

Il voto degli italiani all'estero: novità per le elezioni 2008

Arianna Moretti *
(10 marzo 2008)

Il decreto-legge 15 febbraio 2008, n. 24, recante “*Disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni politiche ed amministrative nell'anno 2008*” (convertito, con modifiche, nella legge 27 febbraio 2008 n. 30) se si pone come obiettivo prioritario quello di consentire il contestuale svolgimento delle prossime elezioni politiche con il turno ordinario annuale delle elezioni amministrative del 2008, contiene anche disposizioni preordinate ad ovviare agli inconvenienti emersi in occasione delle elezioni politiche del 2006, inclusi quelli di natura pratico-applicativa connessi al voto degli italiani residenti all'estero.

La premessa del provvedimento in esame, infatti, palesa espressamente la necessità ed urgenza di introdurre misure per la funzionalità del procedimento elettorale, anche riguardo alle operazioni di scrutinio dei voti degli elettori italiani residenti all'estero.

Le norme a ciò dedicate sono gli artt. 1 e 2 del D.L. n. 24/2008.

In particolare, l'articolo 2 disciplina – con applicazione esclusiva per le prossime politiche – l'esercizio del voto dei cittadini italiani temporaneamente all'estero per motivi di servizio o di missione, individuando, sia gli aventi diritto attraverso un elenco di categorie tassative (personale appartenente alle Forze armate e di Polizia; dipendenti di amministrazioni statali; professori universitari e ricercatori: cfr. art. 2, lett. a), b), c), D.L. n. 24/2008), sia le modalità di svolgimento di tali operazioni di voto.

Disposizione analoga venne adottata nella scorsa legislatura (art. 3 *sexies*, D.L. n. 1/2006) per consentire agli italiani temporaneamente all'estero per missioni internazionali o per motivi di servizio (purché appartenenti alle categorie previste) di votare per corrispondenza, limitatamente alle politiche del 2006 e al referendum costituzionale del 25 giugno del medesimo anno.

Tuttavia, è di rilievo fondamentale una differenza: l'art. 3 *sexies*, D.L. n. 1/2006 ammetteva i predetti soggetti a votare nella Circoscrizione Estero (cfr. *infra* nel testo), diversamente dalla norma in parola, che stabilisce, invece, di far confluire i voti degli interessati nelle circoscrizioni elettorali del territorio nazionale.

In tal senso, è attualmente previsto che il voto venga esercitato, in via generale, nella circoscrizione in cui è compreso il Comune di Roma, ad eccezione del personale delle Forze Armate chiamato a votare per le circoscrizioni in cui è compreso il Comune ove hanno sede le unità organiche di appartenenza (art. 2, comma 2).

Si palesa, così, immediata la *ratio* ispiratrice dell'art. 2, degna di rilievo per aver ponderato, nella permanenza all'estero dei cittadini italiani, il carattere della “*temporaneità*”, tale da non giustificare affatto una rappresentanza separata, prevista appunto da altra normativa, per coloro che vi si trovino a risiedere stabilmente.

In particolare, pare tuttavia opportuno occuparsi dell'art. 1 del D.L. n. 24/2008, in quanto detta disposizione costituisce il primo intervento di modifica della L. 459/2001, che, come ormai noto, in attuazione di due riforme costituzionali (Leggi costituzionali n. 1/2000 e n. 1/2001), consente ai cittadini italiani residenti all'estero di poter esprimere il loro suffragio per le elezioni politiche e

referendarie, senza rientrare in Italia in virtù del voto per corrispondenza e di eleggere, quindi, i propri rappresentanti (12 deputati e 6 senatori) all'interno della Circoscrizione Estero, prevista dalla Costituzione per garantire loro un'autonoma rappresentanza parlamentare.

Ebbene, il complesso normativo realizzato, seppur meritevole di aver fornito una risposta legislativa, in termini di effettività, all'annosa questione del voto degli italiani all'estero, è stato, come altrettanto noto, foriero di anomalie e disfunzioni di diversa natura – alcune presenti già *in nuce* nella revisione degli artt. 48 e 56, 57 della Costituzione – ma sicuramente amplificate dal successivo impianto normativo previsto dalla legge sul voto degli italiani all'estero.

Al di là dei profili di incostituzionalità, ampiamente evidenziati dalla dottrina, è stata la prassi applicativa a mettere in risalto le non meno gravi irregolarità operative, riscontrate dapprima in occasione dei *referendum* abrogativi del 15 e 16 giugno 2003 – ove per la prima volta la L. n. 459/2001 ha trovato concreta applicazione – e, successivamente, nei *referendum* abrogativi del 12 e 13 giugno 2005; poi nelle elezioni politiche del 2006; ed, infine, nel *referendum* costituzionale del 2006 sulle modifiche della II parte della Costituzione.

Le suddette consultazioni elettorali hanno mostrato, e con costante conferma nel corso dei 5 anni seguenti l'applicazione del voto per corrispondenza, la sussistenza nelle operazioni elettorali di difficoltà oggettive, essenzialmente correlate alla previsione di farraginose procedure.

Brevemente, si ricorda il meccanismo del voto per corrispondenza, introdotto nel 2001: gli uffici consolari competenti inviano i plichi elettorali ai cittadini italiani residenti all'estero che non abbiano optato per il voto in Italia, i quali, dopo aver espresso la loro preferenza, provvedono a trasmettere la scheda elettorale in busta chiusa ai medesimi uffici consolari di riferimento.

Questi, a loro volta, inoltrano in Italia il materiale pervenuto nei termini, inviandolo, nello specifico, all'Ufficio elettorale centrale, presso la Corte d'Appello di Roma dedicato alla Circoscrizione Estero, che istituisce i seggi elettorali deputati allo scrutinio ed allo spoglio delle schede.

Sul punto, interviene ora l'art.1 del D.L. n. 24/2008 a modificare gli artt. 7, 12, 13, 14 della L. n. 459/2001, al fine di snellire le operazioni di scrutinio e garantire maggior effettività del diritto di voto dei connazionali all'estero.

In ordine al primo aspetto, si prevede, innanzitutto, un aumento dell'organico, sia dell'ufficio centrale per la Circoscrizione Estero, sia di ciascun seggio elettorale.

In tal senso, la lett. a) dell'art. 1 del D.L. n. 24/2008, nel modificare l'art. 7 della L. n. 459/2001, dispone l'elevazione da 3 a 6 del numero dei magistrati componenti l'ufficio centrale per la Circoscrizione Estero, tra i quali, accanto alla preesistente figura del presidente, un altro componente viene ad assumere funzione di vicepresidente vicario, anch'esso eletto dal Presidente della Corte d'appello, entrambi (presidente e vice) indispensabili, con l'aggiunta di almeno un altro membro, al funzionamento dell'ufficio.

Parimenti, la lett. d) della medesima disposizione interviene sulla composizione dell'ufficio elettorale presso ciascun seggio, con l'introduzione (accanto ai quattro scrutatori e al presidente) della specifica figura del segretario, scelto dal presidente come proprio collaboratore di fiducia tra gli elettori in possesso del diploma di istruzione secondaria di secondo grado, al fine di assicurare un supporto qualificato nella gestione delle operazioni.

In secondo luogo, sempre per velocizzare e rendere più agevole la fase di scrutinio, la successiva lett. c) prevede l'aumento del numero dei seggi,

ottenuto diminuendo il rapporto seggi/elettori da 1 per 5.000 elettori ad 1 per un minimo di 2.000 elettori ed un massimo di 3.000.

In realtà, questa disposizione si limita ad adeguare il dettato legislativo all'esigenza di avere seggi meno ampi, necessità questa manifestata dalla prassi applicativa delle precedenti consultazioni, ove il rapporto di 1 seggio ogni 5000 elettori residenti all'estero, è stato interpretato dall'ufficio centrale per la Circoscrizione Estero in modo elastico, istituendone, dapprima nel *referendum* del 2003, uno per ogni 4.500 abitanti, per poi arrivare, nelle politiche del 2006, ad uno ogni 3.500 abitanti circa.

Ancora, la lett e) art. 1 D.L. 24/2008 dispone, sempre per ragioni di economia delle procedure, l'eliminazione della firma del presidente del seggio da apporre al momento dello scrutinio su ciascuna scheda spogliata; pertanto, viene stabilita la sostituzione della parte esterna delle due schede elettorali (una per la Camera ed una per il Senato) allegate in *fac-simile* alla L. n. 459/2001, da dove è espunto il riquadro destinato alla firma.

D'altro canto, nell'ottica dell'effettività e correttezza del diritto di voto, l'art.1, lett. b) della norma in commento, indica una nuova modalità di spedizione – attraverso posta raccomandata o sistema di analoga affidabilità – da utilizzare in via preferenziale per l'invio del materiale elettorale da parte degli uffici consolari a ciascun elettore.

Inoltre, dal plico trasmesso (contenente certificato elettorale; scheda elettorale; modalità di corretta espressione del voto), la norma *de qua* ha eliminato il testo della L. n. 459/2001, semplificando così il lavoro degli uffici elettorali e compensando l'onere aggiuntivo costituito dall'invio per posta raccomandata.

In ultimo, il comma 1 *bis* dell'art.1 (disposizione, per così dire, di coordinamento), individua nella data di conversione del presente decreto il *dies a quo* per la decorrenza dei termini previsti per l'esercizio dell'opzione.

A ben vedere, il nuovo quadro normativo in materia di voto dei cittadini italiani residenti all'estero, rappresenta un circoscritto, seppur apprezzabile, tentativo volto a fronteggiare, soprattutto sul piano dell'efficienza e del buon andamento dei pubblici uffici (ex art. 97 Cost.), le problematiche e gli inconvenienti resi evidenti dalle pregresse consultazioni elettorali.

Si tratta, pertanto, di un intervento – seppur assolutamente necessario e necessitato – settoriale, ossia avente ad oggetto meri aspetti procedurali e di questi, più precisamente, soltanto quelli attinenti alle modalità di spedizione del materiale elettorale e alle operazioni di scrutinio, senza incidere in alcun modo sulla portata generale, per altri versi assai discutibile, della L. n. 459/2001.

Tuttavia, una scelta legislativa in tal senso è da considerarsi, anzitutto, indotta dall'attuale contesto politico-istituzionale, dal momento che ad “operare” è un Governo dimissionario (cfr. da ultimo, sul punto, G.M. SALERNO, *Sui poteri del Governo dimissionario e delle Camere in regime di prorogatio* in www.federalismi.it, n. 5/2008 del 5 marzo 2008) rimasto in carica unicamente per il disbrigo degli affari correnti, non in grado, perciò, di effettuare una riforma sostanziale su una delicata e complessa materia – quale quella del voto degli italiani all'estero – da sottoporre, piuttosto, ad un eventuale esame delle nuove Camere.

A questo punto, definiti i confini dell'azione governativa, residua il dubbio se il D.L. n. 24/2008 avrebbe potuto, comunque, costituire l'occasione propizia per considerare un ulteriore aspetto fondamentale nella disciplina in questione: ci si riferisce, in particolare, alla realizzazione dell'elenco aggiornato dei cittadini italiani residenti all'estero (previsto dall'art. 5 L. n. 459/2001 e regolato, poi,

dagli artt. 5 e 6 del D.P.R. n. 104/2003), risultante dalla confluenza dei dati dell'AIRE e degli schedari consolari. Detto elenco assume importanza decisiva nell'intero meccanismo del voto degli italiani all'estero, in quanto le connotazioni procedurali legate alla sua predisposizione (confronto informatico dei dati contenuti nella anagrafe degli italiani residenti all'estero e negli schedari consolari, attraverso il coordinamento del Ministero dell'Interno e degli Affari esteri) producono un riflesso immediato sul versante della reale effettività delle disposizioni della L. 459/2001, poiché l'aggiornamento e l'unificazione dei dati dovrebbero consentire, mediante la formazione delle liste elettorali, l'individuazione di tutti i potenziali aventi diritto al voto e quindi garantire loro l'effettivo esercizio di un diritto costituzionale.

Le "esperienze" del voto per corrispondenza hanno, infatti, ripetutamente dimostrato che diverse centinaia di elettori non hanno potuto esprimere il proprio suffragio a causa delle difficoltà logistiche incontrate dal Governo nelle procedure di allineamento dei "dati AIRE" con quelli degli schedari consolari, operazioni quindi non del tutto completate e connotate da un elevato margine di incertezza.

L'esigenza di superare questo ostacolo, seppur avvertita, non è stata, ad oggi, di certo soddisfatta dal provvedimento analizzato, che anzi, pare di poter dire, l'abbia totalmente trascurata.

A tal proposito, per far fronte alle disfunzioni descritte, il Ministro dell'Interno e il Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, hanno, come noto, siglato, in data 31 ottobre 2007, un apposito "*Protocollo d'intesa per l'implementazione del sistema informatico di gestione dell'AIRE*", stante la necessità di completare, in tempi brevi, l'anagrafe unificata e di intervenire per semplificare e razionalizzare l'attività amministrativa, in ordine all'informatizzazione dei "processi di interscambio".

In conclusione, è lecito porsi una domanda: la soluzione "tecnica" fornita dal menzionato Protocollo in risposta ai gravi e persistenti impedimenti alla puntuale realizzazione dell'elenco aggiornato di cui all'art. 5 L. n. 459/2001, non poteva forse essere inserita tra le priorità del Governo e magari, più correttamente recepita, pur nelle sue linee guida essenziali, dall'articolato normativo del D.L. n. 24/2008 poi convertito nella L. n. 30/2008?

**Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico* – Facoltà di Giurisprudenza – Università degli Studi di Perugia