

Il voto degli italiani all'estero fra presunti brogli e proposte di modifica

di Massimo Rubechi

Nelle elezioni parlamentari del 2006 è stata impiegata per la prima volta la legge n. 459 del 2001, che disciplina l'esercizio del diritto di voto degli italiani all'estero. Nel 2008, nonostante le critiche che hanno accompagnato la prima applicazione, i cittadini italiani residenti all'estero sono stati chiamati alle urne con la medesima normativa, salvo per alcune modifiche delle quali diremo.

Già la prima applicazione mise infatti in evidenza criticità tecniche e dubbi di legittimità costituzionale che parte della dottrina aveva individuato sin dalla sua approvazione (Lanchester), riportando in primo piano il dibattito sul ricorso al voto per corrispondenza.

E' bene ricordare che il motivo di un *iter* parlamentare così lungo, come quello che ha caratterizzato l'approvazione della legge in questione, è stato determinato non solo dai notevoli problemi tecnici ad essa connessa, ma anche da ragioni strettamente politiche. In particolare, buona parte dei partiti riconducibili all'area di centrosinistra furono a lungo poco propensi – se non apertamente ostili – ad intervenire, ritenendo che alcune comunità di italiani all'estero potessero premiare soprattutto forze politiche di destra e temendo brogli orchestrati da potenze straniere ostili: una legge in materia fu quindi considerata come una minaccia agli equilibri che caratterizzarono il primo cinquantennio di vita delle nostre istituzioni, divenendo perciò oggetto di un prolungato ostruzionismo.

Al di là delle ragioni politiche, peraltro, molte erano e restano le difficoltà tecniche con le quali bisogna confrontarsi. La prima e principale è quella relativa alle modalità previste per il concreto esercizio del diritto di voto: non a caso, uno degli aspetti su cui maggiormente si sono concentrati i costituzionalisti – sia nel corso degli anni sia in riferimento specifico alla l. n. 459 del 2001 – è stata proprio la scelta di introdurre il voto per corrispondenza, quello fra tutti oggettivamente meno in grado di garantire il rispetto dei requisiti di personalità e segretezza del voto (in base all'art. 48 della Costituzione, v. Grosso, Vigevani).

A ben vedere, in Assemblea Costituente non era prevalsa una tesi contraria al voto per corrispondenza, ma al contrario si ritenne che la versione dell'art. 48 definitivamente approvata di per sé potesse legittimarlo. Tale posizione originaria non fu tuttavia ripresa dalla dottrina, che al contrario si attestò in maniera sempre più netta su un'interpretazione di tipo restrittivo. La riforma dell'art. 48 è intervenuta in tempi recenti proprio (anche se non solo) per dare una legittimazione costituzionale ad un'apposita legge in merito, con margini di manovra per la disciplina di uno specifico regime per il voto all'estero, tra cui potesse essere ricompresa anche la suddetta modalità di voto (Fusaro).

Lo scarso dibattito e l'*iter* parlamentare tutto sommato breve (nella fase finale) che ha portato all'approvazione della l. n. 459 del 2001, mostra che la strada del voto per corrispondenza è stata considerata come quasi obbligata, tenendo conto delle problematiche pressoché insormontabili connesse all'unica alternativa – escluso il voto per procura, subito accantonato – costituita dall'esercizio del diritto di voto *in loco*, cioè in appositi seggi istituiti nel territorio straniero, per il rischio che gli stati ospitanti potessero veder lesa la propria sovranità, dichiarandosi indisponibili a lasciar svolgere elezioni di membri di parlamenti esteri all'interno del loro territorio.

Al di là di critiche dai toni (talvolta) apocalittici, senza dubbio la legge ha mostrato profili di criticità, sia con riferimento alle garanzie previste per il voto per corrispondenza sia per l'efficienza del procedimento elettorale nel suo complesso.

Le elezioni per il rinnovo di Camera e Senato dell'aprile 2006 hanno riportato l'attenzione proprio su questi ultimi due profili, anche in seguito ai presunti brogli denunciati da inchie-

ste giornalistiche, testimonianze dirette e, non ultimi, da video diffusi su internet e ripresi dalla stampa.

Ma non è tutto: l'esito del voto estero, com'è noto, è stato determinante per garantire alla coalizione di governo nella XV Legislatura una (pur risicatissima) maggioranza al Senato ed è stato quindi oggetto – com'è malcostume crescente nel nostro paese – di dubbi circa la sua generale correttezza e di attacchi mediatici di rado basati su evidenze di fatto.

Prescindendo dall'attendibilità delle denunce richiamate e dalla loro strumentalizzazione, alcuni seri problemi sono stati sollevati, confermati anche da audizioni in Parlamento dei responsabili dei procedimenti elettorali. Ciò spiega perché deputati e senatori di diverse forze politiche abbiano presentato, nella scorsa Legislatura, proposte di modifica del sistema di voto, miranti proprio a restringere i margini per eventuali brogli ed errori.

Se si passano in rassegna i lavori parlamentari della XV Legislatura, balza subito agli occhi una prima evidenza: il fervore di iniziative legislative è stata una diretta conseguenza dell'impatto mediatico della questione. Nonostante che polemiche e dubbi si fossero presentati già all'indomani delle elezioni, ben sette degli otto progetti di legge depositati in Parlamento (cinque al Senato, tre alla Camera) furono presentati tra il 12 e il 27 luglio 2007, più di un anno dopo le elezioni e proprio in corrispondenza di alcune delle inchieste che hanno avuto maggiore risonanza. Nello stesso periodo, il Presidente del Comitato per le questioni degli italiani all'estero Claudio Micheloni (Pd-Ulivo) aveva predisposto una bozza di riforma del sistema di voto, sulla quale si era subito dopo avviato un confronto fra le diverse forze politiche.

Quanto alle singole proposte, sei miravano a modificare le procedure di voto, muovendosi lungo due linee principali, opposte nei contenuti e negli obiettivi, mentre le altre si concentravano prevalentemente sulla riforma della formula elettorale.

I progetti di maggioranza e opposizione risultavano nel merito particolarmente lontani.

Da un lato vi era infatti un blocco presentato dal centrodestra (C. 2184, S. 1710, S. 1722), con i quali si prevedeva l'eliminazione *sic et simpliciter* del voto per corrispondenza, considerandolo come la causa prima dei problemi riscontrati. In alternativa, veniva ripresentato il modello di voto nei Consolati e, con diverse varianti, anche in scuole e istituti di cultura italiana, municipi, sino a proporre l'estensione del sistema di voto per le europee (S. 1722) qualora l'area fosse talmente vasta da rendere difficoltoso lo spostamento degli elettori sino al Consolato: quasi che tutto il mondo potesse essere assimilato all'Unione, con ciò dunque riportando in primo piano tutti i problemi legati alla costituzione di veri e propri seggi elettorali in territorio straniero.

Non ripercorriamo qui il dibattito su questo tema, perché, anche al di là di questioni teoriche, di fatto è difficile immaginare che l'esercizio del diritto di voto possa essere riconosciuto agli italiani all'estero *a macchia di leopardo* in ragione del rifiuto – prevedibile e certo legittimo – da parte di alcuni stati di far svolgere al loro interno elezioni di un altro stato sovrano. Ma anche perché si trattava di progetti che non avevano una reale probabilità di successo, fattore poi confermato nel prosieguo della Legislatura: il fatto che tutte le proposte di eliminazione del voto per corrispondenza provenissero da partiti di centrodestra, con tutta probabilità, dipendeva dalle contingenze politiche più che da reali considerazioni circa l'inefficacia del sistema di voto stesso. Si farebbe infatti fatica a comprendere le ragioni di un così repentino cambio di indirizzo, salvo ipotizzare che essi siano divenuti improvvisamente contrari a ciò che proprio per loro primaria iniziativa è divenuto legge solo pochi anni fa, in base a quelle stesse considerazioni che avevano motivato l'antica ed ora superata opposizione all'esercizio del voto all'estero da parte dei partiti di centrosinistra.

L'altra linea di intervento, lungo cui si muovevano i disegni di legge dell'opposto schieramento (in particolare C. 1969 e la bozza del Comitato), mirava a mantenere l'impianto dell'attuale sistema di voto, proponendo più o meno incisive correzioni. Segnaliamo tre tipi di interventi.

Il primo, e cruciale, riguardava l'*individuazione del corpo elettorale*, essendosi riscontrati oggettivi problemi nella predisposizione delle liste elettorali da parte del Ministero degli Interni, poiché i dati dell'anagrafe AIRE (costituita originariamente per tutt'altro motivo) e quelli riportati sugli schedari consolari, sul cui intreccio vengono costituite, mostravano un sensibile disallineamento, sia per oggettivi problemi di aggiornamento sia per problemi di trascrizione (Tarantino).

Al di là del mito dell'*elettorato escluso*, il problema è reale, poiché la dimensione del corpo elettorale non corrisponde con esattezza a tutti gli aventi diritto, il che determina problemi tutt'altro che marginali non tanto e non solo per le elezioni politiche, quanto per le votazioni referendarie abrogative, per le quali è previsto un quorum strutturale.

I progetti che miravano a risolvere questo problema proponevano o l'inversione dell'opzione attualmente prevista dalla normativa (art. 1, c. 3), per cui in mancanza di scelta per il voto all'estero l'elettore veniva considerato come votante in Italia (v. S. 1710, che lo propone in abbinamento all'abolizione del voto per corrispondenza) o la costituzione di un vero e proprio albo, periodicamente aggiornato a cura dell'Ufficio elettorale istituito presso i Consolati (bozza Comitato).

Il secondo possibile intervento riguardava le modalità di spedizione dei plichi elettorali, che influisce direttamente proprio sui requisiti, costituzionalmente rilevanti, della personalità e segretezza del voto.

Una prima questione investe le *modalità di recapito* dei plichi elettorali, in presenza di tipologie di consegna postale molto diverse da paese a paese. L'obiettivo che si puntava a conseguire era garantire che colui che riceve il plico con il materiale e la scheda elettorale sia effettivamente colui che ha diritto ad esercitare il voto. La bozza del Comitato tentava di risolvere il problema, prevedendo il recapito al *solo* destinatario, previa apposizione della firma.

Una seconda questione è come garantire che colui che vota sia effettivamente il soggetto avente diritto, cercando di evitare che le schede siano non solo ritirate, ma votate e rispettate da terzi. In questo caso, la bozza del Comitato proponeva l'obbligo di firma del tagliando staccato dal certificato elettorale da rispedire nella busta (già previsto all'art. 12, c. 6) unitamente alla necessaria indicazione degli estremi di un documento di identità o del passaporto.

Infine, un terzo campo di intervento riguardava il rafforzamento delle garanzie relative alle *procedure di spoglio*: vi era la proposta di effettuarlo direttamente negli uffici elettorali istituiti presso i Consolati anche con la presenza di membri designati dalle singole forze politiche per garantire maggiore imparzialità (bozza Comitato) oppure quella di introdurre un sistema di codici a barre preventivo per permettere di verificare la rispondenza fra la busta e l'avente diritto al voto, snellire le procedure di spoglio e vigilare sull'integrità della busta con le schede *prima* della spedizione di esse in Italia (C. 2969).

Poiché la XV Legislatura è terminata in anticipo, anche in conseguenza dell'emergere di posizioni divergenti fra i partiti facenti parte della coalizione di governo proprio sulla riforma elettorale, non si è potuto procedere ad una revisione del sistema di voto estero e tutti i progetti di cui s'è detto sono decaduti.

Memore tuttavia dell'esperienza della prima applicazione, il governo ha inserito nel decreto legge cd. *election day* (poi convertito nella l. n. 30 del 2008) alcune modifiche alla legge n. 459 del 2001. In particolare, l'art. 1.1, lett. b) del d.l. disponeva che i plichi contenenti il kit di voto dovessero essere spediti agli aventi diritto al voto «con il sistema postale più affidabile e, ove possibile, con posta raccomandata o con altro mezzo di analoga affidabilità». L'obiettivo era quindi quello di evitare che essi venissero consegnati a terzi, in mancanza di un sistema certo volto ad assicurare la consegna personale delle schede agli elettori. Tuttavia, già la formulazione del testo lascia trasparire i dubbi connessi all'applicazione della normativa attualmente in vigore: come precedentemente ricordato, infatti, i re-

capiti dei plichi avvengono con modalità di consegna diverse da paese a paese, per le differenti caratteristiche (e conseguente grado di "affidabilità", per riprendere le parole del legislatore) dei vettori postali dei singoli stati (per lo più pubblici, ma talora privati).

La seconda applicazione della normativa ha sollevato gli stessi problemi della prima? Stando a quanto si è potuto appurare dalle dichiarazioni rese alla stampa, la risposta è in parte positiva. Casi più o meno documentati di vendita di schede, di una loro stampa in esubero, di ipotesi - ancora tutte da verificare - di corruzione di addetti postali o, addirittura, di funzionari consolari hanno mostrato la tensione permanente in cui versa la normativa per il voto degli italiani all'estero. Il procuratore capo della procura della Repubblica di Roma ha aperto un fascicolo in seguito a diversi esposti relativi a presunte irregolarità e già prima delle elezioni anche la procura di Reggio Calabria aveva avviato le indagini su presunti brogli che si sarebbero registrati in Sud America.

Quali le prospettive per una riforma del sistema di voto degli italiani all'estero? Difficile dirlo. Quello che caratterizza la XVI Legislatura è un tuttavvia un contesto politico molto meno incerto del precedente, poiché la coalizione risultata vincitrice alle elezioni del 13 e 14 aprile 2008 gode di una maggioranza sicura anche al Senato, indipendentemente da come si esprimeranno sia i senatori a vita sia i senatori della circoscrizione estero. Per cui vi è il rischio che i seri problemi che la normativa attualmente in vigore continua a suscitare vengano trascurati.

In questo quadro, non è al momento chiara la strategia dell'attuale maggioranza di governo, che potrebbe oscillare fra ipotesi alquanto diverse: a) confermare la linea seguita dal centrodestra nella XV Legislatura: eliminare il voto per corrispondenza, quindi, nei fatti, il voto degli italiani all'estero; b) lasciare tutto così com'è, salvo che le indagini non portino alla luce elementi eclatanti; c) procedere ad una revisione mirata della l. n. 459 del 2001 che tenga conto delle criticità emerse nelle prime applicazioni; d) porre mano ad una revisione complessiva del bicameralismo, con la conseguente revisione delle norme sulla rappresentanza degli italiani residenti all'estero. Escludendo il primo scenario, gli altri tre non necessariamente comporterebbero l'abbandono di quel voto per corrispondenza che, tra l'altro, risulta impiegato nella stragrande maggioranza dei paesi europei, senza particolare scandalo, proprio (anche se non solo) per il voto estero.

*Dottore di Ricerca in Diritto Costituzionale