fonte presuppone, condivisibilmente, che la fattispecie da regolare non sia coperta dalla riserva di legge contenuta nell'art. 48, 3° comma, della Costituzione.

<sup>61</sup> Si noti come siano rievocate qui le norme recate dal [Codice di buona condotta in materia elettorale](#) elaborato dalla Commissione di Venezia, al fine di limitare i rischi di frode" (v. il §3.2 e il §3.2.2.3., 43) e di consentire, eventualmente, "verifiche e riconteggi in caso di reclamo" (v. il § 3.2.2.3., 42).

<sup>62</sup> Significativo è notare come una tale soluzione sia stata adottata dall'*Help America Vote Act* del 2002 (di cui *supra*, alla nota 52), con l'obiettivo, proprio, di contrastare la crescente diffidenza dell'opinione pubblica americana nei confronti delle apparecchiature elettroniche di voto basate sul sistema delle c.d. *black box* (ovvero, dei "codici sorgente riservati") dell'obbligatorietà dello stampato su formato cartaceo delle operazioni di voto (v. la sez. 301); anche se poi è stata ritenuta sufficiente la dimostrazione della (sola) capacità dell'apparecchiatura di produrre la controprova cartacea, e non la stampa (necessaria) della medesima in occasione di ogni espressione individuale di voto.



Inoltre, l'esigenza di «valutare attentamente» la «novità per il nostro ordinamento» del voto informatico, con particolare riguardo all'impatto di un tale strumento sui «principi costituzionali dell'esercizio del diritto di voto» e sulla «manifestazione di volontà da parte dell'elettore»<sup>63</sup>, ha indotto a richiedere al regolamento di farsi carico

- dell'«adeguatezza» delle norme concernenti le operazioni di scrutinio, «all'adozione del sistema di votazione mediante l'utilizzo di tecnologia informatica»; e di promuovere

- il coinvolgimento delle Commissioni parlamentari competenti per materia (v., ora, l'art. 1-ter), attraverso l'espressione di un parere sulla nuova disciplina normativa di settore (al prezzo, per vero, di una certa ridondanza con quanto già stabilito dall'art. 17, comma 2, della [legge n. 400 del 1988](#)).

Con specifico riferimento alla tornata elettorale in questione, dai lavori preparatori è emersa la preoccupazione (comprensibile, specie con riguardo alle realtà estere meno progredite dal punto di vista tecnologico) «di dover tutelare anche il diritto di voto dei residenti all'estero appartenenti alle fasce di età meno alfabetizzata informaticamente<sup>64</sup>»; e, qualora non fosse completato per tempo il «piano di razionalizzazione e di informatizzazione dei consolati» (che dovrebbe garantire, per l'appunto, agli italiani che sono residenti all'estero di poter comunque votare col sistema elettronico) di consentire «anche l'effettuazione di votazioni presso gli uffici consolari<sup>65</sup>». È stato dunque su queste basi che il ridetto regolamento «delegato» è stato chiamato a stabilire «la modalità di partecipazione al voto con tecnologia informatica mediante la disponibilità di postazioni di accesso per gli elettori che non dispongono di un personal computer ovvero che si trovano in Paesi in cui la trasmissione cifrata dei dati è interdetta o impossibile».

**6. La via obbligata del voto elettronico.** – Qualsiasi possa essere il giudizio sull'adeguatezza e sull'eshaustività delle varie cautele contenute nella legge di conversione nei confronti dell'adozione del voto elettronico (anche e proprio alla luce di queste) sarebbe difficile dubitare della fiducia nutrita anche dal Parlamento nel ricorso alle nuove tecnologie per il voto dei Comitati esteri e del fatto che la «votazione» si sarebbe dovuta svolgere attraverso l'impiego, del voto elettronico<sup>66</sup>. Mette, tuttavia, conto, per la necessaria completezza, di interrogarsi sul senso da attribuire all'art. 1 del decreto così come riformulato dalla legge di conversione, con riguardo alle «modalità di votazione e scrutinio nei seggi costituiti presso la sede dell'ufficio consolare o, ove possibile, anche in altri locali predisposti dal comitato elettorale, tenuto conto del numero degli elettori, della loro dislocazione e della disponibilità di personale, *anche* mediante l'utilizzo di tecnologia informatica, nel rispetto dei principi di personalità e segretezza del voto» (ex art. 1, comma 1).

Un'interpretazione strettamente letterale di quest'ultimo disposto potrebbe, infatti, indurre a ritenere che il legislatore di conversione abbia inteso operare una vera e propria «mutazione genetica» del testo, introducendo un regime di «doppio binario tradizionale» «cartaceo/informatico», col ricorso, in via alternativa, ad un sistema cartaceo quando, per le più svariate ragioni, non siano disponibili le previste tecnologie informatiche. A ciò aggiungasi la previsione dell'espressione del voto esclusivamente in luoghi presidiati, al possibile «diffusi» sul territorio estero. Tuttavia, avverso questo tipo di interpretazione militano altri importanti elementi sia letterali, sia sistematici. Infatti, a prescindere dall'esplicita abrogazione delle norme relative al voto per corrispondenza, confermata

<sup>63</sup> Cfr. Barbi, Camera, III comm., 10 luglio 2012.

<sup>64</sup> Cfr. De Mistura, Camera, III comm., 10 luglio 2012.

<sup>65</sup> Cfr. Pianetta, Camera, resoc. sten., seduta n. 664 dell'11 luglio 2012.

<sup>66</sup> Cfr., sul punto, Barbi, Camera, III comm., 10 luglio 2012.



anche in sede di conversione (v., ora, l'art. 1-*bis*<sup>67</sup>), che di per sé potrebbe lasciar sopravvivere metodi di voto tradizionali “non postali”, sul piano letterale occorre, in primo luogo, considerare come sia stato eliminato l'apparato normalmente necessario per garantire il voto e lo scrutinio cartacei<sup>68</sup>. In secondo luogo, va rimarcata la già richiamata circostanza per cui l'espressione del voto sia stata resa possibile in prima battuta mediante il personal computer (indipendentemente dal luogo in cui ci si trova), prevedendosi che la tecnologia informatica *in loco* costituisca un rimedio nei casi in cui manchi la disponibilità dell'elaboratore o il suo utilizzo sia inaffidabile a causa dell'impossibilità o del divieto della trasmissione cifrata dei dati. Sul piano sistematico, questa interpretazione sembra avvalorata dal fatto che ogni diversa ipotesi avrebbe uno scarso effetto innovativo sul sistema di “voto estero”, e lungi dal «consentire di risparmiare<sup>69</sup>» finirebbe, all'opposto, per produrre un aggravio dei costi, a motivo della sostanziale duplicazione di procedure e risorse impiegate, considerato che, non meno che per il decreto, anche per la legge di conversione emergono in maniera decisiva ragioni di carattere economico come *rationes* della riforma (confermandosi di “garantire che il relativo onere” della procedura “non superi il tetto di spesa” “di 2 milioni di euro per l'anno 2014”).

Se si condividono queste considerazioni e la conclusione per cui la regola introdotta dal legislatore sia, in via esclusiva, “l'adozione [e] l'utilizzo di tecnologia informatica” per la procedura elettorale, si può dire di essere in presenza di un “doppio binario informatico” “*home vote/voto elettronico in loco*”. Tocca dunque ora all'intervento regolamentare, nel tener conto delle indicazioni tecnologiche del Parlamento, definire compiutamente la fisionomia di questa particolare elezione.

#### Lavori preparatori:

- Camera dei Deputati, Lavori preparatori dei progetti di legge. Atto Camera: 5342: <http://www.camera.it/126?tab=&leg=16&idDocumento=5342&sede=&tipo=>
- Camera dei Deputati, Resoconto stenografico dell'Assemblea - Seduta n. 664 di mercoledì 11 luglio 2012: <http://nuovo.camera.it/410?idSeduta=0664&tipo=stenografico>
- Camera dei Deputati, Resoconto stenografico dell'Assemblea - Seduta n. 665 di giovedì 12 luglio 2012: <http://www.camera.it/410?idSeduta=665&tipo=stenografico>
- Camera dei Deputati, martedì 10 luglio 2012, Comm. Affari esteri e comunitari (III), Comitato permanente sui diritti umani, indagine conoscitiva: <http://documenti.camera.it/leg16/resoconti/commissioni/bollettini/html/2012/07/10/03/comunic.htm#>
- Camera dei deputati, 10 luglio 2012, Servizio Studi, Dossier di documentazione, Disposizioni urgenti per il rinnovo degli organismi di rappresentanza degli italiani all'estero DL 67/2012 - A.C. 5342 - Elementi per l'istruttoria legislativa, AC N. 5342/XVI, DL N. 67 DEL 30-MAG-12, n. 662, in [http://documenti.camera.it/Leg16/dossier/Testi/D12067\\_0.htm](http://documenti.camera.it/Leg16/dossier/Testi/D12067_0.htm)
- Senato della Repubblica, Disegni di legge, Atto Senato n. 3331, Titolo breve: DL rinnovo Comites e C.G.I.E., in [http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede\\_v3/Ddliter/38443.htm](http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede_v3/Ddliter/38443.htm)

<sup>67</sup> V., spec., la soppressione del secondo periodo, del 1° comma, dell'art. 14 della [legge n. 286 del 2003](#), che prevede (le modifiche, del resto, interverranno “a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento delegato”, conformemente a quanto previsto dall'art. 17, comma 2, della [legge n. 400 del 1988](#)) che “La modalità del voto” sia “per corrispondenza”; l'abrogazione dell'intero art. 17 che stabilisce le modalità di “Stampa e invio del materiale elettorale”; le abrogazioni delle norme sull'“Espressione del voto” contenute nel 1° periodo del comma 1 e nei commi 2 e 3 dell'art. 18; e, ancora, l'abrogazione dell'intero art. 20, relativo alle “Operazioni di scrutinio”.

<sup>68</sup> Segnatamente, le norme concernenti la “Costituzione dei seggi elettorali” contenute nell'art. 19, inclusa la nomina dei presidenti dei seggi e degli scrutatori, secondo quanto previsto dall'art. 16, comma 5, della [legge n. 286 del 2003](#).

<sup>69</sup> Cfr. Tempestini, Camera, resoc. sten., seduta n. 665 del 12 luglio 2012.

- Senato della Repubblica, Servizio Bilancio, A.S. 3331: "Conversione in legge del decreto-legge 30 maggio 2012, n. 67, recante disposizioni urgenti per il rinnovo dei Comitati e del Consiglio generale degli italiani all'estero", giugno 2012, n. 131, in [http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/bilancio/Note\\_di\\_lettura/NL131.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/bilancio/Note_di_lettura/NL131.pdf)

- Ministero dell'economia e delle finanze, Ufficio Legislativo, Dip. Ragioneria Generale dello Stato. Servizio Bilancio del Senato, *Dossier n. 131 – A.S. 3331 – Conversione in legge del decreto-legge 30 maggio 2012, n. 67, recante disposizioni urgenti per il rinnovo dei Comitati e del Consiglio generale degli italiani all'estero*, 14 giugno 2012,

- Ministero dell'economia e delle finanze, Ufficio Legislativo, Dip. Ragioneria Generale dello Stato., A.S. 3331 – *Disposizioni urgenti per il rinnovo dei comitati e del consiglio generale degli italiani all'estero. Nota tecnica e verifica delle quantificazioni*, 13 giugno 2012, in <http://www.senato.it/documenti/repository/Note%20ddl%203331.pdf>

- Verifica delle quantificazioni. A.C. 5342. Disposizioni urgenti per il rinnovo dei Comitati e del Consiglio generale degli italiani all'estero (Conversione in legge del DL 67/2012), n. 439 -, 12 luglio 2012, <http://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/NV5342.htm>

Forum di Quaderni

Costituzionali