

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 3/2022

Data: 7 giugno 2022

*Audizione parlamentare nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle modalità applicative, ai fini della verifica elettorale, della legge 27 dicembre 2001, n. 459 "Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero" - Giunta delle elezioni della Camera dei deputati, 27 aprile 2022**

di Matteo Cosulich – Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Trento

ABSTRACT: The essay analyses the main problematic aspects of the electoral legislation governing the vote of Italians abroad (Law No. 459 of 2001), with a focus on its revision. More specifically, we examine: the right to vote abroad, the voting modalities, the electoral system and the status of parliamentarians. Revision of existing legislation is suggested for each of these profiles.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'elettorato attivo. – 3. Le modalità di espressione del voto. – 4. La disciplina del sistema elettorale in senso stretto. – 5. Lo *status* dei parlamentari.

1. Premessa

Grazie, onorevole Presidente, dell'invito a prendere parte al presente ciclo di audizioni, avente ad oggetto la legge 27 dicembre 2001, n. 459 "Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

italiani residenti all'estero”.

La riduzione del numero dei parlamentari, disposta dalla legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1, non è priva di conseguenze sui deputati e sui senatori eletti nella Circoscrizione Estero che diminuiscono rispettivamente da dodici a otto e da sei a quattro. Al di là del lieve aumento del peso percentuale degli uni e degli altri parlamentari nella rispettiva, rimpicciolita assemblea, il minor numero di deputati e senatori costituzionalmente attribuiti alla Circoscrizione Estero, *ex artt. 56, co. 2 e 57, co. 2 Cost.*¹, a fronte del permanere della medesima disciplina legislativa elettorale (legge 27 dicembre 2001, n. 459), sembra accentuare alcuni profili problematici comunque presenti in quest'ultima², come meglio si vedrà nel prosieguo.

Appare dunque particolarmente opportuna l'indagine conoscitiva “sulle modalità applicative, ai fini della verifica elettorale, della legge n. 459 del 2001”, posta in essere dalla Giunta delle elezioni della Camera dei deputati. Tanto più che, se alla riduzione del numero dei parlamentari si è accompagnata – anzi, a ben vedere, l'ha preceduta – una revisione della legislazione elettorale relativa ai deputati e ai senatori eletti in Italia (legge 27 maggio 2019, n. 51), nulla del genere è avvenuto per quanto attiene ai loro colleghi eletti nella Circoscrizione Estero.

Qui di seguito si analizzeranno le varie fasi del procedimento elettorale, al fine di evidenziarne i profili problematici e ipotizzare di conseguenza alcune possibili soluzioni.

2. L'elettorato attivo

Anzitutto, al fine di definire più precisamente, prima dello svolgimento delle elezioni, l'ampiezza dell'elettorato – vale a dire, il numero di potenziali votanti – sarebbe opportuno invertire il diritto di opzione di cui agli artt. 1, co. 3 e 4, co. 1 legge n. 459, prevedendo che gli elettori che intendono votare nella Circoscrizione Estero debbono indicarlo espressamente e previamente; fermo restando, per gli altri elettori residenti all'estero, la possibilità di esercitare il diritto di voto in Italia. Si tratta di

¹ Con la previsione della Circoscrizione Estero *ex* legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1 (cui segue, con legge costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1, la novella degli artt. 56 e 57 Cost., al fine di attribuirle alcuni seggi) non si riconosce ai cittadini italiani residenti all'estero il diritto di voto, di cui già disponevano; piuttosto, si prevede una loro rappresentanza riservata nelle Camere del Parlamento, qualora intendano esercitare il diritto di voto senza recarsi in Italia (confronta E. GROSSO, *Legge cost. n. 1/2000*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 2006, p. 195).

² In tal senso si veda M. SICLARI, *Riduzione del numero dei parlamentari e legge elettorale*, in *dirittifondamentali.it*, 2, 2021, p. 387.

un'indicazione che, come vi è ben noto, è stata formulata dal Presidente on. Giacchetti nell'agosto 2020, anche sulla base di un analogo orientamento espresso in sede di audizione, nell'ottobre 2018, dal Presidente dell'Ufficio centrale circoscrizionale della Circoscrizione Estero.

In tal modo, come si accennava, gli aventi diritto di voto nella Circoscrizione Estero verrebbero precisamente individuati, anche nella loro consistenza numerica, riducendo gli oneri relativi alla predisposizione del materiale elettorale e rendendo meno agevoli i fenomeni di inquinamento dell'autenticità dell'espressione del voto. La partecipazione al procedimento elettorale nella Circoscrizione Estero richiederebbe così un'esplicita scelta preventiva in tal senso, tale da confermare il permanere di quel legame col nostro Paese che parrebbe forse eccessivo limitarsi a presumere, in assenza della residenza e assai spesso dello *status* di contribuente e dunque del concorso alle spese pubbliche in ragione della capacità contributiva (art. 53, co. 1 Cost.)³.

3. Le modalità di espressione del voto

Quanto alle modalità di espressione del voto nella Circoscrizione Estero, ad avviso dello scrivente andrebbe valutata con attenzione la possibilità di introdurre forme di voto elettronico, qualora si riuscissero a superare le difficoltà legate a una piena sicurezza informatica della relativa procedura⁴.

Sebbene il voto elettronico, se espresso da remoto, non garantisca completamente, al pari del voto postale, la personalità e la segretezza (quindi l'assoluta libertà) del voto⁵, con idonei accorgimenti tecnici le modalità informatiche potrebbero tutelare maggiormente il voto una volta che sia stato espresso. È ben vero che i caratteri del voto *ex art. 48, co. 2 Cost.* potrebbero essere compiutamente garantiti, anche nella Circoscrizione Estero, dal voto presidiato, espresso in presenza nelle sedi

³ Al riguardo, si vedano le condivisibili considerazioni di E. GROSSO, *Legge cost. n. 1/2020*, cit., pp. 200-201.

⁴ Difficoltà che hanno probabilmente contribuito a far sì che, finora, “la marcia del voto elettronico non si è rivelata trionfante” (M. ROSINI, *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali, Prime riflessioni sulle difficoltà di implementazione dell'e-voting nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista AIC*, 1, 2021, p. 2).

⁵ Il che d'altra parte potrebbe essere il risultato di una lettura “regressiva” del co. 2 dell'art. 48 Cost. (caratteri del voto), al fine di garantire l'obiettivo posto dal successivo co. 3 (effettività dell'esercizio del diritto di voto nella Circoscrizione Estero); in tal senso si veda E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, 46, 2002, p. 16. In senso più accentuatamente critico la Corte costituzionale, pur dichiarando inammissibile una questione di legittimità costituzionale relativa alla legge n. 459 del 2001, rileva “oggettive criticità (...) quanto al bilanciamento della «effettività» del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero con gli imprescindibili requisiti di personalità, libertà e segretezza del voto stesso, con riferimento ai parametri di cui, rispettivamente, ai co. 3 e 2 dell'art. 48 Cost.” (ord. n. 63 del 2018).

diplomatiche e consolari⁶. Tuttavia le varie difficoltà logistiche finirebbero per ostacolare gravemente la partecipazione elettorale soprattutto in zone del mondo caratterizzate da una rete di consolati italiani piuttosto rada. In tale prospettiva, allo stato delle conoscenze tecnologiche, il voto elettronico potrebbe rappresentare un'alternativa al voto postale, anche in quanto in grado di attenuare una serie di inconvenienti attualmente riscontrabili in sede di operazioni di scrutinio, nonché di ridurre significativamente l'impegno finanziario destinato a rendere possibile l'espressione del voto all'estero. Al riguardo, si richiamano i progetti di legge, presentati nella presente XVIII legislatura, volti a introdurre il voto elettronico nella Circoscrizione Estero (Senato della Repubblica, XVIII legislatura, disegno di legge n. 1323, presentato il 4 giugno 2019 e disegno di legge n. 2340, presentato il 29 luglio 2021).

4. La disciplina del sistema elettorale in senso stretto

Per quanto attiene alla disciplina del sistema elettorale in senso stretto⁷, va osservato che la riduzione del numero di parlamentari assegnati alla Circoscrizione Estero, in vigore della medesima legislazione elettorale, fa sì che molti di loro vengano eletti in quelli che in realtà sono diventati collegi uninominali. Basti osservare come la suddivisione della Circoscrizione Estero in quattro ripartizioni *ex art. 6, co. 1* legge n. 459 e la conseguente assegnazione a ciascuna di esse di almeno “un deputato e un senatore” (co. 2) determina sempre e comunque, al Senato, l'elezione di un solo candidato in ogni ripartizione, mentre alla Camera si produce lo stesso effetto per la ripartizione “Africa, Asia, Oceania, Antartide”. Sulla base dei dati utilizzati dal d.P.R. 27 dicembre 2017 in occasione delle ultime elezioni politiche, una simulazione della ripartizione degli otto seggi di deputato spettanti alla Circoscrizione Estero assegnerebbe alle altre tre ripartizioni, per la Camera dei deputati, tre seggi (“Europa”) o due seggi (“America meridionale” e “America settentrionale e centrale”)⁸.

Su otto ripartizioni (quattro alla Camera dei deputati e quattro al Senato della Repubblica) ben

⁶ Vedi A. GRATTERI, *Il valore del voto, Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, Cedam, 2005, p. 232.

⁷ Si veda F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, il Mulino, 1981, pp. 85-86.

⁸ Così anche F. PACINI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sul sistema elettorale*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?, Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, Pisa, Pisa University Press, 2020, p. 109. Ne fa discendere la possibile “eliminazione” della Circoscrizione Estero M. LUCIANI, *Un “taglio” non meditato*, *ivi*, p. 247.

cinque eleggerebbero quindi un solo parlamentare. Il che rende piuttosto paradossale la previsione di cui all'art. 11, co. 1 legge n. 459 del 2001 secondo cui "l'assegnazione dei seggi tra le liste concorrenti è effettuata in ragione proporzionale per ciascuna ripartizione": quando il seggio da attribuire è soltanto uno, non si vede come sia possibile ripartirlo proporzionalmente. Avremmo quindi liste formate da uno o due candidati, in quanto, ai sensi dell'art. 8, co. 3 legge n. 459, "le liste sono formate da un numero di candidati almeno pari al numero dei seggi da assegnare nella ripartizione e non superiore al doppio di esso". Ora, se le liste presentate sono formate da un solo candidato, le modalità di elezione si avvicinano molto a quelle utilizzate nei sistemi a collegio uninominale dove risulta eletto il candidato che ottiene la maggioranza relativa dei voti. Qualora invece le liste siano formate da due candidati, non è improbabile che la competizione per l'elezione finisca per svolgersi soprattutto all'interno della lista, con riferimento al voto di preferenza (art. 11, co. 3 legge n. 459). Il che fra l'altro potrebbe favorire fenomeni di intervento sulle schede votate successivamente alla manifestazione di volontà dell'elettore. Sarebbe quindi preferibile prevedere, per le ripartizioni dove viene eletto un solo parlamentare, un sistema elettorale uninominale maggioritario a un turno.

L'introduzione del descritto sistema maggioritario presenterebbe l'inconveniente del ricorso a elezioni suppletive qualora il seggio rimanesse vacante; si tratta di un problema che peraltro si pone anche nella vigente legislazione, in caso di elezione di un parlamentare presentato da una lista formata da un solo candidato. Problema che peraltro potrebbe essere risolto mediante la previsione, per ciascun candidato nei collegi uninominali, di un candidato supplente, destinato a subentrare al candidato eletto qualora il seggio risultasse vacante.

All'introduzione del sistema uninominale maggioritario a un turno nelle ripartizioni cui è assegnato un solo parlamentare potrebbe accompagnarsi la previsione di liste rigide nelle rimanenti ripartizioni, dove l'espressione del voto di preferenza finirebbe per risultare disallineata rispetto sia alle vigenti modalità di elezione dei parlamentari in Italia sia alla disciplina qui proposta per gli altri parlamentari della Circoscrizione Estero. In altre parole: i sette deputati della Circoscrizione Estero (corrispondenti alle ripartizioni "Europa", "America meridionale" e "America settentrionale e centrale", per la Camera dei deputati) sarebbero gli unici fra i 600 parlamentari complessivi a essere eletti utilizzando il voto di preferenza.

5. Lo status dei parlamentari

Con riferimento infine allo *status* dei parlamentari eletti nella Circoscrizione Estero, va rilevato come l'applicazione della medesima disciplina prevista per i loro colleghi eletti in Italia potrebbe determinare una qualche disparità di trattamento fra gli uni e gli altri. Così le dichiarazioni patrimoniali e dei redditi e la relativa pubblicità sui siti *internet* della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (previste rispettivamente dalla legge 5 luglio 1982, n. 441 e dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13) andrebbero espressamente riferite anche ai redditi percepiti e ai patrimoni detenuti all'estero che, nel caso di parlamentari residenti all'estero (come possono essere i deputati e i senatori eletti nella Circoscrizione Estero, *ex art. 8, co. 1, lett. b* legge n. 459)⁹, probabilmente costituiscono la parte più rilevante, se non esclusiva, degli uni e degli altri. Si tratterebbe dunque di legificare la prassi basata nella deliberazione dell'Ufficio di presidenza della Camera dei deputati del 23 gennaio 2007.

Per quanto attiene alla disciplina dell'incompatibilità, dell'ineleggibilità e dell'incandidabilità, essa appare complessivamente adeguata, successivamente alla novella apportata dalla legge n. 165 del 2017 alla legge n. 459 del 2001, con riferimento alla titolarità di cariche pubbliche all'estero da parte dei parlamentari.

Sembra invece necessaria una riflessione per quanto riguarda le altre cariche detenute all'estero che potenzialmente potrebbero contrastare con gli interessi italiani, anche con riferimento a esigenze di sicurezza nazionale del nostro Paese, potenzialmente compromesse da "un'azione perturbatrice riflettente interessi stranieri"¹⁰. In particolare, si potrebbe ipotizzare che le previsioni delle incompatibilità *ex* legge 15 febbraio 1953, n. 60 con le cariche e gli uffici ai quali si accede per nomina o designazione governativa o comunque statale (nonché con riferimento agli enti che gestiscono servizi statali o cui lo Stato contribuisce in via ordinaria) vengano estese ai casi in cui la relazione si instaura con un Governo o uno Stato estero. Un'analoga, esplicita estensione potrebbe ipotizzarsi per le cause di ineleggibilità dei parlamentari di cui all'art. 10 d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, relative a cariche in società o imprese private oppure all'attività professionale a favore delle stesse.

⁹ Si rammenti come sino alla modifica della citata disposizione della legge n. 459 del 2001, operata dalla legge 3 novembre 2017, n. 165, tale disposizione prevedesse necessariamente la residenza all'estero, nella ripartizione dove si presentavano, dei candidati - e dunque degli eletti - nella Circoscrizione Estero (vedi criticamente sul punto G.E. VIGEVANI, *Il voto all'estero: interrogativi sulla "riserva indiana" per i candidati*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 349).

¹⁰ C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, vol. I, X ed., Padova, Cedam, 1991, p. 478.