



## **Per l'effettività del diritto di voto degli Italiani all'estero**

di  
Marco Galdi\*

**SOMMARIO:** 1. Con l'ordinanza 27 marzo 2018, n. 63, la Corte costituzionale suona la campanella: il voto per corrispondenza? La ricreazione è finita. - 2. Genesi delle disposizioni costituzionali e norme di attuazione - 3. Criticità applicative e dubbi della dottrina - 4. Le proposte della CIGE per la riforma della legge n. 459/2001- 5. Ulteriori necessari aggiustamenti *de iure condendo* per superare i dubbi di costituzionalità sul voto per corrispondenza - 6. Il voto degli italiani all'estero: una conquista irrinunciabile che attua l'art. 1 Cost. e va difesa con una riforma organica e adeguata.

**1. Con l'ordinanza 27 marzo 2018, n. 63, la Corte costituzionale suona la campanella: il voto per corrispondenza? La ricreazione è finita.**

Il voto per corrispondenza, introdotto dalla legge 27 dicembre 2001, n. 459 per attuare il precetto costituzionale di cui all'art. 48, comma 3 Cost., che affida alla legge il compito di definire requisiti e modalità per assicurare ai cittadini italiani residenti all'estero l'effettiva possibilità di esercitare il proprio diritto di voto, ha presentato in questi anni plurime criticità, che i *mass media* non hanno mancato di evidenziare: solo nelle ultime elezioni politiche sono emersi casi di schede in circolazione non omogenee a quelle stampate dai consolati, di compravendita delle schede, di buste contenenti schede non recapitate o recapitate in ritardo, di problemi nella raccolta delle firme per presentare le candidature tuttora all'attenzione della magistratura inquirente, di gravi disfunzioni nello spoglio,

---

\* Professore associato di Diritto Pubblico presso l'Università degli studi di Salerno.

tutto concentrato a Castelnuovo di Porto con la presenza di oltre 10.000 scrutatori, che spesso hanno omesso di verificare il codice a barre di ciascun elettore...<sup>1</sup>.

Né queste criticità sono sfuggite all'attenzione della magistratura (Tribunale ordinario di Venezia), che ha anche sollevato di recente (23 dicembre 2017) la questione di legittimità costituzionale della legge n. 459/2001, assumendo che l'invio per posta delle schede violerebbe il principio di segretezza e personalità del voto ex art. 48, comma 2, Cost.

La Consulta ha dichiarato inammissibile, per ragioni processuali, la questione<sup>2</sup>. Non ha mancato, tuttavia, in un *obiter dictum* dell'ordinanza, di esprimere "chiare perplessità"<sup>3</sup>: "considerato che la questione di legittimità costituzionale degli artt.

---

<sup>1</sup> M. Brambatti, *Il voto all'estero è un disastro*, in *Il post*, venerdì 9 marzo 2018 (rinvenibile in [www.ilpost.it/2018/03/09/broglio-voto-estero/](http://www.ilpost.it/2018/03/09/broglio-voto-estero/)). V. anche [www.ilgiornale.it/news/politica/voto-degli-italiani-allestero-presunti-brogli-canada-1501237.html](http://www.ilgiornale.it/news/politica/voto-degli-italiani-allestero-presunti-brogli-canada-1501237.html).

<sup>2</sup> C.cost., Ord. 27 marzo 2018, n. 63, in *Giur.cost.*, 2/2018, 617 ss., sulla quale v. il commento di R. Calcano, *I caratteri negletti del diritto di voto e le zone franche del giudizio di costituzionalità*, *ivi*, 620 ss., secondo cui la principale ragione della pronuncia processuale risiederebbe nella circostanza che "la Corte ha ritenuto che nell'eventuale successivo giudizio sul reclamo sul referendum si sarebbe potuta ipotizzare l'apertura dell'incidente di costituzionalità, e quindi il possibile regolare instaurarsi del giudizio di legittimità costituzionale sulla disciplina". *Idem*, 626. Il riferimento è, in questo caso, al reclamo dinanzi all'Ufficio centrale per il referendum. Sul tema v., anche, M. Fedi, G. Gambardella, *Il voto degli italiani all'estero: dalle origini del dibattito alle problematiche attuali fino alla recente pronuncia (di rito) della Corte costituzionale sulle modalità di voto*, in *Rass.avv. stato*, 1/2018, 265 ss.

<sup>3</sup> R. Calcano, *I caratteri negletti del diritto di voto*, *cit.*, 629. E' noto che l'*obiter* abbia un campo di utilizzo molto più vasto del monito. Non è infrequente, tuttavia, che, come nel caso in esame, implicitamente esso possa contenere un invito al legislatore ad intervenire. La differenza con il monito, allora, consisterebbe nel fatto di non essere un richiamo "esplicito".

Dell'*obiter dictum* è stata ampiamente indagata la funzione, soprattutto nel dibattito scientifico maturato in ambienti di *common law*, dopo la pietra miliare rappresentata dal saggio di A. L. Goodhart, *Determining the Ratio Decidendi of a Case*, in *The Yale Law Journal*, Vol. 40, No. 2, Dec., 1930, 161-183. Centrale è al riguardo la differenza con la c.d. *ratio decidendi*: se la *ratio decidendi*, infatti, è quella parte della motivazione funzionale alla decisione del caso, l'*obiter* non è determinante per la decisione, costituendo un "residuo", come tale non vincolante, nei sistemi di *common law*, per i tribunali successivi. Cfr. C. Enright, *Legal Technique*, The Federation Press, Laichhardt - Sydney, 2002, 257. L'A., tuttavia, precisa che non esiste una regola generale e che il valore degli *obiter* cambia a seconda delle circostanze: "In alcuni casi, quando sono semplicemente espressioni casuali di opinione su un punto che non è stato sollevato nel caso, hanno poco peso. In altri casi, al contrario, possono essere espressione deliberata di opinioni date sulla scorta della considerazione su un punto chiaramente discusso davanti al tribunale... In questi casi gli *obiter* hanno un certo peso e un tribunale dovrebbe almeno considerarli seriamente". C. Enright, *op.loc.cit.*, punto 20.62. Sulla differenza fra *ratio decidendi* ed *obiter v. anche I. McLeod, Ratio Decidendi and Obiter Dictum*, in *Legal Method. Macmillan Law Masters*, Palgrave, London, 1996, 137 ss.

1, comma 2, 2, 4-bis, 12 e 14 della legge 27 dicembre 2001, n. 459, sollevata dal Tribunale di Venezia – pur evidenziando oggettive criticità della normativa denunciata 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 commi terzo e secondo dell'art. 48 Cost. – è però sotto un duplice profilo manifestamente inammissibile<sup>4</sup>.

Due sono gli imput che la Consulta, in questa anomala “ordinanza monitoria”<sup>5</sup>, ha inteso dare.

---

Nella dottrina italiana affronta l'argomento L. Ventura, *Frammenti costituzionali e disordine politico*, Giappichelli, Torino, 2015, 161 ss., il quale ritiene, con specifica pertinenza al tema che ci occupa, che “affermazioni di diritto, inserite nella parte motiva fuori dalla *ratio decidendi*, rivolte al legislatore o ai giudici in forma anche di moniti o inviti o indirizzi (...), esprimono una forza persuasiva pari ai precedenti veri e propri, poiché tale forza viene attribuita (...) a tutte le affermazioni contenute nelle sentenze della Corte”.

<sup>4</sup> C.cost., Ord. n. 63/2018, *cit.*, 619. Il corsivo nel testo è mio.

<sup>5</sup> Merita di essere segnalato, non senza esprimere qualche perplessità, il fenomeno delle ordinanze della Corte costituzionale, che superando la funzione propria di provvedimenti sommari e tendenzialmente non definitivi, presentano anche ulteriori contenuti.

E' già noto alla dottrina il caso di ordinanze che costituiscono vere e proprie pronunce interpretative di rigetto «nascoste». Cfr. A.CELOTTO, *Il (pericoloso) consolidarsi delle «ordinanze interpretative»*, in *Giur.cost.*, 3/2003, 1462 ss. Di “decisioni interpretative occulte” parla anche diffusamente G. SORRENTI, *La Costituzione “sottintesa”*, in *Corte Costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguate*, Atti del Seminario svoltosi in Roma - Palazzo della Consulta, 6 novembre 2009, Giuffrè, Milano, 2010, 19 ss. Per un caso analogo ci si permette di rinviare anche a M.Galdi, *Un'anomala ordinanza della Consulta in tema di abuso d'ufficio e... di eccesso di potere. Commento a C.cost., ordinanza 14 luglio 2016, n. 117*, in *GiustAmm.it*, 9/2016.

Nel caso in esame, invece, si è dinanzi ad un'ordinanza contenente un monito al legislatore.

Il tema è complesso e meriterebbe ben altro spazio e riflessione. E', infatti, noto il fenomeno delle “sentenze di indirizzo” o “monitorie di rigetto” (talora definite anche “sentenze – decalogo”), che possono contenere un “auspicio” non vincolante di revisione legislativa; ovvero delle sentenze di “costituzionalità provvisoria”, nelle quali la Consulta riconosce la costituzionalità meramente temporanea della disciplina vagliata, ordinando al legislatore di intervenire tempestivamente per modificarla. Ad esse si affiancano le pronunce di “incostituzionalità accertata ma non dichiarata”, nelle quali la Corte accerta l'incostituzionalità, con ampia motivazione, ma per assenza delle c.d. “rime obbligate” e, quindi, per rispetto della discrezionalità del legislatore, evita di intervenire additivamente, invocando il necessario bilanciamento fra valori costituzionali. In questi casi, spesso segue a distanza di tempo una seconda decisione di accoglimento *tout court*, che trova la sua premessa nel precedente deliberato. Cfr. A. Ruggeri, A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2009, 162 s. che include queste decisioni fra le sentenze “manipolative per il futuro”.

Non è difficile da comprendere la ragione per la quale dette pronunce assumono la veste formale di sentenze, anche se, magari, decidono la questione in termini di inammissibilità. E'

Per prima cosa ha chiarito che non tollererà ancora a lungo le “oggettive criticità della normativa denunciata” e che, dunque, se chiamata ulteriormente a decidere sul punto, magari con riferimento alle elezioni politiche, persistendo l’inerzia del legislatore, potrebbe non indugiare nell’intervenire. Questo avviso di “finita ricreazione” suona chiaramente lì dove la Corte ha definito “imprescindibili” i requisiti di personalità, libertà e segretezza del voto, che dunque non possono essere ulteriormente disattesi.

Ma la Corte ha anche alluso al necessario “bilanciamento della effettività del diritto di voto dei cittadini residenti all’estero” con i predetti requisiti costituzionali, dando ad intendere, implicitamente, di aderire alla ricostruzione di chi sostiene che, proprio per garantirne l’effettività, “la legge ordinaria è facoltizzata a disciplinare l’esercizio del diritto di voto all’estero in modo diverso dalla disciplina del voto in Italia”<sup>6</sup>.

---

questo il caso, ad esempio, di Corte cost., 12 luglio 2017, n. 166, in *Giur.cost.*, 4/2017, 1534 ss., il cui punto 7 delle considerazioni in diritto afferma, *ad finem*, il necessario rispetto dovuto alla discrezionalità del legislatore; ed il cui punto 8 conclude: “la questione sollevata è, pertanto, allo stato inammissibile. Ma nel dichiararla tale, questa Corte deve tuttavia affermare che non sarebbe tollerabile l’eccessivo protrarsi dell’inerzia legislativa in ordine al grave problema segnalato dalla Corte di Strasburgo”. Commenta questa decisione E. Rocchini, “*Pensioni svizzere*”: inammissibilità, ma con monito al legislatore, *ivi*, 1542 ss. Si sofferma ampiamente sulle pronunce di inammissibilità come strumento per respingere le richieste di sentenze additive, per rispetto della discrezionalità del legislatore, L. Ventura, *Frammenti costituzionali*, cit., 169 ss. Infatti, è proprio delle sentenze contenere un’ampia motivazione, la cui funzione è, principalmente, quella di dialogare con il legislatore, cui spetta il c.d. “seguito legislativo”. Cfr. A. Ruggeri, A. Spadaro, *op.cit.*, 167 s., ove si argomenta che, invece, manchi alla motivazione delle decisioni della Corte costituzionale, definitive ai sensi dell’art. 137 Cost., la funzione propria della motivazione delle sentenze di merito, che consente ai giudici dei gradi ulteriori di valutare ed eventualmente correggere il ragionamento seguito nel giudizio sottoposto a revisione.

A maggior ragione il fenomeno delle “ordinanze monitorie” desta qualche perplessità: la sinteticità della motivazione, tipica delle ordinanze, infatti, non consente alla Corte di fornire indirizzi chiari ed esaurienti, che possano quindi considerarsi vincolanti per il legislatore. Tuttavia, queste perplessità non consentono di eludere il fenomeno, che indubbiamente esiste, come testimoniato dall’Ord. n. 63/2018, *cit.*

Sull’utilizzo, infine, delle ordinanze monitorie nel dialogo fra Corti, si segnala A. Longo, *Iuxta propria principia. la Corte costituzionale tra autocomprensione identitaria, dialogo polemico tra Corti e un nuovo tipo di decisione monitoria, a partire dall’ordinanza 24 del 2017*, in *Rivista AIC*, 3/2017, § 5. Inutile dire che sul caso Taricco la bibliografia è sterminata... Ci si limita, quindi, a segnalare il commento all’ordinanza n. 24/2017 di A. Celotto, *Un rinvio pregiudiziale verso il dialogo o per il monologo. Nota a ord. C. Cost. 26 gennaio 2017*, n. 24, in *Giur.cost.*, 1/2017, 183 ss.

<sup>6</sup> C. Fusaro, *Il voto all’estero: quando i costituzionalisti... non ci stanno*, in *Quad.cost.*, 2/2002, 353.

Se, quindi, per il momento la Corte costituzionale ha evitato di pronunciarsi nel merito<sup>7</sup>, non ha certamente rinunciato a dialogare con il legislatore, inviandogli un monito preciso<sup>8</sup>: sul voto per corrispondenza ... la ricreazione è finita!

## 2. Genesi delle disposizioni costituzionali e norme di attuazione.

Ma è meglio procedere per gradi...

Ponendo fine ad un dibattito risalente addirittura agli inizi dello scorso secolo (e cioè al primo congresso degli emigranti italiani del 1908<sup>9</sup>), la legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1<sup>10</sup> ha finalmente introdotto l'attuale terzo comma dell'art. 48 Cost. La riforma costituzionale costituisce l'approdo di un lunghissimo percorso parlamentare, che ha attraversato diverse legislature<sup>11</sup>: cosicché la proposta

---

<sup>7</sup> A differenza di quanto hanno fatto, con esito opposto, il Tribunale costituzionale tedesco e la Corte costituzionale federale austriaca. La prima, chiamata a valutare il voto per corrispondenza, lo definì "*verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden*" ("costituzionalmente ineccepibile"): BverfGE, 15 febbraio 1967, 21, 200, 2 BVC (scaricabile da [www.servat.unibe.ch/dfr/bv021200.html](http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv021200.html)). La seconda ha rilevato il contrasto del voto per corrispondenza con i principi di segretezza e personalità del voto, che implicano necessariamente l'esercizio dello stesso in un luogo presidiato: VfGH, 16 marzo 1985, G18/85, VfSlg. 10412.

<sup>8</sup> Deve notarsi l'uso relativamente frequente degli *obiter dicta* nella giurisprudenza della Corte in materia elettorale. Si può fare l'esempio di quelli contenuti nelle sentenze nn. 15 e 16 del 2008, peraltro espressamente richiamati da Corte cost., 24 gennaio 2012, n. 13, in *Giur.cost.*, 1/2012, 85 ss., al punto 3 del considerato in diritto, per i quali si rinvia a G. Maestri, *Orizzonti di tecnica elettorale: problemi superati, irrisolti ed emersi alla luce della sentenza n. 35 del 2017*, in *Nomos*, 2/2017, 6; ovvero l'esempio dell'*obiter dictum* sul turno di ballottaggio fra coalizioni di liste di cui al § 9.2 del considerato in diritto di C. cost., 9 febbraio 2017, n. 35, per il quale si rinvia a V. Tondi della Mura, *La discrezionalità del legislatore in materia elettorale, la "maieutica" della Consulta e il "favor" (negletto) verso il compromesso legislativo: continuità e discontinuità fra le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017*, in *Rivista AIC*, 1/2018, 25 s.

<sup>9</sup> A. Aledda, *Gli italiani nel mondo e le istituzioni pubbliche*, Franco Angeli, Milano, 2016, 92, il quale ricorda come il primo Congresso degli Italiani all'estero si riunì a Roma per iniziativa dell'Istituto coloniale italiano dal 18 al 23 ottobre del 1908. L'A. ricorda che "in esso divenne centrale proprio il tema della partecipazione e della rappresentanza degli italiani all'estero in funzione di una sua possibile valorizzazione in sede consolare". Sul tema v., anche, F. Pastore, *A community of balance: Nationality law and migration politics in the history of post-unification Italy*, in *Journal of Modern Italian Studies*, vol. 9, n. 1, marzo 2004, 30.

<sup>10</sup> Recante "Modifica dell'art. 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero", pubblicata nella G.U. n. 15 del 20 gennaio 2000.

<sup>11</sup> C. Fusaro, *Il voto all'estero*, cit., 351, il quale parla del "più lungo iter legislativo della storia repubblicana". Già in questo senso F. Lankester, *L'innovazione costituzionale dilatoria e il voto degli italiani all'estero*, in *Quad.cost.*, 1/2000, 123, il quale parla del "tormentone degli ultimi cinquant'anni". Ricostruisce la lunga storia delle precedenti proposte di legge presentate nel

dall'On.le Mirko Tramaglia presentata il 30 luglio 1998, ormai matura e condivisa, registra l'adesione delle principali forze politiche presenti in Parlamento<sup>12</sup>, conseguendo, in tempi record, la maggioranza assoluta nella seconda votazione in entrambe le Camere<sup>13</sup>; e giunge alla promulgazione, senza che nei successivi tre mesi alcuna forza politica si faccia carico di proporre il referendum confermativo ex art. 138 Cost.<sup>14</sup>.

Il comma 3 dell'art. 48 contiene una riserva di legge "rinforzata", nella misura in cui la Costituzione, oltre ad attribuire un preciso compito al legislatore, ne predetermina almeno in parte il contenuto, nella specie richiedendo l'effettività del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero nonché l'istituzione di una circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere<sup>15</sup>.

---

Parlamento, a partire dalla prima del 1955, a firma del deputato Ferretti del Movimento Sociale Italiano, C. Fusaro, in Ministero degli Affari Esteri e CNEL (a cura di), *Esercizio del diritto di voto degli italiani all'estero*, Atti del Seminario Fiorentino del 1° ottobre 1988, Fratelli Palombi, Roma, 1988, 15 ss. V., anche, E. Bettinelli, *Il voto degli italiani all'estero*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Riforme elettorali*, Editrice Laterza, Bari-Roma, 1995, 199 ss.; M. Colucci, *Il voto degli italiani all'estero*, in *Storia dell'emigrazione italiana*, vol. II, *Arrivi*, a cura di P. Bevilacqua, A. De Clementi ed E. Franzina, Donzelli, Roma, 2002, 597 ss. e F. Lanchester (a cura di), *Il voto degli italiani all'estero. Seminario di studio e documentazione*, Bulzoni, Roma, 1988. Meritano di essere ricordate, inoltre, le proposte, tese a consentire una rappresentanza per gli Italiani residenti all'estero, formulate, ma non approvate, nella seduta del 20 maggio 1947 dell'Assemblea Costituente dagli onorevoli Piemonte e Schiavetti: G. Piemonte, in A.C., Assemblea Plenaria, CXXVII, 4084; F. Schiavetti, in A.C., Assemblea Plenaria, CXXVII, 4095.

<sup>12</sup> Il progetto di legge costituzionale (Atto Camera n. 5186) vedeva come cofirmatari, oltre a colleghi di partito di Tremaglia (gli on.li di Alleanza Nazionale Francesco Maria Amoruso e Giuseppe Tatarella) ed a deputati di Forza Italia (gli on.li Giuliano Urbani e Beppe Pisanu), numerosi esponenti di spicco eletti nella coalizione dell'Ulivo (fra i Democratici di Sinistra: gli on.li Antonio Bisceglie, Achille Occhetto e Fabio Mussi; fra i popolari: gli on.li Giovanni Bianchi, Antonello Soro e Vincenzo Cerulli Irelli; Antonio Maccanico dell'Unione Democratica; gli on.li Giuseppe Fronzuti e Roberto Manzione dell'UDR; gli on.li Paolo Manca e Luciana Sbarbati di Rinnovamento Italiano).

<sup>13</sup> Il progetto di legge Tremaglia (Atto Camera n. 5186) veniva approvato alla Camera il 24 febbraio 1999; al Senato (Atto S.3841), senza modifiche, il 28 aprile 1999; quindi riapprovato alla Camera (Atto Camera n. 5186-B) il 30 giugno 1999; infine, in seconda votazione, riapprovato dal Senato (Atto S.3841-B) il 29 settembre 1999. Dunque, un dibattito parlamentare durato decine di anni, che ha attraversato diverse legislature, si è poi concluso in modo quanto mai bipartisan e celere.

<sup>14</sup> Si ricorda che l'iter parlamentare della riforma costituzionale fu avviato durante il Governo Prodi (iniziato il 18 maggio del 1996 e terminato il 21 ottobre del 1998) e si svolse in larga misura e si concluse durante il governo D'Alema (iniziato il 21 ottobre del 1998 e terminato il 26 aprile del 2000).

<sup>15</sup> Sul tema v. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, I, 1976, 301, per il quale "le riserve di legge rinforzate, nel riservare alla legge l'emanazione di norme relative a certi

L'art. 48 contiene anche una finora inedita "riserva di norma costituzionale", in quanto il comma citato affida a futura "norma costituzionale" e non a "legge costituzionale", come in altri articoli della Costituzione<sup>16</sup>, l'assegnazione alla circoscrizione Estero del relativo numero dei seggi<sup>17</sup>: evidentemente, in seno al Parlamento si era trovata la convergenza sull'istituzione della circoscrizione Estero, ma non altrettanto sul numero dei deputati e dei senatori da assegnarle<sup>18</sup>.

Ad un anno di distanza, in adempimento della "riserva di norma costituzionale", con l. cost. 23 gennaio 2001, n. 1, sono approvate le modifiche agli artt. 56 e 57 Cost., che stabiliscono rispettivamente in 12 ed in 6 il numero dei deputati e dei senatori eletti nella circoscrizione Estero, comportando una deroga rispetto all'elezione su base regionale del Senato e un'ulteriore deroga rispetto al criterio generale di ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni in proporzione alla rispettiva popolazione, di cui al quarto comma tanto dell'art. 56 quanto dell'art. 57 Cost.<sup>19</sup>.

---

rapporti, le impongono anche di indirizzare queste ultime verso determinate finalità". V., anche, Id., 343.

<sup>16</sup> Artt. 81, u.c., 96, 132, c. 1, e 137, c. 1 Cost.

<sup>17</sup> Non si tratta certo di un refuso, ma di una scelta precisa del legislatore costituzionale. Lo conferma la lettura dell'illustrazione del progetto di legge, Atto Camera 4979, con il quale il presentatore on.le Mirko Tremaglia, in data 10 giugno 1998, con riferimento a precedente proposta di legge costituzionale poi esauritasi e sostituita dalla proposta di cui all'Atto Camera n. 5186, chiaramente dichiara di voler dare attuazione alla modifica dell'art. 48, nella parte in cui già prevedeva l'istituzione di "una circoscrizione Estero cui sono assegnati seggi nel numero che deve essere stabilito con norma costituzionale".

<sup>18</sup> Non a caso nella citata proposta di legge costituzionale Tremaglia, di cui alla nota che precede (Atto Camera 4979), si prevede di introdurre al comma 2 dell'art. 56 ed al comma 2 dell'art. 57 Cost. il riferimento espresso a n. 20 deputati e 10 senatori da eleggere nella circoscrizione Estero (com'è noto, invece, la previsione finale conterrà questi numeri in 12 deputati ed in 6 senatori). Sulla scelta di rinviare il nodo dell'individuazione del numero dei parlamentari da eleggere nella circoscrizione Estero v. F. Lankester, *L'innovazione costituzionale dilatoria e il voto degli italiani all'estero*, loc. cit.

<sup>19</sup> Sul punto v. E. Grosso, Art. 48, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Utet, Torino, 2006, 977, il quale nota come, "paradossalmente", fosse garantita agli Italiani residenti all'estero una maggiore "uguaglianza del voto" con le disposizioni anteriori alla legge 459/2001. In realtà di un paradosso non si tratta, in quanto l'attuazione del voto degli Italiani all'estero non preclude loro di optare per l'esercizio dell'elettorato attivo nel Comune di iscrizione anagrafica, ove il loro voto avrebbe lo stesso peso rappresentativo di tutti gli altri voti espressi nel territorio nazionale.

In ogni caso, la scelta di cristallizzare in Costituzione il numero preciso dei deputati e dei senatori da eleggere nella circoscrizione Estero non pare del tutto da condividere: è noto, infatti, che detto numero sottostima la rappresentanza di questi cittadini rispetto a quella che risulterebbe calcolando i seggi in ragione della proporzione alla rispettiva popolazione delle diverse circoscrizioni; è parimenti noto che detta sottostima sia in qualche modo giustificata dal

Con cadenza ancora annuale, in attuazione della riserva di legge ordinaria di cui all'art. 48 Cost. (ma anche dell'art. 3 della l. cost. n. 1/2001<sup>20</sup>), il Parlamento approva la legge 27 dicembre 2001, n. 459, con la quale si definiscono il criterio di attribuzione dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, le concrete modalità di presentazione delle liste, di voto (introducendo nel nostro ordinamento, per la prima volta, il voto per corrispondenza) e di riparto dei seggi, nonché l'estensione delle norme ivi prescritte anche alle consultazioni referendarie<sup>21</sup>. Si assicura,

---

dato della minore partecipazione al voto degli Italiani non residenti rispetto a quelli residenti sul territorio nazionale; ma, a voler portare alle estreme conseguenze questo ragionamento, sarebbe stata più saggia la decisione di determinare il numero dei parlamentari da eleggere nella circoscrizione Estero in una legge costituzionale, modificabile senza incidere sul testo stesso della Costituzione, in ragione del possibile incremento – o decremento - nel tempo degli effettivi elettori. Addirittura si registrano esperienze straniere (Croazia), nelle quali il numero dei deputati eletti all'estero è variabile ad ogni elezione in ragione di una formula che mette in rapporto il numero di voti "esteri" con la media dei voti occorrenti per conseguire un seggio nel territorio nazionale. Cfr. G. Tintori, *Il voto degli Altri: un nuovo modello di cittadinanza per una realtà articolata*, in G. Tintori (a cura di), *Il voto degli Altri. Rappresentanza e scelte elettorali degli italiani all'estero*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2012, 200. In generale sulle esperienze straniere v. E. Balsano, *La disciplina del voto all'estero. Un'analisi comparata*, *ivi*, 25 ss., ove si legge che in ben 115 nazioni sulle 214 considerate è garantito il voto all'estero e fra queste 11 nazioni prevedono forme di rappresentanza parlamentare riservata.

<sup>20</sup> L'art. 3, recante "Disposizioni transitorie", dispone: "1. In sede di prima applicazione della presente legge costituzionale ai sensi del terzo comma dell'articolo 48 della Costituzione, la stessa legge che stabilisce le modalità di attribuzione dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero stabilisce, altresì, le modificazioni delle norme per l'elezione delle Camere conseguenti alla variazione del numero dei seggi assegnati alle circoscrizioni del territorio nazionale. 2. In caso di mancata approvazione della legge di cui al comma 1, si applica la disciplina costituzionale anteriore".

<sup>21</sup> Risultano escluse dalla nuova disciplina del voto per corrispondenza le elezioni amministrative: esclusione comprensibile, nella misura in cui l'applicazione a queste consultazioni delle stesse modalità di voto previste per le elezioni di livello nazionale avrebbe richiesto uno straordinario e pressoché improponibile impegno da parte delle autorità consolari, protagoniste della procedura; ma anche perché dette consultazioni producono la rappresentanza di interessi locali, oggettivamente distanti da quanti vivono in modo stabile all'estero (anche se spesso più "sentiti", come hanno spesso testimoniato gli autobus che non di rado i residenti in Europa hanno organizzato onde recarsi nel proprio paese di origine per eleggere il sindaco ed il Consiglio comunale).

Va, tuttavia, notato, come questa esclusione abbia di fatto prodotto conseguenze significative e contraddittorie sul funzionamento dei sistemi elettorali soprattutto nei piccoli comuni, nei quali il numero di residenti all'estero è particolarmente cospicuo. Infatti, non di rado è accaduto che la mancata applicazione della regola dell'opzione di cui all'art. 4 della legge 27 dicembre 2001, n. 459 anche alle elezioni amministrative abbia indirettamente comportato come conseguenza il computo dei cittadini iscritti all'AIRE (Anagrafe Italiani residenti all'estero) nel numero degli aventi diritto al voto al fine del calcolo della percentuale, non inferiore al cinquanta per cento dei voti espressi, ai fini della validità del voto ottenuto dall'unica lista ammessa e votata, ai sensi dell'articolo 71, comma 10, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (T.U.E.L.); con l'evidente

inoltre, la facoltà dei residenti all'estero di manifestare, per ciascuna consultazione ed entro il 31 dicembre di ogni anno, la propria volontà di votare nel Comune italiano di ultima residenza, continuando così ad applicarsi, per quanti compiano questa opzione, il regime elettorale preesistente alla novella legislativa<sup>22</sup>.

Dopo l'adozione del relativo decreto di attuazione<sup>23</sup>, si sono avute le prime concrete applicazioni della nuova disciplina, con il voto degli Italiani all'estero nei due referendum del 2003<sup>24</sup> e nelle elezioni politiche del 2006: da allora, i nostri connazionali residenti all'estero hanno votato in altre quattro consultazioni referendarie abrogative (2005, 2009, 2011 e 2016), due referendum costituzionali (2006 e 2016) e tre consultazioni per il rinnovo del Parlamento (2008, 2013 e 2018)<sup>25</sup>.

---

ricaduta dell'annullamento delle elezioni comunali in Comuni nei quali, ove i residenti all'estero non fossero stati computati ai fini del *quorum* del cinquanta per cento dei voti espressi, le elezioni sarebbero state perfettamente valide. La questione è stata sottoposta all'attenzione della Consulta, la quale, tuttavia, ha ribadito l'ampia discrezionalità del legislatore nell'organizzazione dei sistemi elettorali. Sul punto v. C. De Fiores, *Questioni di quorum: le elezioni nei piccoli comuni e il voto degli italiani all'estero*, Nota a C. cost. 31 ottobre 2012, n. 242, in *Giur.cost.*, 5/2012, 3667 ss.; nonché, per i profili relativi alla discrezionalità legislativa, da ultimo, V. Tondi della Mura, *La discrezionalità del legislatore in materia elettorale*, cit., 8.

Per completezza di informazione, merita di essere richiamata anche C.cost., 4 maggio 2005, n. 173, in *Giur.cost.*, 3/2005, 1557 ss., in cui la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge 11 dicembre 2003, n. 21 della Regione Friuli-Venezia Giulia, recante "Norme urgenti in materia di enti locali, nonché di uffici di segreteria degli assessori regionali", nella parte in cui questa prevede, diversamente dalla normativa statale, che, per determinare il *quorum* dei votanti, «non sono computati fra gli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune quelli iscritti nell'anagrafe degli elettori residenti all'estero». Sul tema v. I. Giuseppe Passaniti, *Il "non voto" dei friulani all'estero: l'annosa questione del voto come "dovere civico" all'esame della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2005; E. Grosso, *Italiani all'estero ed elezioni comunali. La retorica dell'uguaglianza e la ragionevole differenziazione*, *ivi*.

<sup>22</sup> La l. 27 dicembre 2001, n. 459 è stata successivamente modificata in più parti dalla l. 6 maggio 2015, n. 52 e dalla l. 3 novembre 2017, n. 165. Sulle modifiche da ultimo introdotte v. G. Alberico, *Il voto degli italiani all'estero tra discriminazioni e imperituri dubbi di costituzionalità: cosa è cambiato con la nuova legge elettorale*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2018 del 16 aprile 2018.

<sup>23</sup> D.P.R. 2 aprile 2003, n. 104.

<sup>24</sup> I referendum del 2003 erano relativi alla "reintegrazione dei lavoratori illegittimamente licenziati dalle piccole imprese" ed alla "servitù coattiva di elettrodomestici". Per essi non fu raggiunto il *quorum* del 50% degli aventi diritto, necessario per la validità della consultazione.

<sup>25</sup> G. Tintori (a cura di), *Il voto degli Altri. Rappresentanza e scelte elettorali degli italiani all'estero*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2012 ove si compie una analisi delle prime esperienze del voto italiano, rispettivamente in Europa (A. Consonni, *Il voto italiano in Europa*, *ivi*, 51 ss.), America del Nord (S. Luconi, *Rappresentanza e voto nell'America del Nord*, *ivi*, 97 ss.), America Meridionale (F. Tarantino, *Rappresentanza e voto nell'America Meridionale*, *ivi*, 121 ss.) e Oceania (S. Battiston e B. Mascitelli, *Rappresentanza e voto in Oceania*, *ivi*, 151 ss.).

La riserva di 12 deputati (su 630) e 6 senatori (su 315), che è pari a circa il 2% della composizione del Parlamento<sup>26</sup>, pur sottostimando la rappresentanza dei residenti all'estero rispetto a quella degli altri cittadini, non è certo ininfluyente sugli equilibri politici italiani: prova ne sia, ad esempio, che tanto nel 2006<sup>27</sup> quanto nel 2013<sup>28</sup> sia risultata determinante sulla definizione delle forze di maggioranza in seno al Parlamento.

La normativa di attuazione, poi, ha il pregio di consentire, sulla scorta delle previsioni contenute nella legge n. 459/2001, modalità indubbiamente più agevoli per il voto di chi risiede stabilmente (ed oggi, con la legge n. 52/2015, anche temporaneamente, purché per non meno di tre mesi) fuori dal territorio nazionale. Non vi è dubbio, infatti, che il voto per corrispondenza, in questi quindici anni di sperimentazione, abbia permesso di agevolare notevolmente gli Italiani non residenti nel territorio nazionale, che in passato dovevano fare ritorno appositamente nel nostro Paese per esercitare il loro diritto di voto, con aggravio di

---

<sup>26</sup> Per il resto i seggi sono assegnati, alla stregua dell'attuale sistema elettorale, il c.d. "Rosatellum bis" (legge 3 novembre 2017, n. 165), per il 37% con sistema maggioritario a turno unico in collegi uninominali e per il restante 61% dei seggi, mediante sistema elettorale di tipo proporzionale, in collegi plurinominali di piccole dimensioni. Sulla recente riforma della legge elettorale si rinvia al numero monografico della rivista *dirittifondamentali.it* intitolato *Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche*, 1/2018, reperibile in [www.dirittifondamentali.it/numeri-monografici/disciplina-elettorale-sistema-dei-partiti-forma-di-governo-vecchie-e-nuove-problematiche/](http://www.dirittifondamentali.it/numeri-monografici/disciplina-elettorale-sistema-dei-partiti-forma-di-governo-vecchie-e-nuove-problematiche/); nonché a L. Manzella, *Il decennio nero degli italiani. Dal Porcellum al Rosatellum*, Volume 1 di Quaderni dell'associazione culturale liberalismo gobettiano, Avagliano Editore, Napoli, 2018; M. Podetta, *Il c.d. "Rosatellum-bis": liste artatamente corte ed "esaurimento" di candidati*, in *Oss.cost.*, 2/2018, 37 ss.; M.E. Rossi Barattini, *'Rosatellum bis': prima applicazione dell'ennesima legge elettorale della Seconda Repubblica*, in *Lo Stato*, 10/2018, 315 ss.; V. Tondi della Mura, *La discrezionalità del legislatore in materia elettorale*, cit., 43 ss.; A. Apostoli, *Il c.d. "Rosatellum-bis". Alcune prime considerazioni*, in *Oss.cost.*, 3/2017, 12 ss.; P. Maddalena, *Sovranità popolare e legge elettorale "Rosatellum"*, in *Nomos*, 3/2017, 7 ss.; C. Mirabelli, *Riflessioni di merito sul "Rosatellum" (al netto dalle polemiche politiche)*, in *Federalismi.it*, 20/2017.

<sup>27</sup> Redazionale, *Senato, Gli italiani all'estero danno la maggioranza all'unione*, in *Repubblica.it* dell'11 aprile 2006, reperibile in [www.repubblica.it/2006/04/sezioni/politica/elezioni-2006-8/senato-estero/senato-estero.html](http://www.repubblica.it/2006/04/sezioni/politica/elezioni-2006-8/senato-estero/senato-estero.html). Sul punto v. G. Zincone, *Prefazione*, in G. Tintori, *Fardelli d'Italia? Conseguenze nazionali e transnazionali delle politiche di cittadinanza italiane*, Carocci editore, 2009, 11, secondo il quale nella XV legislatura (28 aprile 2006 – 28 aprile 2008) alcuni senatori eletti all'estero ebbero "la possibilità di assumere un ruolo determinante nella tenuta del governo Prodi e di muovere pesanti richieste clientelari".

<sup>28</sup> A. Punzo, *Risultati elezioni 2013: con i voti degli italiani all'estero il Pd è il primo partito alla Camera*, in *Huffpost* del 21 marzo 2013, reperibile in [www.huffingtonpost.it/2013/03/01/risultato-elezioni-2013-con-i-voti-degli-italiani-allestero-il-pd\\_n\\_2788002.html](http://www.huffingtonpost.it/2013/03/01/risultato-elezioni-2013-con-i-voti-degli-italiani-allestero-il-pd_n_2788002.html).

spese a proprio carico, quantomeno per la parte del viaggio effettuata fuori dai confini nazionali (prevedendosi un sostegno per i costi di viaggio ma relativamente al solo tragitto compiuto in Italia)<sup>29</sup>. E ciò, evidentemente, in attuazione della riserva di legge rinforzata di cui all'art. 48, comma 3, Cost., che richiede sia assicurata "effettività" all'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero<sup>30</sup>.

### **3. Criticità applicative e dubbi della dottrina.**

Come si è visto in apertura di queste riflessioni, però, in questi quindici anni di sperimentazione del voto degli Italiani all'estero, non sono mancate criticità, che hanno indotto a mettere in discussione il voto per corrispondenza, auspicandone una totale<sup>31</sup> o parziale<sup>32</sup> eliminazione. Né sono mancate, anche, autorevoli proposte

---

<sup>29</sup> L'art. 117 del D.P.R. 361 del 30 marzo 1957, recante "Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati", ad esempio, riprendendo l'art. 47 della legge 16 maggio 1956, n. 493, prevedeva che "gli emigrati per motivi di lavoro, che rimpatriano per le elezioni, hanno diritto al trasporto ferroviario gratuito dalla stazione di confine al Comune in cui votano e viceversa". Sul punto è intervenuto l'art. 20 della legge n. 459/2001 che nel comma 1 abolisce "le agevolazioni di viaggio previste dall'articolo 117 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, e successive modificazioni, e dall'articolo 26 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, nonché, limitatamente alle elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, quelle previste dall'articolo 2 della legge 26 maggio 1969, n. 241". Tuttavia, con L. 6 maggio 2015, n. 52 (art. 2, comma 35) si sono stabilite, al riguardo ulteriori disposizioni, valevoli a decorrere dal 1° luglio 2016, e cioè i commi 1-bis e 2 dell'art. 20, per i quali: "1-bis. Fatto salvo quanto disposto dal comma 5 dell'articolo 4-bis, non è ammesso il voto per corrispondenza negli Stati con cui l'Italia non intrattiene relazioni diplomatiche, nonché negli Stati nei quali la situazione politica o sociale non garantisce neanche temporaneamente che l'esercizio del voto per corrispondenza si svolga in condizioni di eguaglianza, di libertà e di segretezza, ovvero 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. 2. Gli elettori residenti negli Stati di cui al comma 1-bis, hanno diritto al rimborso del 75 per cento del costo del biglietto di viaggio. A tale fine l'elettore deve presentare apposita istanza all'ufficio consolare della circoscrizione di residenza o, in assenza di tale ufficio nello Stato di residenza, all'ufficio consolare di uno degli Stati limitrofi, corredata del certificato elettorale e del biglietto di viaggio".

<sup>30</sup> C. Fusaro, *Il voto all'estero*, cit., 352, secondo il quale la parte prima dell'art. 48, comma 3, Cost. sarebbe "stata introdotta proprio per permettere il voto per corrispondenza".

<sup>31</sup> V. le dichiarazioni dell'ex Presidente del Senato Schifani riportate in *Voto all'estero, è polemica*, in *Il tempo.it* del 27 febbraio 2010, reperibile in [www.iltempo.it/politica/2010/02/27/news/voto-all-estero-e-polemica-734277/](http://www.iltempo.it/politica/2010/02/27/news/voto-all-estero-e-polemica-734277/): "La legge per l'elezione degli Italiani all'estero è una legge che va

per eliminare dalla Costituzione il riferimento alla circoscrizione Estero<sup>33</sup> ovvero per ridurre il numero dei parlamentari da essa espressi, destinate a rinvigorirsi nel

---

immediatamente cambiata, perché il voto per corrispondenza è uno scandalo”; si veda, fra gli opinionisti, l’intervento di Quirino Paris, *Abrogare il voto per corrispondenza degli italiani all’estero*, in *Noise from Amerika* del 26 febbraio 2010, reperibile in <http://noisefromamerika.org/articolo/abrogare-voto-corrispondenza-italiani-allestero>. Propone in modo sinottico il quadro delle proposte di riforma del voto degli Italiani all’estero nella XVI legislatura il documento intitolato “*Il dibattito parlamentare sulla riforma delle procedure elettorali per la Circoscrizione Estero*”, reperibile in *Temi dell’attività parlamentare*, all’indirizzo <http://leg16.camera.it/561?appro=264&Il>. Fra esse si segnala la proposta dell’on. Angeli (A.C. 3275) incentrata sull’abolizione del voto per corrispondenza, con la contestuale istituzione di seggi presso le rappresentanze diplomatiche e consolari italiane. Tendono allo stesso obiettivo numerose proposte di legge presentate al Senato nel corso della XVI legislatura, dalla proposta A.S. 2063 a firma del sen. Caselli (lo stesso senatore aveva presentato in precedenza analogo progetto, insieme ai colleghi Contini e Giordano: A.S. 976) alla proposta A.S. 624 dei senn. Berselli e Balboni, a quella A.S. 2049 del sen. FIRRARELLO, a quella, infine, A.S. 2048 del sen. Pastore ed altri. Più di recente, in occasione del dibattito che ha portato all’adozione della l. 3 novembre 2017, n. 165 (c.d. “Rosatellum bis”) il Movimento Cinque Stelle ha proposto l’abolizione del voto per corrispondenza e la previsione che sia possibile solo presso ambasciate e consolati. Cfr. L. Clemente, *Rosatellum bis, la proposta del M5S per limitare il voto degli italiani all’estero*, in *Repubblica.it* del 3 ottobre 2017, reperibile in [www.repubblica.it/politica/2017/10/03/news/rosatellum\\_bis\\_la\\_proposta\\_del\\_m5s\\_abolire\\_il\\_voto\\_per\\_corrispondenza\\_degli\\_italiani\\_all\\_estero\\_-177225425/](http://www.repubblica.it/politica/2017/10/03/news/rosatellum_bis_la_proposta_del_m5s_abolire_il_voto_per_corrispondenza_degli_italiani_all_estero_-177225425/).

<sup>32</sup> Una soluzione intermedia è stata presentata nel corso della XVII legislatura dai deputati Di Battista, Del Grosso, Manlio Di Stefano, Scagliusi, Sibilia, Spadoni, Tacconi, Grande (A.C. n. 2038 del 3 febbraio 2014, recante “Modifiche alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, in materia di esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini italiani residenti all’estero”, reperibile in [ww.camera.it/dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0017840.pdf?fbclid=IwAR0VvcTLDwGpL2zzoE9I73eAxnpnSoYSUwNPzqUSXxAOzcaLqhdGfqi\\_NI](http://ww.camera.it/dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0017840.pdf?fbclid=IwAR0VvcTLDwGpL2zzoE9I73eAxnpnSoYSUwNPzqUSXxAOzcaLqhdGfqi_NI)), prevedendosi che per votare dall’estero il cittadino dovesse recarsi all’ufficio consolare, salvo quanti vivessero a una distanza superiore a 50 km dallo stesso ufficio o avessero problemi fisici, per i quali invece sarebbe rimasto il voto per corrispondenza.

<sup>33</sup> G. Sica, *L’abolizione della circoscrizione estero nelle proposte dei «saggi» del Presidente Napolitano*, in *Federalismi.it*, 14/2013, il quale esamina la relazione finale presentata al Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano dal Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali istituito il 30 marzo 2013, che ha proposto «di eliminare le circoscrizioni estero, prevedendo il voto per corrispondenza, assicurandone la personalità e la segretezza». La proposta può apparire a prima vista contraddittoria, ma è stato notato che l’effettività del voto degli Italiani residenti all’estero, assicurata dal voto per corrispondenza, può realizzarsi anche in mancanza di una circoscrizione *ad hoc*, evitandosi così di riservare a determinati cittadini una specifica quota di seggi parlamentari (G. SICA, *La legge sul voto degli italiani all’estero e la rottura del principio della rappresentanza parlamentare nazionale*, in *Politica del diritto*, 4/2008, 708 ss., per il quale la previsione della Circoscrizione estero comporta una rottura del principio della rappresentanza parlamentare nazionale di cui all’art. 67 Cost.), essendo sufficiente che i voti siano distribuiti nelle circoscrizioni elettorali nazionali, prendendo come riferimento il comune di «appartenenza amministrativa». Cfr. G. Sica, *L’abolizione della circoscrizione estero, cit.*, 6.

contesto del dibattito politico, in cui si prospetta una riduzione complessiva del numero dei parlamentari per esigenze di contenimento dei “costi della politica”<sup>34</sup>.

Se, però, sul piano della ipotetica configurabilità non è da escludersi aprioristicamente una riforma costituzionale che comporti l’abolizione della circoscrizione Estero ovvero la riduzione dei parlamentari da essa espressi, non è

---

<sup>34</sup> Sul tema v., da ultimo, E. De Marco, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del “Governo del cambiamento*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2018, 591, per il quale le proposte di maggioranza riguardanti la composizione delle Camere nella corrente legislatura sono accomunate dall’esigenza di ridurre il numero dei componenti, limitandosi la riforma della normativa costituzionale relativa al Parlamento ad una riduzione nella stessa misura (del 36,5%) del numero di deputati e senatori (400 deputati e 200 senatori) “senza in alcun modo incidere su altri profili strutturali nonché sui profili funzionali di entrambi i rami del Parlamento”. Si veda, in particolare, *ivi*, nt. 5, ove sono citate le proposte di leggi di iniziativa del senatore Calderoli (Atto Senato n. 515), del senatore Patuelli (Atto Senato n. 805), del senatore Endrizzi (Atto Senato n. 584) e dei deputati Macina ed altri (Atto Camera n. 926) e D’Uva ed altri (Atto Camera n. 1172). Tra le opposizioni si segnala una analoga iniziativa del senatore Quagliariello (Atto Senato n. 214), comunicata alla presidenza il 4 aprile 2018, recante “Modifiche alla Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”, che parimenti prevede, nel riformulato art. 56, comma 2: “Il numero dei deputati è di quattrocento, otto dei quali eletti nella circoscrizione Estero”; e nel riformulato art. 57, comma 2: “Il numero dei senatori elettivi è di duecento, quattro dei quali eletti nella circoscrizione Estero”. La proposta è stata assegnata in sede referente alla prima commissione permanente del Senato della Repubblica (Affari costituzionali) il 25 luglio 2018 ed è attualmente in corso di valutazione da parte di quest’ultima.

Si veda, al riguardo la Relazione del Consiglio Generale degli Italiani all’Estero alla 42<sup>a</sup> Assemblea Plenaria del 13 novembre 2018, reperibile in [www.sitocgie.com/2018/11/23/relazione-del-cgie-alla-42%E1%B5%83-assemblea-plenaria-del-13-novembre-2018/](http://www.sitocgie.com/2018/11/23/relazione-del-cgie-alla-42%E1%B5%83-assemblea-plenaria-del-13-novembre-2018/), nella quale si legge: “Il CGIE è profondamente preoccupato perché a distanza di 12 anni dall’entrata in Parlamento dei primi eletti nella Circostrizione estero i governi che si sono succeduti e il Parlamento italiano non abbiano ancora ben compreso le potenzialità e il valore aggiunto della mera presenza e degli argomenti proposti dai rappresentanti delle Comunità italiane all’estero. Negli ultimi giorni abbiamo ricevuto la notizia che la Commissione Affari costituzionali del Senato ha avviato l’esame di una proposta di legge sulla riduzione del numero dei parlamentari eletti all’estero, anticipata già in estate dal Ministro Riccardo Fraccaro. Il CGIE non nega l’opportunità di rendere più snello e funzionale il massimo organo di rappresentanza della nostra Repubblica, ma siamo nettamente contrari a una riduzione della rappresentanza eletta direttamente all’estero per il principio che attiene alla piena uguaglianza dei diritti di tutti i cittadini italiani ovunque essi risiedano. Quando la circoscrizione Estero fu inserita nella Costituzione insieme al numero dei suoi eletti al Parlamento, fu concordato tra le forze parlamentari un numero basso per superare le resistenze a questa riforma. Il rapporto di rappresentanza tra cittadini ed eletti è stato sempre molto più basso per gli Italiani residenti all’estero e oggi lo è ancora di più, visto il forte aumento degli iscritti all’Aire e, di conseguenza, dell’elettorato attivo. L’ulteriore decurtazione di un terzo del numero dei rappresentanti, da 18 a 12, sarebbe dunque un vulnus profondo che dividerebbe i cittadini in categorie, sancendone un’inaccettabile differenza. Chiediamo al governo che tutta la questione sulla rappresentanza italiana, compresa la legge elettorale, venga esaminata e discussa complessivamente, per raggiungere quell’uniformità utile a indicare un’architettura che contempli una consapevole partecipazione dei cittadini italiani all’estero al processo legislativo e democratico del nostro Paese”.

certo facile immaginare che una simile riforma, ove non approvata in seconda lettura con la maggioranza dei due terzi di entrambe le Camere (circostanza questa assai improbabile), possa evitare poi il referendum costituzionale, nel quale il voto degli elettori residenti all'estero non è affatto dimidiato nel suo peso (come avviene per le elezioni politiche ove il riparto in seggi, eccezionalmente per la circoscrizione Estero, è inferiore proporzionalmente al numero dei cittadini residenti), prevedibilmente risultando determinante per il rigetto della riforma stessa, che sarebbe naturalmente percepita come un ridimensionamento dei diritti acquisiti dagli Italiani all'estero<sup>35</sup>.

Meno improbabile, invece, è che, alla lunga, possa decidere di intervenire la Corte costituzionale sulle modalità di voto previste nella l. n. 450/2001, stando al monito di recente lanciato nell'ordinanza n. 63/2018.

Se, quindi, sembra anche inutile indulgiare in questa sede nel richiamare il pensiero di quanti, nel tempo, hanno espresso perplessità sull'istituto del voto degli Italiani all'estero o sull'istituzione della circoscrizione Estero<sup>36</sup>, non altrettanto superfluo è,

---

<sup>35</sup> Del peso che può assumere il voto all'estero in caso di referendum costituzionale è consapevole il Prof. Alessandro Pace, presidente dei comitati per il No al referendum celebratosi il 4 dicembre 2016, tanto da fargli annunciare, a pochi giorni dalla celebrazione del voto, in caso di vittoria del sì con voto decisivo degli italiani all'estero, che "uno o più elettori possano proporre un reclamo all'Ufficio centrale del referendum, il quale, essendo un'autorità giurisdizionale, potrebbe sollevare davanti alla Consulta la questione di legittimità costituzionale degli art. 1 e 12 della legge 459". Evidentemente questa affermazione del Prof. Pace anticipa l'orientamento espresso da C.cost., Ord. n. 63/2018 cit. Questi articoli, infatti, disciplinando il voto per corrispondenza, sarebbero costituzionalmente "illegittimi violando gli articoli 3, 48 e 138 della Costituzione". cfr. A. D'Amato, *Cosa c'è di strano nel voto degli italiani all'estero per il referendum sulle riforme*, in *neXt* del 26 novembre 2016, reperibile in [www.nextquotidiano.it/cosa-ce-strano-nel-voto-degli-italiani-allestero-referendum/](http://www.nextquotidiano.it/cosa-ce-strano-nel-voto-degli-italiani-allestero-referendum/).

<sup>36</sup> G. Tarli Barbieri, *Il voto degli italiani all'estero: una riforma sbagliata*, in R. D'Alimonte e A. Chiaramonte, *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, il Mulino, Bologna, 2007, 121 ss.; E. Grosso, *Il voto all'estero: tra difficoltà applicative e dubbi di costituzionalità*, in *Quad.cost.*, 2/2002, 346 s.; G. E. Vigevani, *Il voto all'estero: interrogativi sulla riserva indiana per i candidati*, *ivi*, 348-350.

Fra le varie tesi contrarie al voto degli Italiani all'estero centrale è stata la constatazione che, nel caso dei cittadini non residenti in Italia, al diritto di voto spesso non corrisponda, o corrisponda in modo significativamente ridotto, il dovere di pagare le tasse nel nostro Paese, con la conseguenza che quel voto possa prestarsi a opzioni emotive slegate dagli interessi nazionali. Il tema è stato anche ripreso, in tempi diversi, nel dibattito politico. Cfr. M. Bordignon e P. Balduzzi, *Quei cittadini che votano ma non pagano le tasse*, in *lavoce.info* del 2 marzo 2010, reperibile in [www.lavoce.info/archives/26142/quei-cittadini-che-votano-ma-non-pagano-tasse/](http://www.lavoce.info/archives/26142/quei-cittadini-che-votano-ma-non-pagano-tasse/); M. Pandini, *Gli italiani e il voto all'estero: non pagano le tasse qui, perché decidono?*, in *LiberoQuotidiano.it* del 7

dicembre 2016, reperibile in [www.liberoquotidiano.it/news/italia/12245877/voto-italiani-estero-pacco-non-pagano-tasse-qui-decidono-.html](http://www.liberoquotidiano.it/news/italia/12245877/voto-italiani-estero-pacco-non-pagano-tasse-qui-decidono-.html); nonché D. Martirano, *Referendum, vai coi veleni!*, in *Dagospia.com* del 3 dicembre 2016, reperibile in [www.dagospia.com/rubrica-3/political/referendum-vai-coi-veleni-arrivano-schede-voto-estero-dopo-136970.htm](http://www.dagospia.com/rubrica-3/political/referendum-vai-coi-veleni-arrivano-schede-voto-estero-dopo-136970.htm) che riporta le affermazioni del Presidente Massimo D'Alema: «già il fatto che la nostra Costituzione sia scritta anche da chi sta all'estero, e non lavora e non paga le tasse in Italia, mi sembra una bizzarria. Bisogna poi vedere se si tratta di persone vere e non di schede elettorali comprate e riempite da una mano sola...».

Almeno l'argomento "tributario" merita un approfondimento.

Per prima cosa, non è del tutto esatto sostenere che gli italiani residenti all'estero non paghino le tasse nel nostro Paese. Certamente quest'affermazione non è fondata per la tassazione legata alle proprietà immobiliari: se infatti, fino agli anni 2012 e 2013 era possibile per il Comune considerare direttamente adibita ad abitazione principale l'unità immobiliare posseduta, dai cittadini italiani non residenti nel territorio dello Stato, a titolo di proprietà o di usufrutto in Italia, a condizione che non risultasse locata, a partire dall'anno 2014, dopo l'approvazione della l. 23 maggio 2014 n. 80, è stata eliminata la possibilità di assimilazione ad abitazione principale, dovendosi considerare detti immobili come seconda abitazione, quindi oggetto di imposta. La stessa legge, inoltre, all'art. 9-bis, prevede che "a partire dall'anno 2015 è considerata direttamente adibita ad abitazione principale una ed una sola unità immobiliare posseduta dai cittadini italiani non residenti nel territorio dello Stato e iscritti all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE), già pensionati nei rispettivi Paesi di residenza, a titolo di proprietà o di usufrutto in Italia, a condizione che non risulti locata o data in comodato d'uso". Stabilisce, altresì, al comma 2 dello stesso articolo che "sull'unità immobiliare di cui al comma 1, le imposte comunali TARI e TASI sono applicate, per ciascun anno, in misura ridotta di due terzi". Altrettanto si può dire per la tassa di successione, per la quale, ai sensi dell'art. 2 del D.lgs. 31 ottobre 1990, n. 346 (Testo Unico delle disposizioni concernenti l'imposta sulle successioni e donazioni) vale la regola generale dell'ambito territoriale dell'imposta di successione, con la conseguenza che, al di sopra delle soglie di esenzione, devono essere tassati tutti i beni trasferiti agli aventi causa, compresi quelli situati all'estero, qualora il *de cuius* fosse residente fiscalmente in Italia al momento del decesso, indipendentemente dalla sua cittadinanza. Invece, l'imposta di successione è limitata ai beni esistenti in Italia, nel caso in cui il dante causa risieda fiscalmente all'estero. In entrambi i casi, inoltre, gli eredi sono tenuti al pagamento delle tasse ipotecarie e catastali, come se la provenienza dei beni fosse *inter vivos*. Peraltro, a decorrere dal 17 agosto 2015 è entrato in vigore il Regolamento UE n. 650/2012, per il quale alla successione del cittadino europeo residente in altri Paesi dell'Unione, non si applicherà più la legge della propria nazionalità, ma quella del Paese di residenza, salvo apposita dichiarazione nel testamento con la quale si opti per la legge vigente nella Nazione di cui si è cittadini, aprendosi in tal modo la strada ad una sorta di *law shopping* dei morituri. Cfr. F. Buonomenna, *Recenti sviluppi della disciplina successoria in base al Regolamento (UE) n.650/2012*, *Commento a Reg. UE 650/2012*, in *Il Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 3-4/2015, 453 ss. e, più di recente, L. Baroni, *La regolamentazione europea della circolazione delle "decisioni" e degli "atti pubblici" in materia successoria e il certificato successorio europeo come strumento di attuazione transnazionale nello spazio di libertà sicurezza e giustizia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1/2017, 37 ss.

In generale, sul pagamento delle tasse da parte dei cittadini residenti all'estero v., da ultimo, G. Parente, *Fisco, così pagano le tasse i 5 milioni di italiani all'estero*, in *il Sole24Ore* del 17 settembre 2017, reperibile in [www.ilsole24ore.com/art/norme-e-tributi/2017-09-17/fisco-cosi-pagano-tasse-5-milioni-italiani-all-estero-110803.shtml?uuid=AEiebgUC](http://www.ilsole24ore.com/art/norme-e-tributi/2017-09-17/fisco-cosi-pagano-tasse-5-milioni-italiani-all-estero-110803.shtml?uuid=AEiebgUC). V., anche, G. Marianetti, *La lente del Fisco sui residenti esteri*, in *Corriere tributario*, 16/2017, 1263 ss.

Ma soprattutto, collegare il diritto di voto alla capacità contributiva non è possibile nel nostro ordinamento, in quanto ciò violerebbe il principio di uguaglianza enunciato in generale nell'art. 3 Cost. e meglio specificato con riferimento al voto nell'art. 48, comma 2. Indubbiamente, è

sottovalutando le criticità emerse, interrogarsi su come intervenire per farvi fronte. Perché il voto per corrispondenza, sia pure corretto per essere meglio conformato ai caratteri richiesti dall'art. 48, comma 2, Cost. (personalità, eguaglianza, libertà e segretezza del voto), rimane ancora nei fatti, almeno fintanto che lo sviluppo della tecnologia non permetta di superare le maggiori criticità relative al voto da remoto e via Internet, l'unico strumento che possa concretamente garantire l'effettività del diritto di voto dei nostri connazionali residenti all'estero<sup>37</sup>.

#### **4. Le proposte della CIGE per la riforma della legge n. 459/2001.**

Vanno, quindi, considerate con molta attenzione le proposte di riforma presentate dalla III Commissione "Diritti Civili, Politici e Partecipazione" nel documento, non a caso, intitolato "messa in sicurezza del voto all'estero", dibattuto nell'Assemblea plenaria del Consiglio Generale degli Italiani all'Estero (CGIE) lo scorso 15 novembre, nell'ambito dei lavori della 42.ma Assemblea Plenaria del CGIE, svoltasi presso il Ministero degli affari esteri dal 12 al 16 novembre 2018: esse riguardano modalità trasparenti e centralizzate – presso il Ministero dell'Interno – per la stampa delle schede; la corretta identificazione dell'elettore; modalità innovative per lo scrutinio (non più concentrato solo presso la Corte d'appello di Roma, ma suddiviso anche presso altre sedi di Corte d'Appello: Firenze, Milano e Napoli). E prospettano, soprattutto, la possibilità - invero oggetto di serrato dibattito in seno

---

esistita una tradizione costituzionale che ha collegato il diritto di voto alla capacità contributiva: con il motto "*no taxation without representation*" nel XVIII secolo i coloni che vivevano nelle 13 colonie americane esprimevano la propria lamentela nei confronti dell'Inghilterra, al punto che questo slogan costituì la parola d'ordine della rivoluzione americana. Cfr. F. Saitto, *No taxation without representation: il dibattito sul potere di tassare alle origini dell'esperienza costituzionale statunitense e la sua eredità*, in *Dir Pubbl*, 2/2013, 641 ss. Ma nella stessa esperienza d'oltreoceano, l'imposizione di una tassa come condizione dell'elettorato attivo (la c.d. *pool-tax*) è stata configurata come espressione di un inammissibile approccio censitario al diritto di voto; tant'è che, nel 1964, il XXIV emendamento alla Costituzione USA ha finalmente considerato la *pool-tax* illegittima nelle elezioni federali. Cfr. F. Saitto, *op.cit.*, 676 s., ove si cita anche la successiva giurisprudenza della Corte Suprema sul punto.

<sup>37</sup> Certo, esso non potrà, data l'impossibilità di installare seggi in prossimità delle abitazioni degli elettori, come accade in Italia, svolgersi con le stesse modalità operanti nel nostro Paese. E quindi sono necessarie alcune deroghe. D'altronde questa circostanza non è sconosciuta al nostro ordinamento, che, come è stato notato in una delle più complete "difese" del voto per corrispondenza rinvenibile nel dibattito costituzionalistico, conosce l'istituto dell'accompagnamento nel seggio per l'elettore non vedente. C. Fusaro, *Il voto all'estero, cit.*, 351.

alla menzionata Assemblea del CGIE - che si inverta l'opzione, nel senso che siano i cittadini residenti all'estero a manifestare presso ciascun Consolato, *una tantum*, la loro volontà di esercitare il diritto di voto per corrispondenza, altrimenti rimanendo iscritti nelle liste elettorali del Comune di ultima residenza in Italia, ove poter in ogni caso recarsi per l'esercizio dell'elettorato attivo<sup>38</sup>.

Le proposte caldegiate dal CGIE sembrano tutte complessivamente ispirate al buon senso e meritevoli di essere prese in considerazione seriamente dal Parlamento, per iniziare a mitigare le criticità che il concreto esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero hanno evidenziato in questi anni. Peraltro, molte di esse sono già state oggetto, per il passato, di svariate proposte di iniziativa legislativa tanto alla Camera quanto al Senato<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> L'attuale art. 4 della l. n. 459/2001, invece, configura il voto per corrispondenza come la regola e richiede una opzione espressa per poter votare presso il Comune di ultima residenza in Italia: "1. In occasione di ogni consultazione elettorale l'elettore può esercitare l'opzione per il voto in Italia di cui all'articolo 1, comma 3, dandone comunicazione scritta alla rappresentanza diplomatica o consolare operante nella circoscrizione consolare di residenza entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello previsto per la scadenza naturale della legislatura. 2. In caso di scioglimento anticipato delle Camere o di indizione di referendum popolare, l'elettore può esercitare l'opzione per il voto in Italia entro il decimo giorno successivo alla indizione delle votazioni. 3. Il Ministero degli affari esteri comunica, senza ritardo, al Ministero dell'Interno i nominativi degli elettori che hanno esercitato il diritto di opzione per il voto in Italia, ai sensi dei commi 1 e 2. Almeno trenta giorni prima della data stabilita per le votazioni in Italia il Ministero dell'Interno comunica i nominativi degli elettori che hanno esercitato l'opzione per il voto in Italia ai comuni di ultima residenza in Italia. I comuni adottano le conseguenti misure necessarie per l'esercizio del voto in Italia (...)"

<sup>39</sup> Già nella XVI legislatura va ricordata la proposta di legge dell'on. Zacchera (A.C. 3390), che rende la facoltà di voto per corrispondenza un'opzione al pari di quella di recarsi direttamente a votare in Italia, e prevede l'istituzione di appositi seggi presso le rappresentanze diplomatico-consolari italiane, ovvero in altri uffici comunque posti sotto la responsabilità del personale diplomatico e delle forze dell'ordine. Si prevede, inoltre, di centralizzare in Italia la stampa dei plichi necessari all'esercizio del voto per corrispondenza, rendendo così possibile il puntuale riscontro di quelli non utilizzati, e limitando i costi ai soli elettori optanti per la modalità per corrispondenza.

Similmente, la proposta a prima firma dell'on. Franceschini, presentata alla Camera il 27 luglio 2010 (A.C. 3663) prevedeva all'art. 1 l'istituzione di un apposito elenco dei cittadini italiani residenti all'estero che espressamente manifestino la volontà di esercitare il diritto di voto nel paese di residenza; l'articolo 2 prevedeva la stampa dei plichi elettorali in Italia a cura del Ministero dell'Interno, che entro determinate scadenze provvede alla consegna dei plichi elettorali agli uffici elettorali consolari. Gli articoli 3 e 4, infine, introducevano disposizioni tese a garantire un più elevato livello di sicurezza delle operazioni di voto, stabilendo che l'invio dei plichi agli elettori debba avvenire con un sistema attestante la ricezione da parte dell'elettore. L'articolo 5 prevedeva la costituzione, presso le Corti di appello di Roma, Firenze, Milano e Napoli di altrettanti uffici centrali per la Circoscrizione Estero, ciascuno competente per una

Fra le diverse proposte avanzate, sembra particolarmente meritevole di considerazione quella di invertire l'opzione di cui all'art. 4 della legge n. 459/2001, la quale ha già ricevuto significative adesioni in dottrina<sup>40</sup> ed è stata ripetutamente avanzata nel dibattito parlamentare svoltosi nel corso della XVII legislatura<sup>41</sup>:

---

delle relative ripartizioni. Contenuti sostanzialmente analoghi alla proposta Franceschini si rinvenivano nel progetto presentato il 28 luglio 2010 al Senato dalla sen. Anna Finocchiaro (A.S. 2303).

<sup>40</sup> G. Sica, *L'abolizione della circoscrizione estero*, cit., 10 s., il quale sottolinea come il sistema di voto ne risulterebbe "più coerente e più «economico», sotto tutti i punti di vista", nella misura in cui il materiale elettorale sarebbe inviato esclusivamente a quanti abbiano dichiarato espressamente la volontà di votare per corrispondenza, evitandosi di spedire i plichi anche ad elettori disinteressati, che li lasciano potenzialmente in balia di quanti vogliono impossessarsene per operare brogli. Di recente auspica l'inversione dell'opzione anche A. Gratteri, *Quali e quante leggi elettorali?*, in *Rivista AIC*, 1/2017 del 23 gennaio 2017, § 6, il quale, richiamando la Raccomandazione della Commissione europea del 29 gennaio 2014, evidenzia il riflesso positivo che la modifica dell'art. 4 della legge n. 459/2001 avrebbe su altre problematiche, dalla maggiore garanzia dei requisiti di personalità e segretezza del voto al superamento dei timori relativi al decisivo apporto di "cittadini politicamente troppo distanti dalla comunità nazionale". Infine, questa riforma inciderebbe, a giudizio dell'A., sul *quorum* di validità dei referendum abrogativi, nella misura in cui "il criterio dell'iscrizione nelle liste elettorali su richiesta eviterebbe il rischio di subordinare la validità del referendum a un elettorato estremamente disinteressato e che, fisiologicamente, presenta tassi di astensione ben superiori al cinquanta per cento". Ovviamente, questa osservazione avrebbe senso solo nel caso in cui la mancata opzione espressa a favore del voto per corrispondenza comportasse in capo all'elettore la perdita, relativamente a quella tornata elettorale, del diritto di voto; non altrettanto ove si avesse come conseguenza la permanenza nelle liste elettorali del Comune italiano di iscrizione anagrafica. E' evidente, infatti, che, in questo caso, sarebbero insussistenti le conseguenze sul *quorum* dell'inversione dell'opzione. Per risolvere a monte questa problematica, invece, basterebbe intervenire sull'istituto referendario e prevedere, come ad esempio avviene nell'art. 75, comma 4, dello Statuto della Regione Toscana, come *quorum* di validità la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni anziché la partecipazione alla votazione della maggioranza degli aventi diritto al voto ("La proposta di abrogazione soggetta a referendum è approvata se partecipa alla votazione la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali e se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi"). In questo senso si era orientata, nel modificare l'art. 75 Cost., anche la delibera di legge di riforma costituzionale approvata dalla Camera dei Deputati il 12 aprile 2016 e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016 (c.d. riforma "Renzi-Boschi"), respinta nel referendum del 4 dicembre 2016, sia pure nel caso in cui la richiesta di referendum fosse stata avanzata da ottocentomila elettori e non solo da cinquecentomila. Sul tema v. E. Castorina, *Gli istituti di democrazia diretta nella legge di riforma costituzionale "Renzi-Boschi": cosa cambia sul versante della "democrazia partecipativa"?*, in *Rivista AIC*, 4/2016 e M. Volpi, *Referendum e iniziativa popolare: quale riforma?*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2016.

<sup>41</sup> Prevede, nel contesto di un ridisegno più articolato del voto per i residenti all'estero, l'inversione dell'opzione di cui all'art. 4 della legge n. 459/2001 il disegno di legge presentato dai deputati Di Battista, Del Grosso, Manlio Di Stefano, Scagliusi, Sibilia, Spadoni, Tacconi, Grande (A.C. n. 2038 del 3 febbraio 2014), cit., retro, nt. 31. Si legge nell'illustrazione: "Si propone, dunque, come correttivo, di invertire l'opzione ponendo a carico di chi volesse partecipare alle elezioni di manifestare tale volontà semplicemente inviando al comune di ultima residenza in Italia una comunicazione per via telematica; in tal modo, oltre al risultato di

questa “inversione”, infatti, riducendo significativamente il numero degli esercenti il diritto di voto per corrispondenza (ai soli cittadini residenti all'estero che richiedano espressamente di esercitare in questo modo il proprio elettorato attivo), renderebbe tutto il sistema elettorale ben più facile e meno costoso da gestire, a partire dalla redazione degli elenchi degli aventi diritto al voto. Essa avrebbe l'indubbio pregio di operare una sorta di “scrematura” fra gli aventi diritto,

---

chiedere ai cittadini di manifestare il loro legame alla comunità politica e sociale italiana, si potrebbe snellire e semplificare il lavoro degli uffici consolari che non devono più impiegare forza lavoro e risorse per cercare di reperire gli aventi diritto al voto”. Sostanzialmente si propongono il medesimo obiettivo la proposta di legge d'iniziativa dei deputati Tacconi, Caruso, Catalano, Gianni Farina, Fedi, Fitzgerald Nissoli, Garavini, La Marca, Porta, A.C. n. 2413, recante “Modifiche alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, in materia di esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini italiani residenti all'estero”, presentata il 28 maggio 2014, il cui art. 1 sostituisce l'art. 1 della legge 27 dicembre 2001, n. 459 nel modo seguente: «- 1. I cittadini italiani residenti all'estero, iscritti nelle liste elettorali di cui all'articolo 5, comma 1, per l'elezione delle Camere e per i referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione, esercitano il diritto di voto nella circoscrizione del territorio nazionale relativa alla sezione elettorale in cui sono iscritti. 2. Gli elettori di cui al comma 1 possono esercitare il diritto di voto nella circoscrizione Estero ed esprimono tale opzione con apposita comunicazione scritta da inviare alla rappresentanza diplomatica o consolare operante nella circoscrizione consolare di residenza e, tramite quest'ultima, al comune di ultima residenza. 3. Gli elettori di cui al comma 2 votano per corrispondenza o con voto elettronico. 4. Ai fini di cui al comma 3, l'elettore che ha optato per l'esercizio del diritto di voto nella circoscrizione Estero indica anche, nell'apposito modulo, se desidera votare per corrispondenza o con voto elettronico». Similmente accade per la proposta di legge d'iniziativa dei deputati Speranza, Cuperlo, Garavini, Boschi, Fedi, Gianni Farina, La Marca, Porta, Stumpo, Borghese, Bossi, Buttiglione, Caruso, Dellai, Fitzgerald Nissoli, Locatelli, Marazziti, Merlo, Francesco Saverio Romano, Scotti, A.C. 1955, intitolata “Modifiche alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, recante norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero”, presentata il 15 gennaio 2014, nella quale il comma 3 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2001, n. 459 è sostituito dal seguente: « 3. I cittadini italiani residenti all'estero non iscritti nelle liste elettorali di cui all'articolo 5, comma 1, esercitano il diritto di voto in Italia e votano nella circoscrizione del territorio nazionale relativa alla sezione elettorale in cui sono iscritti»; parallelamente risulta così sostituito l'art. 5 della legge n. 459/2001: «- 1. In ciascun consolato è istituito un ufficio elettorale con il compito di provvedere, per il territorio di propria competenza, alla costituzione dell'elenco dei cittadini italiani residenti all'estero finalizzato alla predisposizione delle liste elettorali per le votazioni di cui all'articolo 1, comma 1. In tale elenco sono iscritti esclusivamente i cittadini italiani residenti all'estero che comunicano all'ufficio elettorale, secondo le modalità previste al comma 2, la propria volontà di partecipare alle votazioni e, ai fini del controllo, il numero identificativo del proprio passaporto o della carta d'identità o di un documento d'identità valido rilasciato dal Paese di residenza e riconosciuto dal Ministero dell'interno». Analoga a questa proposta presentata alla Camera è il disegno di legge d'iniziativa dei Senatori Zanda, Micheloni, Giacobbe, Turano, Gotor, Pagliari e Zin, presentato al Senato con A.S. n. 1235 il 10 gennaio 2014, recante “Modifiche alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, in materia di esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini italiani residenti all'estero”.

facendo emergere quelli che ancora hanno un legame reale con la madre Patria<sup>42</sup>. In ogni caso, il diritto di voto non sarebbe comunque precluso a quanti non esprimano l'opzione, permanendo in capo agli stessi la possibilità di votare nel Comune italiano di iscrizione elettorale.

### ***5. Ulteriori necessari aggiustamenti de iure condendo per superare i dubbi di costituzionalità sul voto per corrispondenza.***

Anche nel corso della appena apertasi XVIII legislatura, si prospetta fervido dibattito per una revisione della disciplina del voto degli Italiani all'estero<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> G. Tintori, *Il voto degli Altri: un nuovo modello di cittadinanza per una realtà articolata*, in G. Tintori (a cura di), *Il voto degli Altri*, cit., 181 ss., il quale rileva l'estrema complessità dal punto di vista sociologico del fenomeno degli Italiani residenti all'estero, chiarendo che una parte significativa degli iscritti all'AIRE sono discendenti di seconda, terza o quarta generazione di espatriati. Infatti, i discendenti in via diretta di avi italiani (dopo la decisione della Corte costituzionale 9 febbraio 1983, n. 30 la regola vale anche per la discendenza femminile), che si dimostri non abbiano mai rinunciato alla cittadinanza di origine, possono ottenere la cittadinanza italiana (anche quale doppia cittadinanza, dopo la legge 5 febbraio 1992, n. 91), sbrigando le necessarie formalità presso la rappresentanza consolare territorialmente competente, senza necessità di dimostrare l'esistenza di particolari legami di natura culturale, sociale, economica o politica con l'Italia. L'A. ricorda che tra il 1998 e il 2011 circa un milione di individui hanno ottenuto in questo modo la cittadinanza. Fra le motivazioni che, a suo giudizio, hanno spinto una parte dei richiedenti, soprattutto in America Meridionale, vi sarebbe anche la possibilità di avere libero accesso all'Unione europea e di aggirare le norme sul visto di ingresso negli Stati Uniti (*Idem*, 185). Gli espatriati di prima generazione si concentrerebbero, invece, soprattutto in Europa. A fronte di questa eterogeneità di situazioni, l'A. propone una riforma della legislazione sulla cittadinanza italiana, che possa distinguere fra "un'appartenenza essenzialmente simbolica alla nazione, su un modello di *ethnizenship* o *external quasi-citizenship*, che vincoli però l'accesso ai diritti connessi con la cittadinanza piena, tra i quali l'elettorato attivo e passivo e la libera circolazione nel territorio di Schengen", che andrebbe invece riconosciuta solo a quanti presentino "requisiti che dimostrino legami significativi con il paese", quali la conoscenza della lingua o un periodo di residenza nel territorio italiano (*Idem*, 205). In ogni caso, l'A. auspica quale "primo intervento", il "richiedere a tutti i cittadini all'estero, indistintamente, l'iscrizione alle liste elettorali, se non in occasione di ogni scadenza elettorale, perlomeno periodicamente, abolendo la coincidenza meccanica tra Aire e registri elettorali" (*Idem*, 204).

<sup>43</sup> Non a caso, già nel discorso di insediamento al Senato, il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte ha dichiarato: "Il Governo presterà la dovuta attenzione anche alle legittime istanze che verranno dai Parlamentari eletti all'estero. Abbiamo già iniziato a meditare sulle criticità del sistema di voto all'estero e sulla necessità di introdurre misure adeguate a prevenire il rischio che alle votazioni si accompagnino brogli". Cfr. Il discorso d'insediamento di Giuseppe Conte al Senato, reperibile in [www.linkiesta.it/it/article/2018/06/05/il-discorso-dinsediamento-di-giuseppe-conte-al-senato/38346/](http://www.linkiesta.it/it/article/2018/06/05/il-discorso-dinsediamento-di-giuseppe-conte-al-senato/38346/) del 05 giugno 2018.

Nel corso della XVIII legislatura, appena apertasi (23 marzo 2018), sono già stati presentati, nel momento in cui si completa questo lavoro, ben tre progetti di legge alla Camera e quattro al

Certamente, *de iure condendo*, sembra opportuno porre rimedio ad alcune incongruenze di recente apportate alla normativa in esame dalla legge n. 165/2017<sup>44</sup>, a partire dall'irragionevole preclusione per il candidato nella circoscrizione Estero di presentarsi anche in collegi uninominali o plurinominali del territorio nazionale<sup>45</sup>.

---

Senato, i cui testi, tuttavia, non sono allo stato ancora reperibili sul sito del Parlamento. Quanto alla Camera essi sono: C.799 a firma dell'On. Fausto Longo (Misto, Civica Popolare-AP-PSI-Area Civica), recante "Disposizioni per favorire il diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero mediante l'introduzione del voto elettronico", presentato alla Camera il 27 giugno 2018; C.990 a firma dell'On. Edmondo Cirielli (FDI), recante "Delega al Governo per la revisione della disciplina per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero", presentato alla Camera il 25 luglio 2018; C.1392, a firma dell'On. Gennaro Migliore (PD), recante "Modifiche alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, in materia di esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini italiani residenti all'estero", presentato alla Camera il 22 novembre 2018. Quanto al Senato essi sono: S.949 a firma del Sen. Vito Rosario Petrocchi (M5S), recante "Modifiche alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, in materia di esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini italiani residenti all'estero e delega al Governo per l'introduzione del voto elettronico per l'esercizio del diritto di voto all'estero", presentato al Senato il 20 novembre 2018; S.936 a firma del Sen. Laura Garavini (PD) e altri, recante "Modifiche alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, recante norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero", Presentato al Senato il 13 novembre 2018; S.34, a firma del Sen. Dieter Steger (Aut. SVP-PATT, UV) e altri, recante "Modifiche alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, in materia di esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini italiani residenti all'estero", presentato al Senato il 23 marzo 2018; S.80, a firma del Sen. Loredana De Petris (Misto), recante "Delega al Governo in materia di garanzie di segretezza del voto degli italiani all'estero e norme per la semplificazione in materia di raccolta di firme per i referendum e per la presentazione delle liste elettorali", presentato al Senato il 23 marzo 2018.

<sup>44</sup> Per le quali v., diffusamente, A. Gemma, *Il voto degli italiani all'estero tra discriminazioni e imperituri dubbi di costituzionalità: cosa è cambiato con la nuova legge elettorale*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2018, del 16 aprile 2018.

<sup>45</sup> P. Costanzo, L. Trucco, *Il "terreno" del sistema: tra circoscrizioni e collegi*, in *Giur.it.*, 2018, *Gli Speciali*, 35; A. Gemma, *Il voto degli italiani all'estero*, cit., 12, che sottolineano la situazione paradossale per cui i cittadini italiani residenti all'estero che optino per una candidatura all'estero vedrebbero limitato il proprio elettorato passivo, a differenza dei cittadini residenti in Italia o gli stessi cittadini residenti all'estero che optino per una candidatura in Italia.

Parimenti irragionevole è anche il nuovo comma 4-bis dell'art. 8 della legge n. 459/2001, secondo il quale non possono essere candidati nella circoscrizione Estero coloro che "ricoprono o che hanno ricoperto nei cinque anni precedenti la data delle elezioni cariche di Governo o cariche politiche elettive a qualsiasi livello o incarichi nella magistratura o nelle Forze armate in uno Stato estero". Sul tema v. A. Gemma, *Il voto degli italiani all'estero*, cit., 13, per il quale "si tratta di una causa di incandidabilità del tutto peculiare, valevole soltanto per gli elettori che volessero candidarsi nella circoscrizione Estero. Una limitazione del diritto di elettorato passivo che pare essere in contrasto con quanto previsto dalle disposizioni costituzionali (...). Non si comprende come un cittadino possa essere contemporaneamente candidabile (in territorio nazionale) e incandidabile (nella circoscrizione Estero)".

Ma il terreno di confronto, per mettere in sicurezza dal punto di vista costituzionale il voto dei nostri connazionali residenti all'estero, non potrà che essere quello, più delicato, delle modalità stesse di voto.

Nella trascorsa legislatura si sono registrate plurime proposte al riguardo: da quella che punta a sostituire il sistema proporzionale in uso con un sistema maggioritario, nel quale risulti eletto il candidato che abbia riportato la maggioranza dei voti in ogni singolo collegio<sup>46</sup>; a quelle che eliminano del tutto il voto per corrispondenza, concentrandolo presso le sedi diplomatiche e consolari ovvero in luoghi comunque presidiati sotto la rispettiva responsabilità<sup>47</sup>; a quelle proposte che di fatto

---

<sup>46</sup> Proposta di legge d'iniziativa del deputato Gianni Farina, intitolata "Modifiche alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, in materia di esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini italiani residenti all'estero", A.C. 3721, presentata il 5 aprile 2016, il cui art. 4, modificando l'art. 6 della legge 27 dicembre 2001, n. 459, dispone: "1. L'articolo 6 della legge 27 dicembre 2001, n. 459, è sostituito dal seguente: «1. Il Governo provvede a individuare, entro un mese dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, dodici collegi, quanti sono i seggi da attribuire, nell'ambito della circoscrizione Estero. In ciascun collegio le liste elettorali dei partiti o delle loro coalizioni presentano ciascuna un solo candidato ed è eletto il candidato che ottiene la maggioranza dei voti in ogni singolo collegio»".

<sup>47</sup> Disegno di legge d'iniziativa dei senatori De Petris, Mineo, Petraglia, Mario Mauro, Bocchino, Barozzino, Cervellini e De Cristofaro, comunicato alla Presidenza il 6 settembre 2017, A.S. n. 2898, intitolato "Delega al Governo in materia di garanzie di segretezza del voto degli italiani all'estero e norme per la semplificazione in materia di raccolta di firme per i referendum e per la presentazione delle liste elettorali", il cui art. 1 prevede: "Il Governo è delegato ad adottare, entro un mese dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'interno, uno o più decreti legislativi di modifica della normativa prevista dalla legge 27 dicembre 2001, n. 459, recante norme per il voto degli italiani all'estero, secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) garantire che il voto degli italiani all'estero sia personale e segreto ed espresso con modalità paragonabili a quelle di chi vota in Italia, rivedendo, a questo fine, i criteri dell'attuale modalità di espressione del voto degli italiani all'estero escludendo il voto per corrispondenza; individuare le sedi consolari e gli Istituti italiani di cultura come sedi prioritarie per esprimere il voto nel rispetto delle previste condizioni". Dello stesso tenore è anche la proposta di legge di iniziativa dei deputati Brunetta, Occhiuto, Sisto, Calabria, Ravetto, Gelmini, Baldelli, Gregorio Fontana, Carfagna, Archi, Bergamini, Biancofiore, Catanoso, De Girolamo, Giacomoni, Giammanco, Alberto Giorgetti, Gullo, Milanato, Palmieri, Palmizio, Polidori, Polverini, Prestigiaco, Romele, Russo, Santelli, Sarro, Secco, Elvira Savino, Sandra Savino, Vito, recante "Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di elezione della Camera dei deputati, al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione del Senato della Repubblica, e alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, in materia di diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero, nonché delega al Governo per la determinazione dei collegi circoscrizionali e uninominali", A.C. n. 4327, presentata il 23 febbraio 2017, il cui art. 4, che apporta modifiche alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, dispone "1. Alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, sono apportate le seguenti modificazioni: a) all'articolo 1, comma 2, le parole: «per corrispondenza» sono

estendono ulteriormente il voto per corrispondenza, nella misura in cui, fermo restando l'attuale impianto della legge n. 459/2001 per i candidati della circoscrizione Estero, prevedono che l'elettore non residente in Italia possa scegliere di votare per i candidati della circoscrizione del territorio nazionale nella quale è iscritto sia recandosi personalmente nel Comune di iscrizione elettorale che esprimendo il proprio voto per corrispondenza<sup>48</sup>; alle proposte, infine, che, accanto al voto per corrispondenza ed a quello esercitato recandosi nel Comune di originaria residenza, aggiungono la possibilità di voto elettronico presso le rappresentanze diplomatiche e consolari italiane operanti nella circoscrizione consolare territorialmente competente<sup>49</sup>.

---

sostituite dalle seguenti: «presso apposite sedi distribuite sul territorio, individuate dalle rappresentanze diplomatiche e consolari dell'Italia nell'ambito delle rispettive circoscrizioni».

<sup>48</sup> Proposta di legge di iniziativa del deputato Ottobre, recante "Modifiche alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, in materia di esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini italiani residenti all'estero", A.C. n. 3007, presentata il 10 aprile 2015, il cui art. 1, rubricato "Introduzione del voto per corrispondenza nelle circoscrizioni del territorio nazionale da parte dei cittadini residenti all'estero", prescrive: "1. Alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, sono apportate le seguenti modificazioni: a) il comma 3 dell'articolo 1 è sostituito dal seguente: «3. Gli elettori di cui al comma 1 possono esercitare il diritto di voto in Italia personalmente, ovvero per corrispondenza. In tale ultimo caso essi votano nella circoscrizione del territorio nazionale relativa alla sezione elettorale in cui sono iscritti, previa opzione valida per la votazione immediatamente successiva e per le votazioni che si susseguono fino a revoca dell'opzione medesima. Con l'opzione per l'espressione del voto nella circoscrizione del territorio nazionale l'elettore indica se intende votare personalmente, ovvero se intende avvalersi del voto per corrispondenza. Con le medesime modalità l'elettore può modificare la propria scelta revocando contestualmente la precedente opzione». Parallela a questa proposta è il Disegno di legge d'iniziativa dei senatori Zeller e Berger, A.S. n. 39, comunicato alla presidenza il 15 marzo 2013, intitolato "Modifiche alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, in materia di esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini italiani residenti all'estero".

<sup>49</sup> Disegno di legge d'iniziativa dei senatori Fausto Guilherme Longo, Ianiece, Orellana e Panizza, A.S. n. 2907, comunicato alla presidenza il 20 settembre 2017, intitolato "Disposizioni per favorire il diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero mediante l'introduzione del voto elettronico", dove si prevede una "opzione da esercitare per ogni votazione e valida limitatamente ad essa, tra le forme indicate al comma 2. 2. Gli elettori di cui al comma 1 votano: a) per corrispondenza; b) attraverso procedimento elettronico presso le rappresentanze diplomatiche e consolari italiane operanti nella circoscrizione consolare di residenza; c) in Italia presso la circoscrizione del territorio nazionale relativa alla sezione elettorale in cui sono iscritti». Possono considerarsi pressoché equivalenti anche i disegni di legge d'iniziativa del senatore Mauro, A.S. n. 2624, comunicato alla presidenza il 15 dicembre 2016, recante "Modifiche alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, in materia di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero mediante procedimento elettronico" e quello di iniziativa del senatore Razzi, A.S. n. 2023, comunicato alla presidenza il 24 luglio 2015, recante "Disposizioni per l'introduzione del voto elettronico per i cittadini italiani residenti all'estero".

Ora, una cosa appare evidente: se si intende seriamente difendere il voto degli Italiani all'estero ne urge la riforma, se non altro allo scopo di resistere a future e prevedibili interventi della Consulta.

Centrale, fra le riforme a farsi, sembra quella di ridurre il numero degli aventi diritto al voto per corrispondenza a quanti optino preventivamente per esso, consentendo così un miglior governo delle procedure elettorali da parte delle strutture diplomatiche e consolari. La riduzione del novero degli aventi diritto al voto per corrispondenza potrebbe consentire anche l'invio tempestivo delle buste contenenti le schede presso la residenza degli elettori tramite strumenti – esistenti ovunque nel mondo - che permettano di accertare il recepimento della busta da parte del diretto interessato<sup>50</sup>, a maggior garanzia della personalità del suffragio<sup>51</sup>.

La soluzione, infatti, proposta in alcune iniziative legislative prima ricordate, dell'eliminazione del voto per corrispondenza e della sua sostituzione con il voto elettronico da esercitare presso le rappresentanze diplomatiche e consolari, se *ictu oculi* si presenta più garantista per i caratteri del voto previsti in Costituzione, finirebbe per ledere eccessivamente il principio di effettività del voto dei nostri connazionali residenti all'estero, per le distanze talora considerevoli fra il loro luogo di residenza e le sedi consolari, di recente acuitesi anche alla luce della tendenza a ridurre le sedi consolari per fare fronte ad esigenze di *spending review*<sup>52</sup>. Né è realistico prevedere, in ragione dei tagli al personale diplomatico derivanti

---

<sup>50</sup> Se necessario, sarà possibile concordare con l'*Union postale universelle* (agenzia specializzata dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, con sede a Berna, che coordina le politiche postali dei paesi membri, e di conseguenza l'intero sistema postale mondiale) le modalità tecniche che meglio si attagliano al caso in esame, investendo del problema il Postal Security Group, composto da esperti in sicurezza. Si legge al riguardo sul sito UPU: "*the Group is charged with the development of global and regional security strategies to assist the world's Posts in their security missions*" (reperibile in [www.upu.int/en/activities/postal-security/about-postal-security.html](http://www.upu.int/en/activities/postal-security/about-postal-security.html)).

<sup>51</sup> Analogamente si sono espresse, nel corso della XVI legislatura, le proposte Franceschini (A.C. 3663) e Finocchiaro (A.S. 2303), riportate, *retro*, alla nt. 39.

<sup>52</sup> Si rinvia, ad esempio, alla Risposta ad interrogazione scritta n. 4-04045 resa nel corso della XVII legislatura (13 luglio 2015) dal Sottosegretario di Stato per gli affari esteri e cooperazione internazionale Giro (reperibile in [www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Sindispr&leg=17&id=935165](http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Sindispr&leg=17&id=935165)), nella quale si parla espressamente di un "piano di riorganizzazione della rete diplomatica, consolare e culturale".

dalle stesse esigenze, che siano predisposte ulteriori sedi presidiate ove i cittadini possano recarsi per votare, nell'ambito delle circoscrizioni consolari<sup>53</sup>.

Un'ultima considerazione merita la prospettiva dell'introduzione, al posto del voto per corrispondenza, di quello espresso tramite supporti elettronici.

Il dibattito parlamentare sulla revisione della legge n. 459/2001 fino ad oggi non si è mai spinto ad ipotizzare l'esercizio del diritto di voto tramite supporti elettronici, se non nelle modalità del voto "in loco" o "presidiato" (c.d. "voto automatizzato semplice"), nel quale gli elettori devono comunque votare in determinati e presidiati "ambienti di voto" (c.d. "luoghi di votazione vincolati")<sup>54</sup>; viceversa non si è mai finora ipotizzata la possibilità di utilizzare il "voto a distanza" o "non presidiato" (c.d. "home vote"), nel quale, invece, gli elettori possono utilizzare, per esprimere il suffragio, il proprio personal computer, ovunque essi si trovino<sup>55</sup>.

La prudenza manifestata dal legislatore è comprensibile: pur dopo aver superato gli ostacoli legati all'identificazione dell'elettore e all'affidabilità dei risultati elettorali che ne discendono (questioni di non poco momento), il sistema dell'*home vote* è, infatti, inidoneo a garantire la mancanza di pressioni indebite sulla libertà del suffragio, che solo l'esercizio del voto nel "segreto dell'urna" può assicurare<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> A. Pitoni, *Dieci anni di tagli al personale. I Consolati italiani sono in tilt*, in *La Notizia* del 19 maggio 2018, reperibile [www.lanotiziagiornale.it/dieci-anni-di-tagli-al-personale-i-consolati-italiani-sono-in-tilt-tra-il-2006-e-il-2016-chiuse-decine-di-sedi-denuncia-in-parlamento-londra-in-emergenza/](http://www.lanotiziagiornale.it/dieci-anni-di-tagli-al-personale-i-consolati-italiani-sono-in-tilt-tra-il-2006-e-il-2016-chiuse-decine-di-sedi-denuncia-in-parlamento-londra-in-emergenza/).

<sup>54</sup> Questo sistema è stato di recente sperimentato per la prima volta nel nostro Paese in occasione del referendum consultivo che si è svolto il 22 ottobre 2017 in Lombardia, per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. La l.r. Lombardia 23 febbraio 2015, n. 3 ha, infatti, previsto che, per i soli referendum consultivi, la votazione possa avvenire mediante sistemi elettronici e procedure informatiche, che siano chiari e comprensibili agli elettori e garantiscano il pieno rispetto della personalità, dell'uguaglianza, della libertà e della segretezza del voto. Peraltro, in ogni Comune devono essere sorteggiate alcune sezioni elettorali nelle quali al voto elettronico si deve affiancare la stampa dello stesso.

<sup>55</sup> Sulla differenza fra "voto automatizzato semplice" e "home vote" v. L. Trucco, *Le nuove tecnologie salveranno il voto all'estero degli italiani?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 6 gennaio 2013, 8 ss., nel quale l'A. analizza le plurime criticità legate al voto elettronico.

<sup>56</sup> L. Trucco, *Le nuove tecnologie*, cit., 9, la quale ritiene che con l'*home vote* "risulta difficoltoso garantire/accertare la sussistenza di condizioni ambientali idonee ad un'espressione del suffragio a tutti gli effetti libera da pressioni esterne indebite".

Tuttavia, si può osservare che analoghe perplessità suscita anche il voto per corrispondenza<sup>57</sup> e che, cionondimeno, esso trovi una qualche giustificazione implicita nel principio dell'effettività del voto di cui all'art. 48, comma 3, Cost.

E se il principio di effettività consente un certo bilanciamento fra le concrete modalità di esercizio del suffragio ed i caratteri della personalità, libertà e segretezza del voto (art. 48, comma 2, Cost.), non si vede perché esso non possa giustificare, dopo aver assunto tutte le necessarie e possibili cautele, anche un voto non presidiato.

Sembra, insomma, che i tempi siano maturi per valutare con estrema serietà le esperienze di *e-voting*, che ormai si stanno sperimentando in diverse Nazioni (dagli USA all'Estonia, alla Svizzera, alla Francia) e che, ove diano piena garanzia di sicurezza, renderebbero ancor più effettivo il diritto di voto, dando piena attuazione al terzo comma dell'art. 48 Cost.<sup>58</sup>.

***6. Il voto degli italiani all'estero: una conquista irrinunciabile che attua l'art. 1 Cost. e va difesa con una riforma organica e adeguata.***

Peraltro, le dimensioni che negli ultimi anni sta assumendo il fenomeno dell'emigrazione italiana<sup>59</sup>, devono impegnare chi riveste le più elevate

---

<sup>57</sup> F. Lankester, *L'innovazione costituzionale dilatoria e il voto degli italiani all'estero*, cit., 124, per il quale "la personalità del voto esclude il voto per corrispondenza".

<sup>58</sup> Di recente sul tema si rinvia a G. Vilella, *Introduzione alla e-democracy*, Pendragon, Bologna, 2018; P. Gay, *E-voting*, in A. Celotto - G. Pistorio, *Le nuove "sfide" della democrazia diretta*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, 119 ss.; nonché alle ricerche descritte in G. Gangemi (a cura di), *Dalle pratiche di partecipazione all'e-democracy. Analisi di casi concreti*, Gangemi Editore, Roma, 2015. A quanto pare, l'esempio meglio riuscito di voto elettronico si è realizzato in Estonia, dove è obbligatorio sia per il voto amministrativo che per quello politico nazionale ed europeo: dal 2005 l'Estonia ha eletto i propri rappresentanti attraverso l'*e-democracy* già 8 volte. Proprio partendo dall'esperienza estone, il Parlamento Ue ha di recente affermato nel proprio rapporto dedicato all'*E-democracy* che, perché il voto elettronico sia efficace, occorre prima assicurare che tutta la popolazione abbia accesso pieno alla telematica. Cfr. *Proposta di risoluzione del Parlamento Europeo sulla e-democrazia nell'Unione europea: potenziale e sfide*, reperibile in [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0041+0+DOC+XML+V0//IT](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0041+0+DOC+XML+V0//IT).

<sup>59</sup> Si legge nella Relazione di Governo all'Assemblea plenaria del CIGE del 13/16 novembre 2018, reperibile in [www.sitocgie.com/2018/11/23/assemblea-p plenaria-13-16-novembre-relazione-di-governo/](http://www.sitocgie.com/2018/11/23/assemblea-p plenaria-13-16-novembre-relazione-di-governo/), che "due recenti studi curati dalla Fondazione Migrantes e da IDOS (Dossier Statistico Immigrazione) hanno confermato il fenomeno dei rilevanti flussi di connazionali dal paese. La mobilità verso l'estero è aumentata nello scorso anno del 64,7%, tale percentuale include anche

responsabilità nel nostro Paese a considerare con estrema attenzione il problema dell'effettività del diritto di voto, strumento formidabile per consolidare il senso di appartenenza dei nostri connazionali, che, per esigenze lavorative, hanno dovuto lasciare la Patria.

Ad una prima e sommaria analisi dei dati relativi all'elettorato per la Camera dei deputati, infatti, emerge che il numero degli elettori italiani all'estero è cresciuto negli anni, evidentemente - seppur non solo<sup>60</sup> - per l'incremento complessivo nel periodo di riferimento dei flussi migratori verso l'estero, passando da 2.707.382 nel 2006 a 2.924.178 nel 2008 e, soprattutto dai 3.494.687 del 2013 ai 4.230.854 del 2018, con un trend di crescita assai significativo. Se si registra un progressivo aumento della popolazione italiana con diritto di voto, l'incremento più significativo è rappresentato proprio dai cittadini residenti all'estero rispetto a quelli residenti in Italia, solo in minima parte giustificato dalla modifica apportata dalla legge n. 52/2015 (c.d. "Italicum"), che ha consentito anche a quanti risiedono temporaneamente all'estero per motivi di lavoro, studio e cure mediche, purché da almeno tre mesi, di iscriversi all'AIRE<sup>61</sup>. Si registra, infine, un aumento in termini assoluti di quanti effettivamente hanno esercitato il diritto di voto all'estero, a fronte di una riduzione di circa dieci punti percentuali dei votanti nella

---

25.000 migranti rientrati nei loro Paesi (Bangladesh, Pakistan, India, Brasile). Nel 2017 si sono iscritti all'AIRE quasi 243.000 connazionali, di cui il 52,8% per espatrio, il 36,2% per nascita e 3,7% per acquisizione di cittadinanza. Nonostante si tratti di numeri inferiori all'anno precedente, tuttavia la tendenza a emigrare permane forte: il dato complessivo relativo agli ultimi tre anni rivela un aumento del 19,2 % e addirittura del 36,2% nell'ultimo quinquennio. L'analisi dei dati relativi alle partenze dell'ultimo anno conferma inoltre un cambiamento sostanziale in atto rispetto agli anni scorsi: a partire dall'Italia sono sicuramente giovani (37,4%) e giovani adulti (25%), ma la crescita più importante riguarda gli italiani da 50 anni in su: +20,7% nella classe di età 50-64 anni; +35,3% nella classe 65-74 anni; +78,6% dagli 85 anni. Per quanto riguarda gli ultracinquantenni, si tratta sicuramente di persone che fronteggiano situazioni di precarietà lavorativa, rimaste disoccupate e soprattutto prive di prospettive in Italia, lontane dalla pensione o che hanno bisogno di arrivarvi e che hanno contemporaneamente necessità di mantenere la famiglia. Emerge anche una nuova strategia di sopravvivenza tra genitori-nonni che trascorrono periodi sempre più lunghi all'estero, anche superiori ai 6 mesi, con figli e nipoti".

<sup>60</sup> Si vedano le considerazioni di G. Tintori, *Il voto degli Altri: un nuovo modello di cittadinanza per una realtà articolata*, cit., 181 ss., richiamate, retro, alla nt. 42.

<sup>61</sup> Sul funzionamento dell'Anagrafe degli Italiani residenti all'estero si rinvia a C. Cecchini F. Gabellini, *Italiani all'estero: adempimenti anagrafici ed esercizio del voto*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna, 2006.

consultazione del 2018 rispetto alle prime due del 2006 e del 2008. Questi dati, che meriterebbero ben diversi approfondimenti statistici, ad una prima lettura ci dicono che la crisi economica del 2008 ha determinato un massiccio trasferimento di nostri connazionali all'estero, cui però ha corrisposto una significativa riduzione del sentimento di appartenenza alla madrepatria, percepita come incapace di assicurare un futuro dignitoso, che si manifesta anche attraverso la ridotta partecipazione alle consultazioni elettorali: se infatti nel 2006 ha esercitato il diritto di voto il 38,93 % degli Italiani all'estero e se questa percentuale saliva al 39,51 % nel 2008, si registra già una significativa riduzione della percentuale nel 2013 (31,59 %) e ancor di più nel 2018 (29,84 %) <sup>62</sup>.

Non è certo nell'interesse nazionale che le straordinarie energie intellettuali, umane, fisiche e culturali dei nostri connazionali emigrati interrompano quel flusso virtuoso che li lega alla propria terra di origine <sup>63</sup>.

<sup>62</sup> Dati relativi all'elezioni della Camera dei deputati. Fonte: Ministero degli Interni

Anno	totale n. elettori	n. votanti	schede bianche	schede nulle
<b>2001</b>	49.256.295	40.085.397	1.688.609	2.962.621
<b>2006 Italia</b>	46.997.601+	39.298.497+	439.286	1.145.154
	<u>2.707.382=</u>	<u>1.053.864=</u>	11.046	82.712
<b>Estero</b>	49.704.983	40.352.361		
<b>2008 Italia</b>	47.041.814+	37.874.569+	485.870	1.417.315
	<u>2.924.178=</u>	<u>1.155.411=</u>	12.868	111.893
<b>Estero</b>	49.965.992	39.029.980		
<b>2013 Italia</b>	46.905.154+	35.270.926+	395.279	1.265.171
	<u>3.494.687=</u>	<u>1.103.989=</u>	16.456	121.108
<b>Estero</b>	50.399.841	36.374.915		
<b>2018 Italia</b>	46.505.350+	33.923.321	389.441	1.082.296
	<u>4.230.854=</u>	<u>1.262.422=</u>	17.762	138.993
<b>Estero</b>	50.736.204	35.185.743		

<sup>63</sup> Chiariva egregiamente questo interesse l'on.le Mirko Tremaglia, allorché nel presentare, esattamente vent'anni fa (10 giugno 1998), la proposta di legge n. 4979 alla Camera dei Deputati, ricordava come "milioni di nostri connazionali residenti all'estero costituiscono una grande risorsa e una grande ricchezza sul piano culturale, economico e su quello dei rapporti internazionali nonché nelle grandi dimensioni morali e politiche".

Come autorevolmente sostenuto, d'altronde, risponde indubbiamente ad una logica di eguaglianza sostanziale che si consenta a tutti gli Italiani, compresi quelli che non risiedono nel nostro Paese, di partecipare in modo "effettivo" alle decisioni che investono l'organizzazione politica della Nazione<sup>64</sup>.

E, soprattutto, svalutare l'apporto degli Italiani residenti all'estero alla vita democratica del Paese vorrebbe dire contraddire il principio fondante della nostra civile convivenza: quell'art. 1 della Costituzione che definisce l'Italia una "Repubblica democratica, fondata sul lavoro". E' di tutta evidenza, infatti, che limitare l'effettività del diritto di voto proprio di chi, per poter lavorare, ha compiuto la dolorosa scelta di trasferirsi all'estero, vorrebbe dire compromettere il valore straordinario che per la nostra Costituzione hanno il lavoro e la democrazia. Ma se il grado di effettività raggiunto dal diritto di voto all'estero rappresenta una conquista irrinunciabile, essa va difesa attraverso una riforma organica, che garantisca un significativo avvicinamento al pieno rispetto di quei caratteri di personalità, libertà e segretezza del voto, da ultimo configurati come "imprescindibili" dalla Corte costituzionale, così da superare i dubbi di costituzionalità che ancora gravano sulle concrete modalità di esercizio di questo diritto.

---

<sup>64</sup> L. Elia, *Il voto degli italiani all'estero tra cittadinanza e residenza*, in *Pol. Intern.*, 4-5/2000, 69, a giudizio del quale, anteriormente all'introduzione in Costituzione del riferimento espresso al voto degli Italiani residenti all'estero ed all'attuazione che ne ha fatto la legge n. 459 del 2001, alcuni cittadini erano «arbitrariamente discriminati» nell'esercizio dei propri diritti politici: «in questo le novelle, consentendo di realizzare le indicazioni dell'art. 48 Cost., sono con tutta evidenza in linea con quanto previsto al comma 2 dell'art. 3 Cost., secondo il quale la Repubblica deve rimuovere gli ostacoli che limitano l'eguaglianza tra i cittadini e l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica del Paese».