



TRIBUNALE DI VENEZIA

SEZIONE TERZA CIVILE

CAUSA n. r.g. **11832/2016**

Il Giudice,

sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 13.10.2017,

premessa l'infondatezza dell'eccezione pregiudiziale di incompetenza del

Giudice monocratico sollevata dai resistenti, atteso che la disciplina delle mo-

dalità di voto degli italiani residenti all'estero, non può essere ritenuta afferen-

te allo *status* proprio di elettore e considerato che di tale *status* i ricorrenti si

affermano pienamente titolari, né ritengono che esso sia di per sé (in quanto

status, appunto) violato dalle disposizioni contenute nella normativa in que-

stione, la quale, invece, viene ritenuta pregiudizievole del suo effettivo eserci-

zio del diritto conforme a Costituzione. Non trattandosi, quindi, di azione

avente ad oggetto l'accertamento della esistenza o inesistenza delle prerogati-

ve discendenti dallo *status* di elettore, essa rimane sottratta al raggio applica-

tivo dell'art. 50 *bis*, n. 1, c.p.c.;

ritenuta peraltro la carenza di legittimazione attiva del ricorrente Antonio

Guadagnini, cittadino italiano residente in Italia, al quale non si può pertanto

referire la disciplina *sub iudice* – quantomeno nell'unica prospettiva *de iure*

condito cui sia chiamato a misurarsi ogni procedimento giurisdizionale;

ritenuta la legittimazione attiva dell'altro ricorrente, Pier Michele Cellini, in

quanto cittadino iscritto nei collegi elettorale degli italiani residenti all'estero

ed iscritti all'A.I.R.E.;

preso atto che egli chiede, **"NEL MERITO:**



- Dichiarare che tramite il c.d. "voto per corrispondenza" il diritto di voto

dell'odierno ricorrente Dott. Pier Michele Cellini non può essere stato eserci-

tato (nel passato) e non potrà nemmeno essere esercitato (anche

nell'immediato futuro) in modo libero e diretto, con pieno e completo rispetto

delle garanzie di segretezza e personalità del voto, e comunque secondo i ca-

ratteri previsti e garantiti dalla Costituzione e dal Protocollo 1 C.E.D.U.;

- Conseguentemente, ripristinare il diritto di voto dell'odierno ricorrente

Dott. Cellini secondo modalità conformi alla legalità costituzionale.

A tal fine, IN VIA CAUTELARE:

nel contraddittorio delle parti, previa rimessione alla Corte Costituzionale

delle sottoindicate questioni di costituzionalità della vigente disciplina di voto

degli italiani all'estero, voglia disporre sino alla pronuncia della Corte Costi-

tuzionale la temporanea sospensione in parte qua degli atti viziati dalla de-

nunciata illegittimità, cioè dei suddetti provvedimenti ministeriali con i quali

è stato dato l'avvio al complesso procedimento delle operazioni referendarie

[indette per il 4 Dicembre 2016, scil.]; ovvero voglia riservare l'adozione dei

richiesti provvedimenti cautelari successivamente all'esito del giudizio di Co-

stituzionalità previamente promosso".

In ogni caso, in via incidentale il ricorrente eccepisce "in relazione agli artt.

1, co. II, 3, 48, co. II, III e IV, della Costituzione della Repubblica Italiana, la

illegittimità costituzionale degli artt. 1-27 della Legge 27 dicembre 2001, n.

459 ("Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti

all'estero") pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 4 del 5 gennaio 2002 e dei

seguenti provvedimenti normativi e amministrativi a partire dal Regolamento

attuativo della stessa legge normato dal D.P.R. del 2 aprile 2003, n. 104



(“Regolamento di attuazione della L. 27 dicembre 2001, n. 459, recante disciplina per l’esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all’estero”) per le parti in cui prevedono quale strumento per l’espressione della volontà del cittadino italiano residente all’estero quello del c.d. “voto per corrispondenza”;

ritenuta, sotto il profilo dell’interesse ad agire, l’ammissibilità di un giudizio funzionale alla declaratoria di incostituzionalità delle norme che regolano l’esercizio del personale diritto inviolabile, condividendosi l’orientamento espresso dalla giurisprudenza – anche costituzionale – in merito alla sussistenza di un permanente interesse ad agire in materia elettorale in capo ad ogni cittadino elettore, che deduca anche solo sotto il profilo di dubbio o incertezza oggettiva circa l’esatta portata di diritti ed obblighi scaturenti da un rapporto giuridico di fonte legale, una situazione di potenziale ingiusto pregiudizio non evitabile se non attraverso il richiesto accertamento giudiziale (a ben vedere, in via principale) della concreta volontà della legge (cfr. Corte Costituzionale n. 1/2014 e da ultimo Cass. n. 8878/2014 e n. 12060/2013).

In particolare, come rileva la recente giurisprudenza di legittimità *“in tal modo ci si allontana dall’archetipo delle azioni di mero accertamento per avvicinarsi a quello delle azioni costitutive o di accertamento-costitutive. Se così è, senza affermare la natura in re ipsa dell’interesse ad agire in siffatte tipologie di azioni (pure predicata da parte della dottrina), sarebbe ben difficile sostenere che l’accertamento richiesto abbia ad oggetto una questione astratta o meramente ipotetica o che si risolva nella mera richiesta di un parere legale al giudice”* (C. Cass. Sez. I Civ., ord. 12060/2013).

Nella stessa occasione la Corte di Cassazione ha ritenuto, in un’ipotesi del tut-



to analoga alla presente, che sia *“nell’interesse dei cittadini proporre un’azione di accertamento della pienezza del proprio diritto di voto, quale ‘diritto politico di rilevanza primaria’ ”* e che tale iniziativa giurisdizionale non possa *“che essere promossa dinanzi al giudice ordinario, giudice naturale dei diritti fondamentali, non interferendo in nessun modo con la giurisdizione riservata alle Camere, tramite le rispettive Giunte parlamentari (art. 66 Cost.), in tema di operazioni elettorali”* (C. Cass. Sez. I Civ., ord. n. 12060/2013).

Ciò posto, deve ritenersi che l’espressione del voto – attraverso la quale si esercita la sovranità popolare (art. 1, comma 2, Cost.) costituisca il presupposto di un diritto inviolabile (artt. 2, 48, 56 e 58 Cost., art. 3 prot. 1 CEDU) e “permanente” dei cittadini e quindi anche del ricorrente, il quale può essere chiamato ad esercitarlo in qualunque momento e deve poterlo fare in modo conforme a Costituzione.

Lo stato di incertezza al riguardo è sufficiente per ritenere la sussistenza di un concreto interesse ad agire in capo al Sig. Cellini, rispetto al presente giudizio.

Tanto premesso, ritiene questo Giudice che i dubbi di legittimità costituzionale delle norme che introducono il voto per corrispondenza da parte degli italiani residenti all’estero siano meritevoli di approfondimento, in quanto non manifestamente infondati.

Nello specifico, **l’atto sindacabile per violazione della Costituzione è rappresentato dalle norme che disciplinano le modalità di voto da parte dei cittadini italiani residenti all’estero**, artt. 1, 2° co., 2, 4 bis, 12 e 14, l. n. 459 del 27 dicembre 2001 (*“Norme per l’esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all’estero”*), pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 4 del 5 gennaio



2002 e dei seguenti provvedimenti normativi e amministrativi a partire dal Regolamento attuativo della stessa legge normato dal D.P.R. del 2 aprile 2003, n. 104 (“Regolamento di attuazione della L. 27 dicembre 2001, n. 459, recante disciplina per l’esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all’estero”).

Il parametro di costituzionalità è iscritto tra le coordinate tracciate, per un verso, dall’art. 48, I e II co. Cost. e segnatamente dai principi di personalità, segretezza e libertà, in cui (insieme all’uguaglianza – non immediatamente incisa dal voto per corrispondenza) si sostanzia il diritto al suffragio universale consacrato *ibidem*, e – per altro verso – dalla *Grundnorm* in tema di sovranità popolare posta dall’art. 1 Cost.

In ragione di quanto precede, nel caso specifico sono ravvisabili sia la rilevanza, ovvero la concreta influenza della norma impugnata nel giudizio principale, che la non manifesta infondatezza, ovvero il ragionevole dubbio sull’incostituzionalità dagli artt. 1, 2° co., 2, 4 *bis*, 12 e 14, l. 459 del 27.12.2001 l. 459/, cit.

In particolare, il voto per corrispondenza solleva robuste perplessità in ordine alla sua legittimità costituzionale, soprattutto avendo riguardo al principio di segretezza: l’art. 12 l. 459/2001 (e D.P.R. 104/2003 di attuazione), prevede infatti che i cittadini italiani residenti all’estero, dopo avere votato *ubiquiter*, utilizzando la scheda elettorale inviata loro dall’ufficio consolare a mezzo posta raccomandata “o con altro mezzo di analoga affidabilità”, la spediscono – parimenti per posta, ma senza necessario ricorso alla “raccomandata o altro mezzo di analoga affidabilità” – agli uffici consolari competenti per l’invio con valigia diplomatica all’Ufficio centrale per la circoscrizione Estero.



Tali modalità non assicurano la segretezza, la personalità e la libertà del voto,

sia nella fase della sua manifestazione, la quale non avviene in luogo presidia-

to, di talché non vi può essere una garanzia assoluta che l'elettore sia da solo e

che dunque il voto sia realmente "personale" e "libero"; sia – successivamente

– con la sua "comunicazione" alle sedi consolari, specie ove la segretezza del-

la corrispondenza non sia adeguatamente garantita dal servizio postale locale.

Risulta in tal modo evidente, alla stregua dell'attuale disciplina recata dagli

artt. 1, 2° co., 2, 4 bis, 12 e 14, l. 459/2001, il *vulnus* ai principi di cui agli

artt. 1 e 48 I, II e III co. Cost.

In particolare, nel regolamentare l'esercizio della sovranità popolare di cui al

proprio art. 1, la Carta Fondamentale prevede, all'articolo 48 comma 1, come

unici requisiti per il diritto di voto la cittadinanza italiana e la maggiore età.

Il terzo comma di tale disposizione riserva alla legge ordinaria

l'individuazione di requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei

cittadini residenti all'estero onde assicurarne l'effettività (¹).

La portata innovativa di tale norma è indissolubilmente avvinta alle modalità

del voto.

Per quanto riguarda queste ultime, le possibili scelte per il Legislatore si ridu-

cono nella pratica a:

a) voto sul territorio dello Stato (magari aumentando agevolazioni di cui già

godevano gli elettori);

¹ Il tema della partecipazione politica dei cittadini residenti all'estero è reso quantitativamente molto rilevante, oltre che dal massiccio flusso emigratorio che ha caratterizzato il nostro Paese, anche dalle leggi sulla cittadinanza (cfr. in part. l. 91/1992), le quali hanno adottato come criterio predominante quello dello *jus sanguinis* per cui è cittadino il figlio di un genitore italiano e che consentono di conservare la cittadinanza italiana anche a coloro che sono cittadini di un altro Stato.



b) voto espresso presso le sedi diplomatiche;

c) voto telematico;

d) voto per corrispondenza.

Le prime due opzioni, anche se in misura diversa, non garantiscono un'alta partecipazione.

Al contrario, il voto via *internet* e, ancor più, quello per corrispondenza rendono più agevole la partecipazione ma presentano una serie di profili, in parte comuni e in parte distinti, che impongono una seria e profonda riflessione.

In particolare, il voto per corrispondenza, verso cui si è orientato il Legislatore, presenta tali e tante ombre da far persino dubitare che possa definirsi "vo-

to", almeno nell'accezione in cui tale termine è usato dalla Costituzione;

l'articolo 48, comma 2, Cost. infatti individua quattro caratteri indefettibili del voto: personalità, uguaglianza, libertà e segretezza.

Personalità, libertà e segretezza che non appaiono sufficientemente garantite

dal voto per corrispondenza, sia perché il soggetto può mostrare volontaria-

mente a terzi la scheda votata, sia perché può esservi costretto; sia – con rife-

rimento all'ipotesi della Slovenia dove risiede il ricorrente Cellini Pier Miche-

le, con riferimento alla successiva fase di invio del plico con la scheda – in

mancanza di uno specifico accordo *ex art. 19 l. 459, cit.*

Ne risulterebbe inevitabilmente lesa anche la libertà del voto, poiché solo la

segretezza può preservare il voto stesso dai condizionamenti legati all'ambito

sociale e familiare in cui l'elettore vive.

Su questa stretta correlazione tra libertà e segretezza e sulla loro indefettibilità

si basa la prima argomentazione dei ricorrenti.

Il voto per corrispondenza da parte degli italiani residenti all'estero è già stato



scrutinato dal Giudice delle Leggi, il quale nella sua ordinanza n.195 del 2003

per la prima volta si è pronunciato – sia pure nell’ambito di un conflitto tra

poteri – sulla legge 459/01, contenente “Norme per l’esercizio del diritto di

voto dei cittadini italiani residenti all’estero”.

In tale occasione, la Corte Costituzionale si è dovuta limitare ⁽²⁾ a rilevare che

l’ipotizzata incostituzionalità avrebbe “la conseguenza di rendere assai più

difficile l’espressione del voto degli italiani residenti stabilmente all’estero”

omettendo qualsiasi considerazione sulla segretezza e sulla libertà del voto e

valorizzando in quella sede il valore della “maggiore partecipazione”.

Essa peraltro ha ritenuto “che la denuncia, in tutti gli altri rilievi sollevati nel

ricorso, concerne presunte lacune o inadeguatezze della disciplina contenuta

nella legge e nei regolamenti impugnati e che tali omissioni non possono co-

stituire oggetto sindacabile nella presente sede, **trattandosi di scelte lasciate**

alla discrezionalità del legislatore, specie ove si consideri la necessaria at-

tuazione di nuove norme costituzionali relative allo svolgimento di procedi-

menti elettorali nel territorio di Stati esteri”.

Il *dictum* della Corte Costituzionale è evidentemente rilevante ai nostri fini,

ma – proprio per le caratteristiche strutturali e funzionali del giudizio che lo

ha originato – non porta a considerare definitivamente risolto il difficile bilan-

ciamento tra l’obiettivo della massima estensione del suffragio e la realizza-

² Chiarendo che “l’asserito contrasto con il primo comma dell’articolo 48 Cost. della scelta del legislatore di introdurre il voto per corrispondenza non appare censurabile nel presente tipo di conflitto, a causa della relativamente limitata serie di interessi che sono tutelabili da parte dei comitati per i referendum di cui all’art. 75 Cost., interessi che, come questa Corte ha più volte affermato, sono rivolti all’esclusione di tecniche elusive della richiesta referendaria da parte del legislatore (a cominciare dalle sentenze n. 68 e n. 69 del 1978 e n. 30 e n. 31 del 1980), nonché alla garanzia di corrette ed adeguate modalità di svolgimento della campagna referendaria (fra le molte, da ultimo si vedano le sentenze n. 502 del 2000, n. 49 del 1998, n. 15 del 1997, n. 161 del 1995)”.



zione delle modalità che ne garantiscano esse stesse l'effettività.

A ben vedere, infatti, tali modalità non costituiscono mero "accidente", ma "sostanza", che informa di sé l'universalità del suffragio, ed assicura la sovranità popolare, irrimediabilmente destituite di significato in presenza di un voto dotato delle predette, coesenziali caratteristiche.

In altri termini, se è vero che le strumentazioni offerte dalle nuove tecnologie risultano meglio atte ad attuare quel "*principio di massima agevolazione del voto*", di cui sembra recare traccia pure la Costituzione italiana, vuoi nel conformare l'esercizio del voto alla stregua di un "dovere civico" (ex art. 48, 2° comma, Cost.), vuoi, soprattutto, col riconoscere il suffragio universale (ex art. 48, 1° comma, Cost.), sì da portare gli stessi costituenti ad auspicare che, nel futuro, fossero messi in campo "*Tutti i mezzi di facilitazione [...], perché la universalità del suffragio [fosse] non soltanto dichiarata formalmente ma [...] concretamente attuata nei limiti estremi delle possibilità*"⁽³⁾; non è tuttavia men vero che quegli strumenti costituiscono anche il limite fisico entro il quale si può realizzare – e rimane confinato – il principio ultimo dell'universalità.

Dunque se l'universalità del voto si affida (anche) alla sua libertà, personalità e segretezza, non si può che concludere che anche il voto degli italiani residenti all'estero debba corrispondere a tali requisiti, in quanto dotato del medesimo "peso" in forza dell'ulteriore principio dell'uguaglianza ex art. 48, II co.

³ Cfr. la Relazione della Commissione ministeriale per l'elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea costituente, del 27 ottobre 1945, 61 e 62, si afferma che "*le norme che regolano l'esercizio del voto sono dirette alla maggiore semplificazione, anche per favorire le manifestazioni di volontà degli analfabeti*", ritenendo a tal fine "*sufficiente un segno che indichi il voto di lista o di preferenza, su scheda di Stato, appositamente predisposta*".



Cost.

La maggior severità della nostra Carta costituzionale, rispetto ad altre, pure coeve, Costituzioni (⁴), nell'esigere il rispetto della segretezza e della personalità del voto, potrebbe rendere più difficile l'applicazione di "nuove forme" di suffragio, al punto da condurre a mettere in dubbio la stessa portata generalizzata del predetto principio.

In altri termini, nell'ambito dello stesso art. 48 Cost., il pendolo assiologico oscilla tra (uguaglianza), segretezza, personalità e libertà – apparentemente sacrificati nel caso del voto a distanza (per corrispondenza, ma anche elettronico) rispetto al voto in loco – da una parte e, dall'altra, universalità: il Legislatore ha optato per la massima estensione del suffragio, arrivando a ricono-

⁴ Si pensi, ad es., all'ordinamento francese, dove la mancata costituzionalizzazione del principio di personalità del voto ha consentito di introdurre, senza peraltro mancare di una qualche forzatura del principio di segretezza del suffragio (ex art. 3, 3° comma Cost.), il voto per procura. Così, l'art. L 71 del *Code électoral* autorizza gli "*électeurs qui établissent que des obligations dûment constatées les placent dans l'impossibilité d'être présents dans leur commune d'inscription le jour du scrutin*" e, dal 1993, "*les électeurs qui ont quitté leur résidence habituelle pour prendre des vacances*" a designare per la tornata di voto, un "mandatario elettorale", che, appunto, fa le loro veci, il giorno del voto. Il nostro Legislatore ha invece attuato il principio "di agevolazione del voto con la Legge n. 22 del 2006, che ha previsto la possibilità per gli "elettori affetti da gravi infermità, tali da impedirne l'allontanamento dall'abitazione in cui dimorano, che si trovino in condizioni di dipendenza continuativa e vitale da apparecchiature elettromedicali" (c.d. "disabili intrasportabili dipendenti"), di "votare dal proprio domicilio" (ex art. 1, comma 1). Disciplina che, peraltro, ha trovato un successivo "completamento" con la legge 7 maggio 2009, n. 46, che ha esteso (ex art. 1, comma 1) l'ammissione al voto domiciliare anche nei casi in cui, pur non dipendendo in modo continuativo da apparecchiature elettromedicali, gli elettori risultino comunque "affetti da gravissime infermità, tali che l'allontanamento dall'abitazione in cui dimorano risulti impossibile" (c.d. "disabili intrasportabili indipendenti"). Tali ipotesi sono andate ad aggiungersi alla possibilità riconosciuta da tempo ai soggetti portatori di *handicap* fisici di esprimere il voto con l'ausilio (c.d. "voto assistito", dell'"accompagnatore elettorale" (ex artt. 51-55, del D.P.R. n. 361 del 1957). Da ultimo, l' art. 21 della stessa l. 459/2001 stabilisce che "*Il primo comma dell'articolo 55 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, è sostituito dal seguente: "Gli elettori non possono farsi rappresentare ne', qualora votino in Italia, inviare il voto per iscritto". La norma volendo sigillare il sistema, rivela invece definitivamente la contraddizione con esso posta dalle norme sul voto per corrispondenza.*



scerlo in concreto anche ai cittadini che risiedono all'estero, ma non pare possa farlo sacrificando – inevitabilmente, ove non si eserciti il voto in luoghi presidiati e pubblici – libertà, personalità e segretezza, pena la vanificazione dello stesso principio perseguito.

Se dunque, nell'attuale panorama delle possibili modalità di voto a distanza, i profili procedurali e la stessa strumentazione materiale posti a presidio della personalità e segretezza del voto, nonché, in ultima analisi, della libertà stessa di suffragio, si rivelano ancora baluardi irrinunciabili a salvaguardia della nostra democrazia elettorale, deve ritenersi che la verifica di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2° co., 2, 4 bis, 12 e 14, l. 459 del 27.12.2001 che disciplinano il voto per corrispondenza dei cittadini italiani residenti all'estero per contrasto con l'art. 1 e l'art. 48 I, II e III co. Cost. ed in particolare laddove tale ultima disposizione qualifica il voto come "*personale ... libero e segreto*", sia non solo ammissibile, per la funzione del presente giudizio sopra ricostruita, ma anche rilevante, fondando il suo accoglimento la tutela richiesta dal ricorrente Cellini Pier Michele.

Sussiste inoltre nella specie il necessario nesso di pregiudizialità delle questioni di legittimità costituzionale proposte rispetto al giudizio principale, posto che quest'ultimo deve essere definito con una sentenza che accerti la portata del diritto azionato e lo ripristini nella pienezza della sua espansione, anche se per il tramite della sentenza della Corte costituzionale.

Quindi, nel presente ricorso il *petitum* del giudizio principale è separato e distinto rispetto a quello oggetto del giudizio di legittimità costituzionale.

Nell'ipotesi di normativa che crea in maniera immediata restrizioni dei poteri o doveri in capo a determinati soggetti, i quali, pertanto, si trovano per ciò



stesso già pregiudicati da esse, come nel caso in esame della disciplina del voto degli italiani all'estero, l'azione di accertamento rappresenterebbe l'unica strada percorribile per la tutela giurisdizionale di diritti fondamentali di cui, altrimenti, non sarebbe possibile una tutela efficace e diretta.

Ritenuto dunque che sul ricorso proposto da Pier Michele Cellini il presente giudizio vada sospeso, rimettendosi alla Corte Costituzionale la valutazione della legittimità costituzionale – *sub* artt. 1 e 48, I, II e III co. Cost. – degli artt. 1, 2° co., 2, 4 *bis*, 12 e 14, l. 459 del 27.12.2001 che disciplinano il voto per corrispondenza dei cittadini italiani residenti all'estero,

p.q.m.

dispone la separazione della domanda proposta da Antonio Guadagnini, con formazione – a cura della Cancelleria – di autonomo fascicolo, con inserimento di copia del presente provvedimento;

dichiara inammissibile la domanda proposta da Antonio Guadagnini; condanna quest'ultimo alla refusione, in favore dei convenuti – in solido tra loro – delle spese di lite che liquida in € 4.617,25, di cui € 1.215,00 per la fase di studio della controversia, € 775,00 per la fase introduttiva del giudizio, € 2.025,00 per la fase decisionale, € 602,25 per spese generali *ex* art. 2 d.m. 55/14, oltre I.V.A. e C.P.A. come per legge;

dichiara

sospeso il giudizio nel procedimento tra Cellini Pier Michele e i convenuti e per l'effetto

rimette

gli atti alla Corte Costituzionale per la valutazione della legittimità degli artt. 1, 2° co., 2, 4 *bis*, 12 e 14, l. 459 del 27.12.2001 che disciplinano il voto per



corrispondenza dei cittadini italiani residenti all'estero;

manda

alla Cancelleria gli adempimenti di competenza.

Venezia, 23/12/2017

IL GIUDICE

dott. ssa Silvia Barison

