

## AUDIZIONE IN MATERIA DI LEGGE ELETTORALE

### PRESSO LA I COMMISSIONE – AFFARI COSTITUZIONALI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

(VENERDÌ 17 GENNAIO 2013)

di **Ciro Sailò**

professore associato confermato di diritto pubblico comparato – università kore di enna

Mi soffermerò schematicamente sui seguenti punti: la sentenza 1/2014 della Corte costituzionale, il cosiddetto sistema “spagnolo”, il premio di maggioranza eventuale, il voto di preferenza, la lista flessibile, i parlamentari eletti dagli Italiani all’Estero

#### LA SENTENZA DELLA CORTE

Nella sentenza 1/2014 la Corte costituzionale

- <sup>35</sup><sub>17</sub> Esclude che vi sia un sistema elettorale imposto dalla Costituzione
- <sup>35</sup><sub>17</sub> Censura, nella l. 270/2005 (il cosiddetto “porcellum”), il *numero assai elevato di candidati difficilmente conoscibili* dall’elettore, privando quest’ultimo di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti e insiste ripetutamente sul fatto che l’eccessivo numero di candidati incide negativamente sul rapporto tra eletto ed elettore.
- <sup>35</sup><sub>17</sub> Giudica ragionevole un sistema proporzionale con liste *bloccate solo per una parte dei seggi*
- <sup>35</sup><sub>17</sub> Giudica ragionevole un sistema proporzionale di tipo spagnolo, cioè caratterizzato da *circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l’effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l’effettività della scelta e la libertà del voto.*
- <sup>35</sup><sub>17</sub> Quanto al premio di maggioranza, la Corte insiste sulla necessità della sua *ragionevolezza*, tale da evitare una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa

Tralascio, qui, ogni considerazione sulla pesantezza dell’intervento della Corte, che di fatto ha scritto una legge elettorale di “emergenza”, nel caso il Parlamento non riesca a varare la riforma elettorale. La Corte introduce, cioè, un sistema elettorale con la preferenza unica, rimandando, poi, alla legislazione secondaria il completamento della disciplina. Si tratta di un precedente che meriterà, poi, ulteriori approfondimenti in sede dottrinale.

La *pars construens* dell’intervento della Corte consiste principalmente nelle parti in cui viene ribadito con particolare vigore il principio della “ragionevolezza” del meccanismo elettorale, il quale deve essere da preservare l’equilibrio tra i beni costituzionali (rappresentanza, diritto di scelta, ecc.) e i beni politici (stabilità, governabilità, ecc.) che rilevano nello svolgimento delle elezioni parlamentari.

## IL SISTEMA SPAGNOLO

A mio avviso, il sistema elettorale che dà maggiori garanzie in merito alla suddetta “ragionevolezza” è quello cosiddetto “spagnolo”. Al pregevole lavoro fatto dagli uffici studi della Camera dei Deputati, sul punto, si può aggiungere, al più, qualche considerazione personale.

In primo luogo, c'è da ribadire che il sistema imprime una forte distorsione maggioritaria ai risultati elettorali. Ma tale distorsione avviene nel vivo delle dinamiche di voto, quale conseguenza della strutturazione territoriale di queste. In altre parole, la distorsione maggioritaria non è il frutto né di un “bonus” attribuito a urne chiuse, come avviene col sistema del premio di maggioranza, né della forzata (e, ovviamente, negoziata) convergenza dei soggetti politici minori su quelli maggiori, come avviene ad esempio nel doppio turno, sia esso aperto o chiuso.

In linea di massima, ritengo il *Majority bonus system* (adottato da Italia, Grecia e San Marino, per le elezioni politiche, e dalla Francia per le elezioni regionali) sgraziato sul piano giuridico. Il premio viene attribuito, in maniera artificiosa, a “freddo”, al di fuori delle dinamiche del consenso politico. Al limite, mi parrebbe praticabile, in collegamento con l'adozione del sistema spagnolo, la via di un premio di maggioranza eventuale (v. paragrafo successivo).

La particolarità del premio di maggioranza è che esso alla “distorsione” classica – quella relativa alla “rappresentanza”, presente in tutti i sistemi maggioritari, in forza della quale alla ripartizione dei seggi accedono solo i partiti che abbiano superato una certa soglia, ragionevolmente superiore a quella “naturale” determinata dal rapporto tra il numero dei seggi in palio e i voti espressi – sovrappone la distorsione per la “governabilità”, vale dire, appunto, il premio di maggioranza. Credo che questo, alla lunga, introduca elementi tossici nel sistema politico, con gravi effetti di delegittimazione degli stessi partiti di fronte all'opinione pubblica. Ad esempio, si possono studiare alleanze finalizzate esclusivamente a vincere il premio, al di fuori di ogni preoccupazione per la governabilità. Ma queste cose sono state già dette da studiosi ben più autorevoli di me. Anche il doppio turno, a mio avviso, droga, in qualche misura, il processo di trasformazione del consenso in seggi, in quanto prefigura un appiattimento del bene costituzionale della rappresentanza sul bene politico della governabilità.

Il sistema cosiddetto spagnolo lascia, per così dire, che i due beni restino ben distinti tra loro, sia pur salvaguardando entrambi in maniera equilibrata. Esso pare anche il più adatto alla realtà geografica e culturale del nostro Paese.

Come è noto, i sistemi proporzionali sono particolarmente adatti ai Paesi segnati da forti diversità interne di tipo territoriale, ideologico, religioso o culturale, come la Russia, il Mali o Israele. Viceversa, il sistema maggioritario dà il meglio di sé nei Paesi dove dette divisioni sono state ampiamente superate o razionalizzate, nel corso della storia, attraverso la costruzione di un forte patto costituzionale, posto ben al di là sia del mero “testo” costituzionale sia dei vari antagonismi di natura territoriale, politica o culturale. Per molte ragioni, credo che l'Italia sia in una posizione-limite: il nostro Paese, cioè, al secondo gruppo, ma in una collocazione estrema, molto vicina al primo gruppo.

Il sistema elettorale di tipo spagnolo consente, dunque, di garantire una forte distorsione maggioritaria, nel contesto di una significativa valorizzazione delle identità territoriali.

La distorsione maggioritaria emerge da alcuni dati elettorali, che riporto qui di seguito.

**2004.** PP (Partito popolare) 38,3% dei voti, 42,3% dei seggi; PSOE (Partito socialista) 43,3% dei voti, 46,9% dei seggi. Distorsione maggioritaria complessiva a favore dei due partiti: 7,6%.

**2008.** PP 39,9% voti, 44% seggi; PSOE 43,9% voti, 48,3% seggi. *Distorsione maggioritaria complessiva a favore dei due partiti* (differenza tra la percentuale dei seggi e quella dei voti): 8,5%.

**2011.** PP 44,6% voti, 53,1% seggi; PSOE 28,7% voti, 31,4% seggi. *Distorsione maggioritaria complessiva a favore dei due partiti*: 11,2%.

Questa distorsione maggioritaria favorisce la governabilità, ma certamente non la determina e non la impone. La governabilità viene assicurata dalla combinazione tra la legge elettorale, da una parte, e la condotta e l'organizzazione dei soggetti politici, dall'altra. Naturalmente, ci sarebbe da discutere, qui, della forma di governo e dei poteri del Vertice dell'Esecutivo. Ma stiamo parlando di riforme realizzabili per via ordinaria, per cui la questione della forma di governo non può essere affrontata, se non in maniera indiretta, come poi cercherò di mostrare.

Altro dato interessante del sistema spagnolo, che però potrebbe essere anche il suo tallone d'Achille, è la tendenziale sovrarappresentanza dei piccoli centri e delle aree rurali, a discapito delle aree metropolitane. Circa la metà delle circoscrizioni, infatti, elegge da 2 a 5 deputati. Un terzo delle circoscrizioni ne elegge tra 6 e 9 deputati. Appena sette province eleggono 10 o più deputati. Madrid e Barcellona eleggono rispettivamente, 36 e 31 deputati. Se facciamo riferimento ai dati del 2011, abbiamo alcuni significativi dati relativi al rapporto tra numero dei deputati / popolazione: Madrid (3.200.000 ab. ca.): 1/179.407; Barcellona (1.621.000 ab. ca.): 1/177.778; Soria (93.000 ab. ca.): 1/ 47.629; Teruel (144.000 ab. ca.) 1/48.425. Nel caso si pensasse a questo modello, direi che nella legge delega per la determinazione delle circoscrizioni si dovrebbe guardare ai coefficienti della ripartizione spagnola, evitando la tentazione di dare a ciascuna provincia la sua circoscrizione. Questo potrà, eventualmente, meglio essere approfondito in seguito.

## IL VOTO DI MAGGIORANZA EVENTUALE

Mi pare che la convergenza delle forze politiche, per quel che riguarda le finalità della riforma elettorale, si stia realizzando su questi obiettivi: a) favorire/garantire la bipolarizzazione del sistema; 2) permettere all'elettore di partecipare efficacemente alla selezione della classe dirigente; 3) garantire la formazione di una maggioranza chiara nonché l'identificazione del vertice dell'esecutivo contestualmente al consolidamento dei risultati elettorali.

Ora, l'identificazione del leader e della maggioranza di governo il giorno dopo lo spoglio delle schede è possibile, innanzitutto, attraverso la razionalizzazione della forma di governo. Ma tale razionalizzazione comporterebbe una riforma costituzionale (ad esempio, prevedendo istituti come la fiducia presunta o la sfiducia costruttiva). Ma qui si discute di riforme da attuarsi per via legislativa ordinaria. È facile, a questo punto, trovare la soluzione nella previsione di un premio di maggioranza. Ora, tenendo conto delle perplessità sopra espresse in merito, penso si possa lavorare a un'ipotesi di premio di maggioranza "eventuale". In altre parole, si lascia all'elettorato la decisione circa l'alternativa tra il governo leaderistico e il governo di coalizione. Si tratterebbe, in fondo, di riprendere e adattare alla situazione presente, la filosofia ispiratrice della cosiddetta "legge truffa", su cui, peraltro, c'è stata una significativa revisione in sede storiografica (mi riferisco, in particolare, ai lavori del ministro Quagliariello). Potrebbe, dunque, trattarsi di un premio di maggioranza da attribuirsi a chi supera una determinata soglia (35-40%?). Naturalmente, per le considerazioni fin qui fatte, tenderei a escludere l'idea del ballottaggio. A mio avviso, se nessuna lista o coalizione di liste supera una determinata soglia, bisogna rispettare la volontà del corpo elettorale, che evidentemente si esprime per un governo di grande coalizione, e lasciare che il

riparto dei seggi avvenga secondo un criterio puramente proporzionale. In questo modo, si lascia anche che il sistema costituzionale si evolva in maniera naturale, senza forzature, verso una forma di governo parlamentare a prevalenza del governo. Nel qual caso, potrà essere presa in considerazione l'eventualità di formalizzare questo passaggio, che comunque dovrebbe avere i suoi momenti fondamentali nella costruzione delle nuove leadership nazionali e nel rafforzamento dei grandi partiti, attraverso una riforma costituzionale che razionalizzi ulteriormente la forma di governo, dando al Presidente del Consiglio il potere di sciogliere l'Assemblea legislativa.

## IL VOTO DI PREFERENZA

Nella maggior parte dei Paesi dove vige il sistema del voto di lista, viene adottata la regola della lista bloccata. Anche qui, esistono eccellenti studi fatti dagli Uffici della Camera, ormai reperibili su internet da tutti i cittadini e dei quali noi studiosi ci serviamo ampiamente. Mi limito, dunque, di seguito a elencare i motivi principali per i quali escluderei l'opzione del voto di preferenza tra quelle presenti nel lavoro istruttorio per la nuova legge elettorale. L'ordine riflette il peso che attribuisco a ciascun motivo.

- <sup>35</sup><sub>17</sub> 1. In generale, la campagna elettorale con il voto di preferenza è molto costosa, a tutto vantaggio dei soggetti economicamente forti, in grado di creare vere e proprie cordate trasversali dentro le varie liste, in grado di condizionare la vita dei partiti e del Parlamento, a discapito delle grandi leadership. Ovviamente, ciò ha dei riflessi molto negativi sulla moralità della vita pubblica e sulla trasparenza nei rapporti tra politica e affari. Il caso italiano è stato utilizzato in ambito scientifico come esempio degli effetti nefasti del voto di preferenza. Nella cosiddetta prima Repubblica, col sistema proporzionale e la preferenza, i candidati (più degli stessi partiti) avevano bisogno di vere e proprie macchine da guerra per sostenere il confronto elettorale, in termini tanto organizzativi quanto economici. Erano le consorterie locali a dominare, con effetti molto gravi sulla trasparenza nei meccanismi di selezione della classe politica. Di ciò resta drammatica testimonianza negli atti della Commissione antimafia.
- <sup>35</sup><sub>17</sub> 2. Il voto di preferenza favorisce la formazione di "correnti" nei partiti (tralascio ogni considerazione sugli effetti nefasti in materia di razionalizzazione del sistema politico e di governabilità): le "correnti", infatti, si "pesano", nella vita interna del Partito, anche sulla base dei voti raccolti dai propri candidati.
- <sup>35</sup><sub>17</sub> 3. Il voto di preferenza personalizza in maniera esasperata il rapporto tra il singolo eletto e gli elettori, offuscando le leadership nazionali e, in certi casi, "depoliticizza" lo stesso rapporto tra l'elettore e il partito riferimento, facendone un rapporto di tipo clientelare. Si potrebbe obiettare che anche nel collegio uninominale si crea un tale vincolo troppo stretto tra eletto ed elettore, a discapito della linea politica nazionale. Tale obiezione valeva (forse) agli inizi del Novecento, non oggi. Nel collegio uninominale (che pure presenta molte criticità, ma non questa) l'offerta politica complessiva è in larga misura sovrapponibile all'offerta delle candidature, per cui l'elettore tende a decidere circa il proprio voto, muovendo, innanzitutto, dal leader nazionale e dal leader nazionale. Viceversa, nel caso del voto di preferenza, anche quando l'elettore abbia politicamente "impegnato" il proprio voto, diventa determinante il rapporto diretto con il candidato.
- <sup>35</sup><sub>17</sub> 4. Il parlamentare eletto con le preferenze si sentirà molto più legato ai "suoi" elettori che non al proprio partito e al proprio gruppo. Questa caratteristica del voto con le preferenze

viene oggi accentuata dalla diffusione di massa dei social network. Su alcune questioni “calde” (ad esempio, relative alla giustizia, alle misure di rigore finanziario, alle missioni militari all'estero e così via...), è molto facile che gli elettori facciano pesare la propria opinione sul “loro” parlamentare, minacciando anche di dirottare altrove i propri voti, magari verso un altro candidato dello stesso partito. Per questo, il parlamentare eletto con le preferenze tenderà, al fine di conservare il proprio peso specifico nel partito (il “pacchetto” di preferenze), ad assecondare i propri elettori, anche in contrasto con gli orientamenti del gruppo o del partito, e magari in competizione con un collega dello stesso partito, eletto nella medesima circoscrizione (tralascio qui, ovviamente, ogni considerazione sui “beni costituzionali” in gioco in questo caso, a cominciare dall'assenza di vincolo di mandato).

## LA LISTA FLESSIBILE

Tra gli aspetti più problematici del cosiddetto “porcellum”, c'è indubbiamente la grande distanza esistente tra gli eletti e gli elettori, a causa della lunghezza delle liste elettorali. Di sicuro, l'adozione del “modello spagnolo” – lista bloccata su piccole circoscrizioni – favorirebbe un drastico accorciamento di quella distanza. L'elettore si esprimerebbe, infatti, su liste composte da tre o cinque candidati. A rafforzare ulteriormente il rapporto tra eletto ed elettore potrebbe contribuire l'adozione della cosiddetta lista “flessibile”, ovvero di una lista predisposta dai partiti, ma modificabile dagli elettori, a determinate condizioni (ad esempio, a condizione che le modifiche siano condivise da una certa percentuale degli elettori di quel partito).

Di seguito, riportiamo uno schema sull'uso della lista flessibile.

### La lista flessibile

<i>Dove si applica</i>	<i>Come si applica</i>
Austria	Il Parlamento austriaco è bicamerale ed è composto dal <i>Nationalrat</i> (Camera bassa, composta da 183 membri) e dal <i>Bundesrat</i> (Camera alta, composta da 62 membri). Il <i>Nationalrat</i> viene eletto con un sistema proporzionale a tre livelli (nazionale, regionale, distrettuale). L'ordine delle candidature viene stabilito dai partiti. Ma è previsto il voto di preferenza sia a livello regionale sia a livello distrettuale. Un candidato può “risalire” nella lista raccogliendo a condizione che ottenga un numero di preferenze pari alla metà dei voti necessari per ottenere un quoziente, oppure un numero di preferenze pari a 1/6 dei voti raccolti dal partito in una data circoscrizione.
Belgio	Il Parlamento belga è bicamerale ed è composto dalla <i>Kamer van Volksvertegenwoordigers / Chambre des Représentants</i> (camera bassa, 150 membri) e dal <i>Senaat / Sénat</i> (Camera alta, 71 membri). I membri della Camera bassa vengono eletti con il sistema proporzionale in 20 circoscrizioni provinciali. I

	<p>seggi spettanti a ciascuna circoscrizione vengono ripartiti proporzionalmente tra le liste di candidati con il metodo di Hondt, con recupero dei resti in sede circoscrizionale. Il candidato può 'scalare' l'ordine di lista se ottiene un numero di preferenze pari al totale dei voti ottenuti dal partito diviso il numero dei seggi da distribuire + 1</p>
Norvegia	<p>Il Parlamento norvegese è monocamerale (<i>Storting</i>, 169 membri). Secondo quanto prescrive la legge norvegese, «alle elezioni parlamentari un elettore può modificare l'ordine nel quale i candidati sono disposti sulla scheda elettorale. Ciò è fatto attraverso l'apposizione di un numero sul nome del candidato. L'elettore può anche cancellare il nome di un candidato mettendo una croce sul suo nome» ("Legge sulla rappresentanza popolare", n. 57 del 28 giugno 2002, art. 7.2).</p> <p>«Un elettore può cancellare il nome di un candidato e sostituirlo con un nome di proprio gradimento ma la modifica è valida solo se più della metà degli elettori di quella lista propone la stessa modifica» (R. D'Alimonte).</p>
Olanda	<p>Il parlamento olandese (<i>Staten-Generaal</i>) è bicamerale e si compone della <i>Eerste Kamer</i> (Camera alta, 75 membri) e della <i>Tweede Kamer</i> (Camera bassa, 150 membri). La Camera bassa è eletta con il metodo proporzionale, in 18 circoscrizioni elettorali. La lista è bloccata. L'elettore possono scrivere il nome di un candidato sulla scheda.</p> <p>« Se un numero sufficiente di persone esprime la preferenza per lo stesso candidato, questi viene eletto indipendentemente dalla posizione occupata nella lista. I candidati che ottengono un numero di voti superiore al 25% del quoziente elettorale sono sicuri di un avere seggio in Parlamento, a condizione che siano stati assegnati sufficienti seggi al suo partito. Il quoziente elettorale è il numero di voti necessario per ottenere un seggio in Parlamento» (<a href="http://www.houseofrepresentatives.nl">http://www.houseofrepresentatives.nl</a>).</p>
Repubblica ceca	<p>Il Parlamento della Repubblica Ceca è bicamerale e si compone della <i>Poslanecká Snemovna</i> (Camera dei Deputati, 200 membri) e del <i>Senát</i> (Senato, 81 membri). La Camera è letta con sistema proporzionale soglia di sbarramento del 5%. «L'ordine nel quale singoli candidati appaiono sulla lista dei è determinato da ciascun partito, movimento o coalizione ed è generalmente deciso sulla base di elezioni primarie nelle quali votano i membri del partito. La legge elettorale, tuttavia, permette il cosiddetto voto di preferenza (...). Ogni elettore può esprimere fino a due preferenze, tracciando un segno intorno ai nomi dei candidati. Se un candidato riceve più del 7% del numero totale dei voti che sono stati espressi per il suo partito, è eletto, indipendentemente dalla sua posizione nella lista di candidati» (<a href="http://www.psp.cz">www.psp.cz</a>).</p>
Svezia	<p>Il Parlamento svedese (<i>Riksdag</i>) è monocamerale, formato da 349 membri. È eletto con un sistema proporzionale. Dei 349 membri della Camera, 310 vengono eletti in 29 circoscrizioni elettorali su liste bloccate. Partecipano alla ripartizione dei seggi i partiti che hanno raggiunto il 12% dei voti nella circoscrizione o il 4% su tutto il territorio nazionale. Alla ripartizione dei 39 seggi della circoscrizione nazionale partecipano le liste che abbiano riportato almeno il 12% dei voti a livello nazionale. «Pur essendo un sistema a liste bloccate, gli</p>

elettori possono esprimere una preferenza per un candidato della lista: se il candidato ottiene almeno l'8% delle preferenze della lista circoscrizionale, ha diritto ad essere eletto scavalcando gli altri candidati della lista che abbiano riportato meno preferenze» (Florida, scheda per la Regione Emilia Romagna).
--

## I PARLAMENTARI ELETTI DAGLI ITALIANI ALL'ESTERO (IN RISPOSTA A UNA DOMANDA POSTA DALL'ON. ELENA CENTEMERO)

Mi è stato chiesto di esprimere un parere sulla questione della rappresentanza parlamentare degli italiani all'estero. Altri, con ben maggiore autorevolezza del sottoscritto (v. il prof. Augusto Barbera), non da oggi hanno sottolineato l'irragionevolezza della normativa concernente il voto degli italiani all'estero. In particolare, tra i tanti problemi emersi, ne ricordo, qui, tre: a) l'abissale distanza tra eletto ed elettori, con circoscrizioni di dimensioni galattiche, il che rende impraticabile ogni reale confronto programmatico pre-elettorale, con conseguente depoliticizzazione del voto; b) alcune gravi criticità di carattere costituzionale, in merito alla disciplina dell'elettorato passivo, già richiamate più volte nel dibattito parlamentare ai tempi dell'approvazione della normativa attuale (mi riferisco in particolare all'art. 8, comma 1, lettera b e comma 4 della l. 459/2001); c) le molte criticità di tipo tecnico, che minacciano, spesso, il principio stesso della segretezza del voto. Come si può vedere da questo breve elenco, tutto ruota intorno al concetto stesso di «circoscrizione Estero» (l. cost. 1/2000 e nl. Cost. 1/2001). Le incongruenze registrate in ambito legislativo primario e secondario sono, a mio avviso, solo una conseguenza inevitabile di quella modifica costituzionale. Trattasi, dunque, di una questione che potrebbe essere, eventualmente, risolta solo per via legislativa costituzionale, magari in connessione a un superamento del bicameralismo perfetto, che veda la Camera Alta quale espressione di istanze rappresentative non ricostruibili con paradigmi stato-nazionali classici (comunità regionali o culturali, come in Belgio, ma anche categorie sociali, come nell'esperienza irlandese), con forti poteri di controllo e garanzia, ma svincolata dal rapporto fiduciario con l'Esecutivo.

Non mi voglio, però, sottrarre e propongo, qui, una breve riflessione sulla necessità di inquadrare storicamente il senso del riconoscimento dell'elettorato passivo. Può aiutarci, nel merito, un pensatore e un politico attivo, noto soprattutto per la sua infuocata polemica contro la Rivoluzione francese, ma che fu un grande difensore dei principi della libertà, dell'indipendenza, della tolleranza e dell'autodeterminazione dei popoli, nonché un convinto sostenitore della necessità di ancorare la vita costituzionale di una Nazione alla memoria storica di quest'ultima. Parlo di Edmund Burke che sostenne con vigore, in Parlamento, i diritti dei coloni americani. Diceva Burke in uno dei suoi discorsi più noti, poi ripreso in uno dei suoi testi classici: «Ma l'America è virtualmente rappresentata. Forse che gli impulsi elettrici della rappresentanza virtuale attraversano l'Atlantico più facilmente che non il Galles, che pure è tanto più vicino a voi? O Chester e Durham, posti nel mezzo di un'abbondante rappresentanza reale e palpabile? Eppure, i vostri antenati giudicarono questa rappresentanza virtuale, per ampia che fosse, totalmente insufficiente alla libertà di territori così vicini ed a confronto con l'America così insignificanti. Come potrò allora ritenerla sufficiente per territori infinitamente più grandi e infinitamente più lontani?». Burke non stava parlando di connazionali all'estero, ma di "coloni", di sudditi di Sua Maestà che si trovavano Oltremare. Lui, per questa via, voleva scongiurare che si aprisse una frattura – come poi si aprì – tra la Patria e le sue colonie (cfr. E. Burke, *Speech on Moving Resolutions for Conciliation with the Colonies* (1775)). I sudditi di Sua Maestà che si trovano Oltremare avevano portato, con sé, in una qualche misura, la "territorialità" della nazione, con tutto ciò che questo significa in

termini di legami affettivi, economici e politici. Burke voleva che quei “territori” continuassero a far parte del “territorio” nazionale. E per questo si batteva per una politica “inclusiva” ed “estensiva”, dal punto di vista della rappresentanza politica. Le cose, poi, come si sa, andarono diversamente. Però nelle parole di Burke è bene espressa la logica che presiede nei Paesi di tradizione coloniale al riconoscimento dell’elettorato passivo ai connazionali all’estero. Con la fine degli imperi coloniali, è restato un legame culturale e di interessi con le ex colonie, che in qualche misura fa dei connazionali residenti all’estero quasi dei “custodi” dell’interesse nazionale. Così, nel Regno Unito, nell’*Electoral Registration and Administration Act* viene disciplinato l’elettorato passivo dei «British citizens overseas». Mentre in Francia – trattasi di altro Paese di grande tradizione coloniale – l’art. 24 della Costituzione stabilisce che «i Francesi residenti all’estero sono rappresentati all’Assemblea Nazionale e al Senato». Con tutto ciò, a mio avviso, la storia dell’emigrazione italiana – con tutti i suoi risvolti di drammaticità, di grandezza e di coraggio – c’entra poco o nulla. I nostri connazionali non sono andati all’estero per creare colonie, portando con sé una “territorialità” nazionale, in qualche misura da conservare nel tempo, nei suoi risvolti politico-economici e culturali, anche dopo la fine del sistema coloniale. Essi sono andati in Paesi da secoli costituiti in stati nazionali sovrani e successivamente evoluti in moderne democrazie industriali, con tutto quello che ciò comporta in termini giuridici, politici e sociali. In quest’ottica, la stessa espressione «circostrizione Estero» suona difficilmente comprensibile, visto che si può delineare una *circoscrizione* all’interno di una competenza spazialmente e temporalmente determinata, se non in chiave strettamente formali, almeno in chiave storica e culturale.