

## Riflessioni a prima lettura sulla nuova legge in materia di voto dei cittadini all'estero

di Enrico Grosso \*

L'inarrestabile accelerazione politico-parlamentare che, nella scorsa legislatura, aveva portato all'approvazione frettolosa e scarsamente dibattuta delle leggi costituzionali n. 1/2000 e 1/2001, ha dunque avuto, nei giorni scorsi, il suo esito scontato: l'approvazione - tra trionfistiche e roboanti dichiarazioni sulla «voce della Patria che finalmente giunge ai nostri Fratelli lontani» (le parole, con tanto di maiuscole, sono riportate nel resoconto stenografico della seduta del Senato del 20-12-2001) - della **legge ordinaria** attuativa del diritto di voto (attivo e passivo) per i cittadini italiani residenti all'estero. Esito scontato per la quasi unanimità di consensi parlamentari che - a questo punto - qualsiasi provvedimento in materia avrebbe raccolto, indipendentemente dal contenuto e dalla qualità delle singole norme in esso previste. La stragrande maggioranza delle forze politiche, infatti, per sincera convinzione o più spesso per un incomprensibile calcolo di utilità o per l'ancor più incomprensibile paura di subire un appannamento della propria immagine, si era da tempo schierata acriticamente a favore dell'introduzione del voto all'estero, non importa come organizzato e non importa come disciplinato. Soltanto poche voci isolate, nella scorsa legislatura, si erano levate, nel silenzio un po' infastidito dei più, per porre qualche dubbio di costituzionalità, o più semplicemente di opportunità politica, o per avvertire delle difficoltà che l'introduzione di tale disciplina, con quei particolari contenuti, avrebbe prodotto, anche a medio-lungo termine, nell'organizzazione concreta delle elezioni. I problemi si sono riproposti tali e quali, e con macroscopica evidenza, in occasione del rapidissimo dibattito parlamentare che, esauritosi in due mezzogiornate alla Camera e due mezzemattinate al Senato, ha portato alla definitiva approvazione di un testo del quale non è stato praticamente possibile discutere alcun emendamento, grazie alla compattezza con cui è stato rispettato l'accordo politico che maggioranza e opposizione avevano raggiunto, diretto a consentire l'entrata in vigore della legge entro la fine del corrente anno.

Vi sarà occasione, con maggiore calma, di riflettere sui molteplici punti oscuri della legge, sulle questioni tecniche irrisolte (soprattutto in materia di accertamento del numero effettivo degli italiani residenti all'estero e a proposito delle nuove competenze delle sedi diplomatiche e consolari), sull'assenza di precise garanzie che tutti siano effettivamente messi nelle condizioni di esercitare il diritto che è stato loro riconosciuto e, prima ancora, di venire a conoscenza che è stato loro attribuito un diritto, sui dubbi circa il rispetto del secondo comma dell'art. 48 (si suppone che esso si applichi ora anche fuori dai confini nazionali!), a norma del quale al voto che sarà espresso dai nostri connazionali all'estero, sia nel momento dell'espressione del suffragio, sia in fase di scrutinio, andrebbe garantita effettiva libertà, uguaglianza, personalità e soprattutto segretezza. In questo intervento a prima lettura, anche al fine di sollecitare l'apertura di un dibattito sui principali punti controversi, mi limiterò a riepilogare alcune questioni aperte, che non possono ritenersi risolte o superate con il semplice richiamo un po' retorico al «consenso estremamente ampio di maggioranza e opposizione» con il quale il Parlamento ha ritenuto di partecipare «ad un fatto di rilevanza storica che dovrà rendere compiuto il diritto di cittadinanza anche agli Italiani che vivono lontano dal proprio Paese» (le maiuscole sono, di nuovo, fedelmente riprese dall'originale).

1) È stata alla fine scelta la modalità del voto per corrispondenza, con scrutinio in Italia. Si trattava in realtà di una scelta materialmente obbligata, dato che il voto per procura è oggettivamente contrario al principio di personalità, mentre il voto *in loco* mediante la predisposizione di sezioni elettorali sul territorio degli Stati ospitanti avrebbe creato problemi irrisolvibili di organizzazione e, in molti casi, sarebbe stato molto semplicemente vietato dagli Stati ospitanti stessi (l'Argentina e la Svizzera, per fare solo un esempio, hanno già in passato dichiarato di ritenere lesiva della sovranità nazionale l'organizzazione, da parte di stranieri, di consultazioni elettorali che si svolgano sul proprio territorio). Anche il voto per corrispondenza, tuttavia, non riesce ad evitare qualche perplessità di ordine costituzionale. Come osservava anni fa Fulco Lanchester, infatti, nella modalità del voto per corrispondenza la segretezza del voto può essere garantita soltanto nei confronti dello scrutatore (e a ciò sono dirette le complicatissime disposizioni di cui all'art. 14 della legge, che non cesseranno di creare problemi ai poveri scrutatori assegnati al neonato «Ufficio Centrale per la circoscrizione Estero») ma non nei confronti di chiunque sia eventualmente presente nel momento in cui l'elettore appone materialmente il voto sulla scheda (cfr. F. Lanchester, *Il voto degli italiani all'estero: un esercizio difficile*, in Id. (cur.), *Il voto degli italiani all'estero*, Roma, Bulzoni, 1988, 9 ss.). In altri termini, nel sistema della votazione per corrispondenza la difesa della segretezza del voto (ma, se ci pensiamo bene, anche della personalità e della libertà) non può essere conseguita anche contro la volontà dell'elettore. Invece le modalità di voto previste dall'ordinamento giuridico italiano sono proprio dirette ad assicurare il rispetto del secondo comma dell'art. 48 anche contro l'eventuale volontà dell'elettore: si pensi alla disposizione che - salvi casi tassativamente individuati, per ragioni di invalidità fisica

dell'elettore - vieta pena l'annullamento della scheda di farsi accompagnare all'interno della cabina elettorale, o a quella che prevede l'obbligo di annullare il voto di chi esibisca la scheda aperta, già votata, all'uscita della cabina stessa. A giudizio di molti autori, l'art. 48 presuppone in ogni caso che l'avente diritto esprima il suo voto *personalmente all'interno di un seggio*. Il voto per corrispondenza rappresenta dunque un pericoloso precedente, che potrebbe in futuro influenzare la stessa interpretazione complessiva di ciò che deve intendersi con l'espressione "voto segreto" (ma anche personale e libero) ai sensi dell'art. 48. Siamo disposti, in nome della Fratellanza e dell'amor di Patria abbondantemente sbandierato nelle aule parlamentari, ad accettare una potenziale attenuazione delle garanzie costituzionali che sorreggono complessivamente l'esercizio dei diritti di partecipazione politica?

2) Uno degli aspetti della legge su cui si sono levate le poche voci dissenzienti, e su cui si sono manifestate le maggiori perplessità nell'ambito della dottrina costituzionalistica (ricordo su tutti un articolo di Massimo Luciani sul quotidiano La Stampa), riguarda la limitazione dell'elettorato passivo ai soli cittadini residenti ed elettori nelle singole ripartizioni in cui è stata articolata la circoscrizione Estero. Su questo punto occorre essere chiari. Un conto è l'auspicio che il voto degli italiani all'estero consenta la più ampia rappresentanza politica degli interessi delle comunità italiane sparse nel mondo, che cioè gli italiani residenti all'estero possano effettivamente votare per candidati che non siano espressione di una classe politica a loro totalmente estranea. In tal senso posso condividere alcune delle osservazioni contenute nell'intervento presentato qualche tempo fa su questo Forum da **Tommaso Frosini**, il quale auspicava che si creasse un autonomo circuito di rappresentanza per gli italiani all'estero, attraverso l'elezione di rappresentanti *effettivi*, cioè di persone che conoscano direttamente i problemi e le esigenze degli italiani all'estero, e che si possano fare portatori di tali esigenze nella sede parlamentare. Faccio tuttavia notare che la cosiddetta "genuinità" della rappresentanza politica può - al limite - essere oggetto di impegno politico da parte dei partiti, i quali dovrebbero anche nel proprio interesse sforzarsi di promuovere, all'interno delle comunità italiane all'estero, la formazione di quadri dirigenti legati più strettamente alle problematiche tipiche di tali comunità. Tutt'altra faccenda, invece, è quella concernente il vincolo giuridico positivo che si è voluto introdurre nella legge. La limitazione dell'elettorato passivo ai soli residenti nella singola ripartizione interna della circoscrizione estero - e qui mi permetto di dissentire da Frosini - è, molto semplicemente, contraria alla lettera degli articoli 56 e 58 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 51. Non è vero che il nuovo testo degli artt. 56 e 57, stabilendo una deroga ai principi generali in materia di ripartizione dei seggi in favore della circoscrizione Estero, abbia per ciò solo introdotto una implicita differenziazione tra l'elettorato passivo degli italiani residenti in Italia e di quelli residenti all'estero. Anzi, si potrebbe ragionare *a contrario*, e ritenere che proprio in quanto non è stato esplicitamente previsto, nel momento in cui si novellava il testo costituzionale, che i seggi attribuiti alla circoscrizione estero andassero assegnati con criteri derogatori rispetto ai principi generali, si deve concludere che nessuna limitazione dell'elettorato passivo possa essere surrettiziamente introdotta con legge ordinaria.

Qualcuno ha poi provato a sostenere che la previsione di cui all'art. 8 della nuova legge non priverebbe in realtà alcun cittadino del proprio diritto all'eleggibilità, limitandosi a stabilire una sorta di preclusione territoriale. Ma è proprio tale preclusione territoriale a introdurre un limite ulteriore all'elettorato passivo, non previsto dal testo costituzionale, e soprattutto a determinare una violazione del principio di uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive, garantito dall'art. 51, comma I. Infatti, mentre i cittadini italiani residenti all'estero, qualora ritengano di esercitare l'"opzione" prevista dall'art. 1, comma III, della nuova legge, potranno candidarsi in *qualsiasi* collegio o circoscrizione elettorale del territorio nazionale, al contrario i cittadini italiani residenti in Italia non potranno *mai* candidarsi nella circoscrizione "estero". Inoltre, mentre per la circoscrizione estero si introduce un principio di limitazione territoriale sulla base della residenza, nulla di analogo è previsto per le circoscrizioni e i collegi interni, nei quali possono naturalmente candidarsi tutti gli elettori con i soli limiti espressamente previsti dalla Costituzione.

Ho provato a sostenere in passato che le disposizioni costituzionali concernenti i diritti politici possono essere interpretate estensivamente, in quanto appunto dirette a garantire diritti e non a prescrivere divieti. La portata normativa dell'art. 48, ad esempio, è palesemente, quella di stabilire in positivo, non già di circoscrivere in negativo i limiti soggettivi del diritto di voto. Si potrebbe dunque ritenere non vietato, al legislatore, integrare le disposizioni costituzionali in oggetto al fine di estenderne la portata (prevedendo, ad esempio, l'estensione del diritto di voto a taluni soggetti privi della cittadinanza italiana). Quello che certo non può ritenersi consentito è invece l'introduzione di una disposizione legislativa *limitativa* della portata della norma costituzionale, che impedirebbe di fatto a taluni cittadini l'esercizio, in condizioni di uguaglianza con gli altri, del diritto di elettorato passivo.

Non entro nel merito delle argomentazioni di chi ritiene tale disposizione in contrasto con lo stesso art. 67, in tema di libero mandato. Faccio comunque notare l'insidia di una disposizione che sembra introdurre un principio di rappresentanza politica "per territorio" in contrasto con il principio della rappresentanza "nazionale" dei membri del Parlamento. Una disposizione, oltretutto, che sembra palesemente irragionevole proprio in relazione alla motivazione

che l'ha ufficialmente accompagnata. La cosiddetta "rappresentanza genuina" degli interessi delle comunità italiane all'estero risulterà in pratica una finzione, se non un autentico raggirò, per moltissimi elettori i quali risiedono sì "all'estero", ma al di fuori delle comunità più radicate e numericamente più forti. Come si può seriamente sostenere che un cittadino italiano residente a Tunisi o al Cairo sia più "genuinamente" rappresentato da un deputato e da un senatore residente a Melbourne, piuttosto che da un parlamentare proveniente, magari, dalla regione italiana di cui egli è originario? Più in generale, l'estensione territoriale delle singole ripartizioni della circoscrizione "estero", una delle quali comprende gli interi continenti dell'Africa, dell'Asia e dell'Oceania (oltre all'Antartide), rende risibile qualsiasi argomento che voglia fare leva sulla effettiva rappresentanza territoriale e sull'esigenza che i singoli cittadini residenti all'estero siano rappresentati da soggetti che condividono la loro stessa condizione ed esperienza. La verità è che il sistema elettorale introdotto dalla nuova legge premierà alcune ben definite comunità italiane situate in ben definiti ambiti territoriali, che egemonizzeranno l'intera rappresentanza riservata prevista dal nuovo testo degli artt. 56 e 57.

3) Anche la scelta del sistema elettorale suscita non poche perplessità. Si tratta di un sistema formalmente proporzionale, con scrutinio di lista e attribuzione dei seggi secondo la tecnica del quoziente intero e dei più alti resti. Si prevede inoltre la possibilità di esprimere un massimo di due preferenze. È cioè un sistema completamente diverso da quello previsto per l'elezione dei deputati e dei senatori sul territorio nazionale (ricalca piuttosto quello vigente per la Camera fino al 1993), sia per l'assenza di collegi elettorali maggioritari, sia per la diversa tecnica utilizzata per la determinazione dei singoli eletti dopo l'assegnazione dei seggi alle diverse liste. Anche tale elemento contribuisce a differenziare sostanzialmente la rappresentanza dei cittadini residenti all'estero da quella di tutti gli altri cittadini italiani. L'effetto proporzionale è in realtà - di fatto - fortemente attenuato dal basso numero di seggi a disposizione nelle singole ripartizioni territoriali (un deputato e un senatore per ognuna delle 4 ripartizioni, più 8 deputati e 2 senatori distribuiti proporzionalmente al numero dei residenti). È noto infatti che il fattore che più influenza il grado di proporzionalità di un sistema elettorale proporzionale è appunto la grandezza della circoscrizione di riferimento, cioè il numero di seggi da distribuire. Ma proprio tale osservazione ci porta a concludere che, come si ricordava sopra, alcune comunità italiane saranno sovrarappresentate, mentre altre, più piccole e magari portatrici di interessi differenziati, saranno completamente prive di rappresentanza. Si può ad esempio fin d'ora prevedere che mai nessun italiano residente in Africa o in Asia sarà eletto senatore o deputato, in quanto le comunità più numerose e organizzate della ripartizione Africa-Asia-Oceania-Antartide sono situate in Australia, e assorbiranno prevedibilmente l'intera rappresentanza assegnata alla ripartizione. In questo senso sarebbe stato forse più logico prevedere almeno l'obbligo di un rappresentante per continente, con la consapevolezza che in ogni caso neppure tale accorgimento avrebbe assicurato una accettabile completezza.

4) Uno dei momenti più rilevanti e delicati di un'elezione politica è costituito, come tutti sanno, dalla fase della campagna elettorale, cioè quel periodo antecedente al voto in cui le diverse forze politiche, auspicabilmente in condizioni di uguaglianza e parità di mezzi, illustrano agli elettori il proprio programma politico; soprattutto quel periodo in cui gli elettori - in particolar modo quelli meno politicizzati o comunque meno informati sull'attività delle forze politiche durante le fasi intermedie a ciascuna consultazione elettorale - hanno la possibilità di acquisire consapevolezza in ordine al proprio voto. Tanto è ritenuta importante e delicata questa fase, che la legislazione sulla parità di accesso ai mezzi di informazione è giustamente considerata non soltanto un accessorio, ma una concreta e puntuale applicazione dei principi di uguaglianza e libertà del voto contenuti nell'art. 48, e un elemento indefettibile e *costitutivo* della forma di stato democratica. Come ricordava pochi anni or sono Fulco Lanchester, «negli ordinamenti liberali e democratici le regole per la presa delle decisioni collettive risultano *costitutive* dell'ordinamento stesso, individuando da un lato sia la forma dello Stato sia il profilo del regime politico esistente» e «perché si abbiano votazioni libere e non mere procedure tecniche deve essere presa in considerazione l'intera procedura di votazione in senso ampio, con la valutazione dell'*esistenza degli standard minimi di libertà* nella formazione e nell'espressione della volontà» (F. Lanchester, *La propaganda elettorale (e referendaria) in Italia tra continuità sregolata e difficile rinnovamento*, in *Quad. cost.*, 1996, 386). Ciò significa che la legislazione elettorale di contorno, diretta a garantire condizioni di parità nella competizione elettorale e quindi libertà e uguaglianza nell'esercizio del diritto di voto, è parte integrante della normativa posta ad attuazione dell'art. 48, e deve essere applicata integralmente in tutte le competizioni elettorali e per tutti coloro che sono chiamati a parteciparvi. Ora, si suppone che anche i cittadini residenti all'estero godano di quei diritti all'informazione politica e al corretto esercizio della propaganda che sono riconosciuti ai cittadini residenti in Italia. Anche ad essi dovrebbe dunque essere applicato il complesso delle norme classificate sotto il nome di «legislazione elettorale di contorno». Questo è tuttavia, e continuerà ad essere, materialmente impossibile. L'art. 17 della legge dichiara che «lo svolgimento della campagna elettorale è regolato da apposite forme di collaborazione che lo Stato italiano conclude, *ove possibile*, con gli Stati nel cui territorio risiedono gli elettori di cittadinanza italiana». Ebbene: e ove non sia possibile? E ove, benché sia possibile, gli accordi intervenuti non garantiscano effettivamente gli identici standards di pluralismo, parità di accesso e uguaglianza di informazione? Ridicola è - a tale proposito - la disposizione contenuta nel

comma 2: «I partiti, i gruppi politici e i candidati si attengono alle leggi vigenti nel territorio italiano sulla base delle forme di collaborazione di cui al comma 1». Quale Stato sarà disposto a consentire l'applicazione integrale, sul proprio territorio, di tutte le complesse norme in materia di *par condicio*, e, soprattutto, a far valere sul proprio territorio le misure cautelari eventualmente emesse dagli organi di garanzia previsti dal nostro ordinamento, in caso di violazione delle quote massime di affollamento pubblicitario sui diversi mezzi di informazione diffusi all'estero? La verità è che, se già si è dimostrato difficile far rispettare la legislazione elettorale di contorno sul territorio nazionale, è addirittura velleitario disporre per legge che - naturalmente a cura delle onnipresenti «rappresentanza diplomatiche e consolari» - si provvederà all'applicazione di tali regole in ciascuno degli Stati ove vivono nostri connazionali (si veda in proposito quanto dettagliatamente previsto dall'art. 17, u. c.). E ciò in un contesto - quello delle comunità all'estero - nel quale, già ordinariamente, la comunicazione politica è più difficile e saltuaria, i cittadini sono naturalmente meno informati (e il più delle volte francamente meno interessati) in relazione ai programmi politici e alle tendenze dei diversi soggetti politici, la sensibilità ai grandi temi che appassionano il dibattito politico italiano risultano fortemente attenuati.

Quest'ultimo è in verità il paradosso che avrebbe dovuto portare fin dall'inizio a una più matura e attenta riflessione sull'opportunità dell'intera riforma: una delle più convincenti obiezioni politiche all'estensione generalizzata e indiscriminata del diritto di voto ai cittadini residenti all'estero concerne la scarsa partecipazione di questi ultimi alla vita politica nazionale; per garantire loro una maggiore integrazione con il resto del corpo elettorale sarebbe quindi necessario uno sforzo di informazione politico-elettorale almeno pari - se non maggiore - di quello che, attraverso i mezzi di comunicazione di massa, è assicurato ai cittadini residenti in Italia nel corso delle campagne elettorali; ma proprio questa esigenza si scontra con la difficoltà di diffondere tale informazione in uno Stato straniero sovrano, dotato di regole proprie in materia di informazione, e nel quale evidentemente non potranno essere applicate le norme sulla propaganda radiotelevisiva previste dall'ordinamento giuridico italiano. Ciò non solo determina un'ulteriore disparità di trattamento tra candidati nei collegi italiani e candidati nella circoscrizione "estero", ma approfondisce ancor di più il già evidente distacco delle comunità residenti all'estero dai principali temi politici in discussione in Italia al momento delle elezioni.

Per non parlare delle garanzie di libertà che, in taluni paesi stranieri dotati di un ordinamento costituzionale non democratico, possono essere minacciate per il sol fatto che un nostro connazionale pretenda di partecipare alle elezioni. A tale proposito l'art. 19 incarica le solite rappresentanze diplomatiche e consolari, evidentemente ritenute onniscienti e onnipotenti, a concludere intese con i governi interessati al fine di garantire «a) che l'esercizio del voto per corrispondenza si svolga in condizioni di eguaglianza, di libertà e di segretezza; b) 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 a tutte le attività previste dalla presente legge». Poiché evidentemente gli estensori della legge si sono accorti dell'assurdità di affidare il corretto esercizio di un diritto costituzionale ad intese bilaterali, per loro natura meramente eventuali e di incerta applicazione in assenza della piena e incondizionata collaborazione delle autorità straniere, il terzo comma dello stesso articolo prevede poi - sbrigativamente - la *sospensione* dell'applicazione dell'intera legge (*quindi dell'intero meccanismo del voto all'estero*) nei riguardi dei «cittadini italiani residenti in Stati con i cui governi non sia possibile concludere le intese in forma semplificata di cui al comma 1», nonché di coloro che risiedono «in Stati la cui situazione politica o sociale non garantisce, anche temporaneamente, l'esercizio del diritto di voto secondo le condizioni di cui alle lettere a) e b) del comma 1 presente articolo». A tutti costoro si applicano «le disposizioni relative all'esercizio del voto in Italia», vale a dire le disposizioni che da sempre (o almeno dal 1979, cioè dall'entrata in vigore della legge n. 40/79 sul divieto di cancellazione degli emigrati dalle liste elettorali) garantiscono a *tutti* i nostri connazionali all'estero il diritto di voto, con un'unica condizione: il rientro in Italia (con agevolazioni economiche per l'acquisto del biglietto di viaggio). Ora, se volessimo prendere sul serio quanto appena illustrato, dovremmo concludere che l'applicazione della legge sul voto all'estero sia da sospendere tutte le volte in cui non sia possibile assicurare nei Paesi di residenza dei nostri connazionali le condizioni di uguaglianza e libertà (oltre che segretezza) del voto per corrispondenza, e cioè - in particolare - tutte le volte in cui non sia possibile garantire uno svolgimento delle campagne elettorali compatibile con gli standards previsti dalla legislazione elettorale di contorno vigente in Italia. Si può prevedere *a priori* che tali condizioni saranno assicurate in una netta minoranza di casi, per le ragioni sommariamente esposte sopra, ma credo che in nessun caso - anche per ragioni pratiche - sarà invocata l'applicazione dell'art. 19, comma III. Il vero problema, peraltro, è che sia la conclusione delle intese, sia l'eventuale constatazione dell'assenza di condizioni idonee allo svolgimento delle operazioni elettorali avviene *a esclusiva e insindacabile cura del governo*, secondo un procedimento che prevede la comunicazione da parte delle sedi diplomatiche al Ministro degli Affari Esteri, e la comunicazione di quest'ultimo al Presidente del Consiglio e al Ministro degli Affari Interni. Saranno questi ultimi (non si capisce, dalla lettera della norma, con quali rispettive competenze) a provvedere «affinché siano adottate le misure che consentano l'esercizio del diritto di voto in Italia». Pare dunque di capire che sarà il Governo e solo il Governo a stabilire ad esempio se, all'estero, sia assicurato all'opposizione uno

spazio di propaganda sufficiente a consentire l'esercizio libero e uguale del voto. Le conseguenze, soprattutto in ordine alla garanzia dei diritti delle opposizioni, sono facilmente immaginabili, e sollevano evidenti dubbi di costituzionalità.

Altri non marginali interrogativi meriterebbero una risposta, che non è possibile articolare in questa sede (menziono soltanto la previsione, da parte dell'art. 9, di una serie di nuove cause di ineleggibilità che integrano quelle stabilite dal DPR n. 361/1957, in relazione «alla titolarità di analoghe cariche, ove esistenti, rivestite presso corrispondenti organi in Stati esteri», con una genericità e superficialità di disciplina che non mancherà di suscitare discussioni e contenziosi). Si può osservare in conclusione, ad una prima lettura della legge, che essa ripropone e amplifica tutte le critiche e le perplessità che l'introduzione del voto all'estero aveva già prodotto nel corso del lungo dibattito parlamentare che l'ha preceduta, protrattosi per oltre quarant'anni. Forse un iter così faticoso testimonia, al di là di ogni altra considerazione, che tutti quei dubbi e quelle incertezze non erano così prive di fondamento. Forse, semplicemente, il voto all'estero era ed è difficilmente praticabile nel peculiare contesto italiano, in cui più che altrove si sovrappongono e si intrecciano le situazioni - oggettivamente diverse - di chi si trova solo temporaneamente all'estero per motivi di lavoro o di servizio, e di milioni e milioni di discendenti di emigrati, che da decine di anni, quando non da un secolo, risiedono in un altro Paese e magari ne sono divenuti cittadini. Forse, anche in riferimento agli esempi che provengono dal diritto comparato, sarebbe stato più utile prevedere soluzioni diverse e più semplici: ad esempio incentivare anche economicamente il rientro in Italia di chi manifesti effettivamente la volontà di esercitare il proprio diritto elettorale, attraverso il pagamento a carico della collettività di tutte le spese di viaggio e soggiorno. Invece, il Parlamento ha perveracemente perseguito e realizzato una riforma che introduce nel nostro ordinamento giuridico molte norme difficilmente applicabili, alcune sicuramente incostituzionali e una legislazione complessivamente foriera di forti squilibri nell'organizzazione della rappresentanza politica.

\* p.s. di Diritto Pubblico Comparato - Università del Piemonte Orientale - [enrico.grosso@unito.it](mailto:enrico.grosso@unito.it)