

Campagna elettorale senza regole per gli italiani all'estero

di Giampiero Sica *

Al termine di un iter durato nove mesi, il Consiglio dei Ministri del 28 marzo 2003 ha approvato definitivamente il regolamento di attuazione della L.n.459/2001 sull'esercizio del diritto di voto degli italiani all'estero (DPR 2 aprile 2003, n.104).

Data anche una recentissima ordinanza della Corte Costituzionale (n.195/2003), è sempre opportuno ricordare come i cittadini italiani residenti all'estero, ex art.48 Cost., siano sempre stati titolari del diritto di voto e come, tuttavia, per esercitare concretamente tale diritto dovessero necessariamente tornare in Italia il giorno delle votazioni. Con la recente riforma (L.cost.n.1/2000, L.cost.n.1/2001, L.n.459/2001, DPR n.104/2003), in caso di elezioni politiche o in caso di referendum ex artt. 75 e 138 Cost., gli italiani all'estero avranno finalmente la possibilità di votare per corrispondenza direttamente dal luogo in cui risiedono.

Alla possibilità di esercizio del voto da un Paese straniero, tuttavia, non si è accompagnata la costruzione di una coerente ed adeguata disciplina della campagna elettorale nella Circostrizione Estero, in particolare sotto il profilo della parità di accesso nei mezzi di comunicazione.

L'emanazione del regolamento di attuazione della legge n.459/2001, permette ora di tornare nuovamente sulla materia per verificare se gli aspetti problematici della legge siano stati affrontati ed eventualmente risolti dalla normativa secondaria.

Innanzitutto, la L.n.459/2001, seppur indicando il voto per corrispondenza come regola generale, non impone tale meccanismo come obbligatorio. Coloro che decidono di voler tornare in Italia ad esprimere il proprio suffragio non possono che essere favoriti, dato che tale comportamento consente al cittadino all'estero di mantenere vivo il rapporto con la comunità politica italiana.

Il voto per corrispondenza, è tuttavia subordinato, in base all'art.19 della legge, alle *intese in forma semplificata* tra lo Stato italiano e gli Stati di residenza dei cittadini.

Prima delle elezioni, il Ministro degli affari esteri comunica al Presidente del Consiglio dei Ministri, che a propria volta lo trasmette alle Camere, l'elenco degli Stati con i cui Governi non sono state concluse le intese (art.9,c.3,4 DPR 104/2003).

Tali accordi devono garantire che l'esercizio del voto si svolga in condizioni "di eguaglianza, di libertà e di segretezza" e che nessun pregiudizio possa derivare per il posto di lavoro e per i diritti individuali degli elettori e degli altri cittadini italiani in conseguenza della loro partecipazione alle attività previste dalla legge.

In assenza delle intese, si applicheranno, invece, le disposizioni relative all'esercizio del diritto di voto in Italia e non potranno essere applicate le norme sulla campagna elettorale previste dalla legge e dal regolamento.

Si prospettano, dunque, per il futuro, elezioni "a macchia di leopardo", anche per la previsione del comma 4 dello stesso art.19, che stabilisce che non si possa votare per corrispondenza negli Stati in cui la situazione politica o sociale non garantisca, anche temporaneamente, le condizioni richieste per l'esercizio del diritto di voto.

La legge n. 459/2001 prevede, altresì, che la campagna elettorale nella Circostrizione Estero sia disciplinata da *apposite forme di collaborazione* che lo Stato conclude, ove possibile, con i singoli Stati, nonché che i partiti, i gruppi politici e i candidati si debbano attenere alle leggi vigenti nel territorio italiano sulla base di quelle forme di collaborazione.

La norma è alquanto singolare.

Gli accordi, infatti, in questo secondo caso, non sono necessari e la loro mancata conclusione "non preclude l'applicazione delle disposizioni della legge relative al voto per corrispondenza" (art.8,c.1, DPR 104/2003).

Sarà perciò possibile votare per corrispondenza anche se non dovesse essere garantita alcuna forma di campagna elettorale "in loco".

Senza accordo con lo Stato di residenza dei cittadini, infatti, non sarà certo possibile applicare le norme italiane sulla campagna elettorale nell'ambito di un territorio straniero e diventerà ancor più rilevante la disciplina dell'informazione politica sui mezzi di comunicazione.

Anche per la *disciplina dell'accesso ai mezzi di informazione per la comunicazione politica*, però, si pongono le medesime questioni appena affrontate.

Il regolamento di attuazione della legge, infatti, nell'individuare le norme cui dovranno attenersi i partiti, i gruppi politici ed i candidati fa esplicito riferimento (oltre che alla L. n.515/93) alla legge sulla par condicio, n.28/2000, ma solamente "ove applicabile".

In questo quadro, emerge la gravità della situazione.

Come può essere garantita la libera formazione del consenso al fine dell'espressione del voto, se non c'è una disciplina generale ed uniforme sia per la regolamentazione della campagna elettorale che per quella dell'informazione politica sui mezzi di comunicazione di massa?

Sotto entrambi i profili, vi saranno regole diverse tra le varie ripartizioni della Circoscrizione Estero (America settentrionale e centrale, America meridionale, Europa, ed Africa, Asia, Oceania e Antartide) e fra Stato e Stato, anche nell'ambito della medesima ripartizione.

Le lacune della legge n.459/2001 sulla questione dell'informazione, sono evidenti. L'art.17, comma 3, prevede un vago riferimento ai principi della normativa italiana ed affida un ruolo altrettanto vago alle rappresentanze diplomatiche e consolari.

Il meccanismo di controllo per lo svolgimento della campagne elettorali in Italia prevede una serie di regole, distinte in base al tipo di messaggio che viene utilizzato (comunicazione politica, messaggi autogestiti, programmi di informazione, quotidiani e periodici e sondaggi demoscopici).

Per ciascuna di tali modalità di informazione politica la L.n.28/2000 stabilisce regole precise e stringenti, rese effettive dall'attività dell'Autorità per le garanzie nella comunicazione, che può esercitare il proprio controllo su tutti i mezzi di informazione e che può applicare concretamente e tempestivamente il sistema sanzionatorio previsto della legge.

L'Autorità gestisce un potere di controllo e di intervento sulle emittenti radiotelevisive penetrante ed efficace, tanto da poter sospendere le trasmissioni programmate ed imporne altre, anche d'urgenza, che riparino alla violazione attraverso la prevalente partecipazione dei soggetti politici direttamente danneggiati.

In ogni caso, non sarà possibile applicare questo sistema di controllo nella Circoscrizione Estero e quindi, garantire che la campagna elettorale all'estero si svolga in condizioni di effettiva parità tra i vari candidati.

Le rappresentanze diplomatiche e consolari, infatti, non possono monitorare l'intero sistema dell'informazione e anche nel caso in cui riscontrassero una violazione della normativa non potrebbero certo intervenire per sanzionarla. Né esistono altri organi in grado di svolgere tale funzione di garanzia e di riequilibrio nella Circoscrizione Estero.

Il Consiglio di Stato ha censurato queste carenze anche nell'ambito del regolamento di attuazione della legge 459/2001 (art.8):

a) "[...] non si specificano quali disposizioni siano applicabili ad una campagna elettorale che si svolge lontano dal territorio nazionale ed in condizioni tali che l'intervento dell'autorità italiana può molto spesso apparire impossibile";

b) "non si rinvergono, fatta eccezione del mero invito rivolto agli editori di quotidiani e periodici di cui all'ultimo comma dell'art.8, disposizioni atte ad assicurare condizioni di uguaglianza tra le forze politiche [..]";

c) "in questo settore la Sezione ritiene che il regolamento, che si intende emanare, debba dettare una disciplina più analitica, nel rispetto dei principi fissati dalle leggi in materia di campagna elettorale svolgentesi sul territorio nazionale".

E' tuttavia impossibile sanare attraverso la normativa secondaria, un vizio di impostazione risalente alla normativa costituzionale.

Il peccato originale va individuato nella creazione della Circoscrizione Estero, che comprende i cinque continenti e che non garantisce da un uso distorto dei mezzi di informazione finalizzato alla manipolazione del libero formarsi del consenso degli elettori. Sarebbe stato preferibile far confluire i voti per corrispondenza direttamente nei collegi e nelle circoscrizioni elettorali presenti sul territorio italiano. La riformulazione della mappa dei collegi elettorali sarebbe stata necessaria, ma è indubbio che le garanzie di una campagna elettorale corretta sarebbero state esponenzialmente maggiori.

In materia di informazione, va comunque segnalata con favore un'importante innovazione del regolamento, inserita in seguito al parere del Consiglio di Stato.

La normativa secondaria specifica, infatti, il ruolo che possono svolgere la Commissione parlamentare di vigilanza e dell'Autorità per le garanzie nella comunicazione, che "previa consultazione tra loro e ciascuna nell'ambito della propria competenza, definiscono, non oltre il quinto giorno successivo all'indizione dei comizi elettorali, i criteri specifici ai quali, fino alla chiusura delle operazioni di voto, debbono conformarsi la concessionaria pubblica e le emittenti radiotelevisive private nei programmi di informazione all'estero, al fine di garantire la parità di trattamento per tutti i soggetti politici, l'obiettività, la completezza e l'imparzialità dell'informazione"(art.8, c.5, DPR n. 104/2003).

Con questa norma si garantirà il sistema di controllo esistente in Italia, ma, come previsto, ciò sarà possibile unicamente per le emittenti, pubbliche o private, italiane.

Per i mezzi di comunicazione stranieri non sarà possibile alcun controllo e niente impedirà che l'emittente di uno Stato estero appoggi apertamente un candidato, garantendogli un netto vantaggio sugli altri concorrenti ad un seggio parlamentare in Italia.

Ad aggravare il problema è l'ampiezza della Circoscrizione Estero, che farà aumentare in modo esponenziale il valore dello strumento televisivo, date le distanze rilevantissime tra le varie comunità italiane nell'ambito delle singole ripartizioni.

Al fine di ridimensionare tali aspetti problematici, sarebbe interessante creare un osservatorio per ciascuna ripartizione, che possa controllare quanti e quali mezzi di informazione si occupano della campagna elettorale italiana ed ospitano messaggi di comunicazione politica.

In tal modo, potrebbero comprendersi le dimensioni del fenomeno e di conseguenza intervenire a sanare il problema, di volta in volta, attraverso gli accordi con gli Stati.

* Collaboratore della cattedra di Diritto Parlamentare dell'Università di Pisa, Seminario Tosi 2003 - **g_sica_2000@yahoo.it**