

CRITICITÀ E PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLA DISCIPLINA DEL  
VOTO DEGLI ITALIANI ALL'ESTERO\*

GIOVANNI TARLI BARBIERI\*\*

**Sommario**

1. Il voto degli italiani all'estero: una riforma "travagliata" con un'attuazione altrettanto "travagliata". – 2. La disciplina del voto degli italiani all'estero nella prospettiva delle fonti normative: alcuni dubbi sul regolamento di attuazione. – 3. La controversa disciplina delle limitazioni all'elettorato passivo. – 4. La disciplina delle campagne elettorali e delle spese elettorali. – 5. Il voto per corrispondenza: oggettive criticità e possibili "vie di fuga": il voto elettronico come alternativa? – 6. Le limitazioni al voto per corrispondenza. – 7. Il sistema di elezione dei deputati e dei senatori nella circoscrizione estero. – 8. La disciplina del voto di preferenza e l'assenza di previsioni in materia di equilibrio di genere. – 9. Altre riforme possibili, anche alla luce del d.l. 41/2022.

**Abstract**

*The article analyses the current legal framework on the voting of Italians abroad and discusses possible options for its reform*

**Suggerimento di citazione**

G. TARLI BARBIERI, *Criticità e prospettive di riforma della disciplina del voto degli italiani all'estero*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il testo costituisce una versione aggiornata e ampliata dell'audizione svolta il 26 aprile 2022 presso la Giunta delle elezioni della Camera dei deputati.

\*\* Professore ordinario di Diritto costituzionale all'Università degli Studi di Firenze  
Contatto: [giovanni.tarlibarbieri@unifi.it](mailto:giovanni.tarlibarbieri@unifi.it)

### 1. Il voto degli italiani all'estero: una riforma "travagliata" con un'attuazione altrettanto "travagliata"

Le leggi cost. 1/2020 e 1/2021, che hanno istituito la circoscrizione estero sono ricordate per una genesi assai travagliata<sup>1</sup> e per un'attuazione altrettanto travagliata, dovuta certamente non solo ai contenuti della l. 459/2001 e del suo regolamento di attuazione (d.P.R. 104/2003)<sup>2</sup>.

Infatti, per comprendere la portata della riforma del voto degli italiani all'estero, è necessario chiarire quali soggetti vi rientrano.

Sul punto, è da ricordare che la legge sulla cittadinanza (l. 91/1992), essendo ispirata al criterio dello *ius sanguinis*, rende possibile la trasmissione dello *status* di italiano anche a discendenti nati all'estero e lì sempre residenti, qualora non vi siano state interruzioni<sup>3</sup>. In tal modo, è consentita l'attribuzione dello *status civitatis* anche a soggetti ormai privi di ogni collegamento (spesso anche linguistico) con la comunità nazionale, mentre la richiamata procedura di riconoscimento della cittadinanza rende del tutto indeterminato (e indeterminabile) il numero degli italiani all'estero e potenzialmente finisce per accrescerlo<sup>4</sup>; ed infatti il loro numero è largamente variato in aumento proprio a partire dall'attuazione delle leggi costituzionali sopra richiamate.

Peraltro, anche le leggi che si sono seguite negli ultimi cinquant'anni, precedenti l'istituzione della circoscrizione estero, hanno assecondato questa *ratio*.

Così, la l. 40/1979 (modificata dalla l. 470/1988) ha imposto la conservazione dell'iscrizione nelle liste elettorali dell'ultimo Comune di residenza per un periodo di tempo illimitato (in precedenza era previsto un termine di sei anni), disponendo altresì la possibilità per coloro che fossero stati cancellati di richiedere nuovamente l'iscrizione. Tale normativa appare in controtendenza con quanto previsto in altri ordinamenti che sanciscono la perdita del diritto di voto dei cittadini a seguito di periodi di permanenza all'estero prolungati ovvero in assenza di un seppur minimo legame diretto con lo Stato<sup>5</sup>.

Si debbono poi ricordare la l. 470/1988 che ha istituito l'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (Aire) allo scopo di stabilire il numero e l'identità dei

<sup>1</sup> Per tutti, F. LANCHESTER, *L'innovazione costituzionale dilatoria e il voto degli italiani all'estero*, in *Quad. cost.*, 2000, pp. 123-124.

<sup>2</sup> Sul punto, da ultimo, S. BATTISTON, S. LUCONI, M. VALBRUZZI (a cura di), *Cittadini oltre confine. Storia, opinioni e rappresentanza degli italiani all'estero*, Bologna, Il Mulino, 2022.

<sup>3</sup> La relativa procedura è disciplinata da un'apposita circolare del Ministero dell'interno (si tratta della circolare K.28.1 dell'8 aprile 1991, «Riconoscimento del possesso dello *status civitatis* italiano ai cittadini stranieri di ceppo italiano»).

<sup>4</sup> A. GRATTEI, *Le elezioni dell'altro mondo. Gli italiani all'estero e il voto per corrispondenza*, in R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 180.

<sup>5</sup> M. RUBECCHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 61.

cittadini permanentemente stabilitisi in altro Stato e l'art. 5 della l. 459/2001 il quale prevede che l'elenco aggiornato dei cittadini italiani residenti all'estero, finalizzato alla predisposizione delle liste elettorali, sia realizzato mediante unificazione dei dati dell'anagrafe degli italiani residenti all'estero e degli schedari consolari.

È da sottolineare che l'iscrizione in questi elenchi non è obbligatoria. Tali strumenti appaiono quindi imperfetti quanto ai meccanismi di aggiornamento degli elenchi e, soprattutto, non offrono certezze circa la delimitazione di quali e quanti siano i cittadini, dal momento che la legge non prevede che il mancato inserimento nell'Aire determina la perdita dello *status* di cittadino<sup>6</sup>. Anche per questo i giudizi sul funzionamento della l. 470/1988 sono stati prevalentemente negativi.

La Commissione "Bassanini", istituita presso il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento della Presidenza del Consiglio, nella recente, pregevole relazione sull'astensionismo elettorale ha evidenziato che per molteplici ragioni le amministrazioni pubbliche sollecitano gli italiani all'estero a iscriversi all'Aire, trattandosi di un diritto-dovere del cittadino (art. 6, l. 470/1988) ai fini, per esempio, del rinnovo dei documenti di identità. Tuttavia, l'iscrizione è ampiamente praticata anche da discendenti dei primi emigrati otto-novecenteschi che in questo modo, grazie al doppio passaporto, possono viaggiare o rimanere all'interno dell'UE o entrare con minori aggravii burocratici negli USA<sup>7</sup>.

Tuttavia, non sono sporadici i casi di italiani all'estero non iscritti all'Aire, soprattutto provenienti dal Mezzogiorno, che ha visto, non caso, una crescita di iscritti all'Anagrafe degli italiani all'estero piuttosto modesta. Vi è poi il fenomeno dei cittadini irreperibili all'estero o il cui atto di morte all'estero non risulta pervenuto alle anagrafi comunali<sup>8</sup>.

Questi problemi riguardano in primo luogo la disciplina della circoscrizione estero ma non solo.

La relazione della Commissione "Bassanini" ha evidenziato il "peso" degli italiani estero nel corpo elettorale nazionale (ad oggi è pari a circa il 10,3%), più che raddoppiato a seguito dell'entrata in vigore delle leggi costituzionali

<sup>6</sup> U. DE SIERVO, *Il voto dei cittadini residenti all'estero ed alcune caratteristiche della nostra legislazione in tema di cittadinanza*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà (Scritti in onore di Paolo Barile)*, Padova, Cedam, 1990, pp. 297 ss.

<sup>7</sup> *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e favorire il voto*. Relazione della Commissione di esperti con compiti di studio e consulenza, di analisi ed elaborazione di proposte, anche di carattere normativo, e iniziative idonee a favorire la partecipazione dei cittadini al voto, istituita con decreto del Ministro per i rapporti col Parlamento con delega alle riforme istituzionali on. Dott. Federico D'Inca (aprile 2022), in *www.riformeistituzionali.gov.it*, p. 43.

<sup>8</sup> *Per la partecipazione dei cittadini*, cit., pp. 230-231.

istitutive della circoscrizione estero<sup>9</sup> e, conseguentemente, anche nella determinazione del tasso di astensione dal voto, alto soprattutto nelle elezioni regionali e locali che non consentono l'esercizio del voto per corrispondenza. Non è inutile ricordare che, con riferimento alle sole consultazioni del 2021, il d.l. 25/2021 (convertito, con modificazioni, dalla l. 57/2021) ha abbassato al 40% il *quorum* di validità con riferimento alle elezioni dei Sindaci e dei Consigli comunali con popolazione fino a 15.000 abitanti, qualora si presenti una sola lista, ciò che ha consentito in sedici Comuni di non ripetere la consultazione (gli italiani all'estero superano il 16% del corpo elettorale nei Comuni fino a 5 mila abitanti e costituiscono circa il 30% del complesso degli iscritti all'Aire). La stessa previsione è stata recentemente inserita nel d.l. 41/2022, con riferimento alle elezioni comunali per il 2022 (art. 6, comma 2).

Anche e soprattutto in ragione del comportamento degli italiani all'estero la Commissione "Bassanini" ha parlato di un "astensionismo apparente" da tenere distinto da quello "reale".

La Commissione ha allora auspicato una revisione della disciplina dell'Aire, finalizzata, in particolare, a migliorare la qualità delle liste degli aventi diritto al voto, soprattutto allo scopo di evitare la presenza di elettori irreperibili all'estero. Più difficilmente praticabili, anche alla stregua dei principi costituzionali, appaiono altre due proposte: quella di introdurre misure più rigorose per la concessione della cittadinanza italiana ai residenti all'estero e quella di escludere gli stessi dall'elettorato attivo per le elezioni regionali e comunali<sup>10</sup>.

Sul primo punto, in verità per gli italiani all'estero, in quanto cittadini, non si pone un problema di "concessione" della cittadinanza, né, salvo eccezioni, di "riacquisto" della stessa, ma solo di riconoscimento di uno *status* che non è stato perduto (salvo che siano intervenuti eventi che hanno determinato la rinuncia o la perdita della cittadinanza). In quanto titolari della cittadinanza, è altresì dubbia la loro esclusione dall'elettorato attivo nelle elezioni regionali e comunali, anche se sarebbe ben possibile rendere permanente una disposizione come quella già ricordata che ha abbassato il *quorum* di validità delle elezioni nei Comuni minori qualora sia stata presentata un'unica lista<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Da circa 2 milioni e 300 mila del 2001 a poco meno di cinque milioni e mezzo del 2020; su questo incremento sono possibili diverse chiavi di lettura.

<sup>10</sup> *Per la partecipazione dei cittadini*, cit., pp. 270-271.

<sup>11</sup> Tale soluzione è in effetti prevista nella proposta di legge A.C. n. 3144 («Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, e alla legge 25 marzo 1993, n. 81, concernenti il computo dei votanti per la validità delle elezioni comunali e il numero delle sottoscrizioni per la presentazione dei candidati alle medesime elezioni») già approvata dal Senato.

## 2. La disciplina del voto degli italiani all'estero nella prospettiva delle fonti normative: alcuni dubbi sul regolamento di attuazione

La legge cost. 1/2020 ha apportato una modifica all'art. 48 Cost., inserendo un ulteriore comma (dopo il 2) la cui prima parte prevede: «La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività».

Si è parlato a tale proposito di una riserva di legge rinforzata («perché l'art. 48 detta taluni contenuti costituzionalmente prestabiliti»<sup>12</sup>), coerente con la più generale riserva di legge in materia elettorale<sup>13</sup>.

Tuttavia, la legge di attuazione (l. 459/2001) non è riuscita a sciogliere tutti i complessi nodi di questa materia e ha così autorizzato l'adozione di un successivo regolamento di attuazione-integrazione, ai sensi dell'art. 17, comma 1, lett. b), della l. 400/1988 (art. 26).

La questione dell'ammissibilità di una fonte secondaria in materia elettorale è stata affrontata ampiamente dal Consiglio di Stato nel parere sullo schema di regolamento, anche se si tratta di un problema non nuovo nella prassi normativa. In tale parere si legge come in questa materia la riserva di legge «si atteggi in modo particolarmente vincolante nella formulazione del comma 3 del predetto art. 48 Cost.». A confermare il carattere assoluto della riserva di legge in materia «sta anche il fatto che le norme in materia di elettorato attivo e passivo, di procedimento elettorale, di modalità di esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini residenti nel territorio nazionale sono contenute in atti aventi forza e valore di legge», cosicché «le disposizioni regolamentari possono integrare le disposizioni della legge n. 459 del 2001 e le altre disposizioni legislative, che disciplinano la materia, purché non incidano su ambiti coperti dalla riserva di legge suddetta: in tal caso non possono che limitarsi all'attuazione ed esecuzione delle norme legislative, mentre gli spazi lasciati privi di disciplina andrebbero coperti con appositi provvedimenti legislativi»<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Camera dei deputati, XVIII legislatura, Giunta delle elezioni, *Indagine conoscitiva sulle modalità applicative della legge 27 dicembre 2001 n. 459 recante norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero. Intervento del prof. Carlo Fusaro*, 27 aprile 2022, in *Boll. Giunte e Comm. parl.*, 27 aprile 2022, p. 37.

<sup>13</sup> Sul punto, con particolare riferimento al fondamento di tale riserva di legge, per tutti, M. AINIS, *Principi versus regole (il caso dei seggi mancanti a Forza Italia dopo le politiche del 2001)*, in *Rass. parl.*, 2001, p. 640; R. BALDUZZI, *Art. 34 (sezione II) Legge 25 marzo 1993, n. 81, Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*, in *Art. 128 Supplemento. Legge 8 giugno 1990, n. 142, Ordinamento delle autonomie locali, Comm. cost.*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1996, pp. 1085 ss.; L. SPADACINI, *Regole elettorali e integrità numerica delle Camere. La mancata assegnazione di alcuni seggi alla Camera nella XIV legislatura*, Brescia, Promodis, 2003, pp. 101 ss. e, con ampi riferimenti comparatistici, R. IBRIDO, *Le riserve di legge in materia elettorale nel quadro comparato: quali indicazioni per il caso italiano?*, in *www.federalismi.it*, 2021, n. 28.

<sup>14</sup> Cons. Stato, sez. atti normativi, 20 dicembre 2002, n. 4015, in *Cons. Stato*, 2003, I, p. 2401.

È noto che la Corte costituzionale (sentt. 1/2014; 10/2020) ha ammesso la possibilità, in materia elettorale, di regolamenti avente contenuti «meramente tecnici ed applicativi della presente pronuncia e delle soluzioni interpretative sopra indicate»; ma appunto questa giurisprudenza, proprio laddove parla di contenuti “meramente tecnici ed applicativi”, ribadisce la sussistenza di una riserva di legge in materia elettorale; nello stesso senso, il codice di condotta in materia elettorale adottato dalla Commissione di Venezia limita l'intervento delle norme regolamentari alle «regole tecniche e di dettaglio» (n. 67).

Anche a ritenere che la riserva di legge introdotta dalla l. cost. 1/2000 sia relativa, rimane il fatto che la normativa primaria non pone in tutti gli ambiti le scelte caratterizzanti della disciplina «così da circoscrivere sufficientemente la discrezionalità del potere normativo secondario e degli organi dell'applicazione»<sup>15</sup>.

In questo senso, ad esempio, sembrano eccedere la competenza del regolamento la previsione contenuta nell'art. 12 di esso, secondo la quale «l'ufficio centrale per la circoscrizione Estero, nel compiere le operazioni di cui all'articolo 22, comma 1, del testo unico per l'elezione della Camera dei deputati, in quanto compatibile con la legge, procede anche a verificare se le liste sono formate da un numero di candidati almeno pari al numero dei seggi da assegnare nella relativa ripartizione, dichiarandole non valide se non corrispondono a questa condizione». Tale sanzione infatti non ha alcuna “copertura” a livello legislativo.

Sono quindi fondati sia i dubbi di costituzionalità dell'art. 26 della legge, laddove prevede un regolamento di attuazione-integrazione senza predeterminarne puntualmente l'oggetto, sia i dubbi di legittimità delle disposizioni del regolamento che intervengono su ambiti coperti da riserva assoluta di legge. Inoltre, alcuni essenziali profili, anche coperti da riserva di legge, non sono disciplinati né dalla legge né dal regolamento, con ciò dandosi luogo a lacune non facilmente colmabili in via interpretativa<sup>16</sup>.

Si tratta di un aspetto meritevole di attenzione da parte del legislatore: come è noto, infatti, non solo fonti regolamentari in materia elettorale hanno dato luogo in passato a problemi rilevanti<sup>17</sup> ma è altresì da ricordare che nel

<sup>15</sup> R. BALDUZZI, *Art. 34 (sezione II)*, cit., p. 1094.

<sup>16</sup> Così, in particolare, né la legge né il regolamento disciplinano l'assegnazione del seggio nel caso in cui siano esauriti tutti i candidati della lista cui il seggio è attribuito (sul punto sono possibili almeno due soluzioni possibili, ovvero l'attribuzione del seggio a una lista diversa o l'indizione di consultazioni suppletive, salvo ritenere che il seggio rimanga non attribuito): Cons. Stato, sez. atti normativi, 20 dicembre 2002, n. 4015, cit.

<sup>17</sup> Il riferimento è ovviamente alla vicenda dei “seggi fantasma” alla Camera nella XIV legislatura, sulla quale, per tutti, L. SPADACINI, *Regole elettorali*, cit.; M. AINIS, *Principi versus regole*, cit.; G.E. VIGEVANI, *I seggi vacanti di Forza Italia*, in *Quad. cost.*, 2001, pp. 622 ss.; L. STROPPIANA, *Seggi vacanti: si può lasciare la Camera dei deputati senza plenum?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 24 aprile

Rapporto finale della missione di valutazione elettorale dell'ODIHR riferita alle elezioni del 4 marzo 2018 si legge: «Il quadro normativo che disciplina le elezioni dovrebbe essere riesaminato per colmare le lacune ancora esistenti, rilevate nel presente rapporto e in quelli precedenti dell'ODIHR. Sarebbe opportuno prendere in considerazione la possibilità di integrare i regolamenti nella legislazione elettorale, in modo da garantire la certezza e la coerenza del diritto»<sup>18</sup>.

### 3. La controversa disciplina delle limitazioni all'elettorato passivo

Il complesso della normativa sul voto degli italiani all'estero ha suscitato critiche motivate nella dottrina costituzionalistica. Innanzitutto, la scelta dell'istituzione della circoscrizione estero e quindi di un meccanismo di «rappresentanza separata»<sup>19</sup> appare discutibile, essendo la rappresentanza politica «legata al territorio dello Stato e alla conseguente organizzazione elettorale che alle comunità territoriali reali fa necessario riferimento»<sup>20</sup>, a maggior ragione in favore di soggetti che in molti casi non hanno più nessun legame con la comunità nazionale<sup>21</sup>.

La “separatezza” ha imposto una totale “indipendenza” del sistema elettorale della circoscrizione estero rispetto a quelli previsti per l'elezione dei parlamentari nelle circoscrizioni nazionali, dando luogo a soluzioni assai discutibili,

2002; ID., *L'epilogo dei seggi fantasma*, in *Quad. cost.*, 2003, pp. 162-163; A. GIGLIOTTI, *Le elezioni politiche del 2001 e la questione dei seggi vacanti*, in *Quad. oss. elett.*, 2005, n. 54, pp. 93 ss.

<sup>18</sup> OSCE, ODIHR Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'Uomo, *Repubblica Italiana, Elezioni parlamentari 4 marzo 2018, Rapporto finale della missione di valutazione elettorale dell'ODIHR*, in *www.osce.org*, p. 5.

<sup>19</sup> Per tutti, G. SICA, *La legge sul voto degli italiani all'estero e la rottura del principio della rappresentanza parlamentare nazionale*, in *Pol. dir.*, 2008, pp. 703 ss.; diversamente, G. CHIARA, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 141 ss. ritiene che la rappresentanza separata degli italiani all'estero si ponga in linea con l'art. 57, comma 3, Cost. Tale disposizione prevede un'assegnazione dei seggi tra le Regioni che non è strettamente commisurata alla loro consistenza demografica; peraltro, tale autore ammette, da un lato, che «nel caso in esame la deroga al canone di eguaglianza è più vistosa, cristallizzando una volta per tutte, e non solo nel “minimo”, il numero dei parlamentari “esteri”» (p. 141) e, dall'altro, che la l. 459/2001 presenta non pochi dubbi anche di costituzionalità, con riferimento alle limitazioni del voto per corrispondenza, alla disciplina delle campagne elettorali, alle limitazioni all'elettorato passivo, all'articolazione delle ripartizioni della circoscrizione estero.

<sup>20</sup> E. BETTINELLI, *Il voto degli italiani all'estero*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, Laterza, 1995, p. 208.

<sup>21</sup> Per tutti, E. GROSSO, *Legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1 (Voto degli italiani all'estero)*, in *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005)*, *Comm. Cost.*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 2006, pp. 197 ss.; L. RONCHETTI, *Parità e diritto di voto degli italiani residenti all'estero o «frammentazione» della rappresentanza?*, in C. CALVIERI (a cura di), *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario di Perugia del 18 marzo 2005*, Torino, Giappichelli, 2006, in particolare pp. 131 ss.

come quella di non computare i voti degli italiani all'estero ai fini della determinazione del premio di maggioranza nella vigenza della l. 270/2005.

La "separatezza" era altresì rafforzata dalla previsione secondo cui potevano essere candidati in una ripartizione solo i residenti e gli elettori nella stessa (art. 8, comma 1, lett. *b*, l. 459/2001); correlativamente, coloro non avevano esercitato l'opzione non potevano essere candidati nelle circoscrizioni nazionali (comma 4)<sup>22</sup>.

La l. 165/2017 ha solo parzialmente corretto tali limitazioni, consentendo agli elettori residenti in Italia di candidarsi in una sola ripartizione della circoscrizione estero; è comunque escluso che il candidato nella circoscrizione estero possa essere conseguentemente candidato in un collegio uninominale o plurinominale del territorio nazionale (art. 19, comma 5, d.P.R. 361/1957, come modificato dall'art. 1, comma 11, l. 165/2017). Gli elettori residenti all'estero possono candidarsi solo nella loro ripartizione di residenza (art. 6, comma 2, lett. *b*, n. 1, l. 165/2017)<sup>23</sup>.

Tuttavia, la l. 165/2017 non ha eliminato del tutto i problemi di costituzionalità alla stregua sia dell'art. 51, comma 1, Cost., che garantisce a tutti i cittadini di accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive, in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge, sia degli artt. 56, comma 2, e 58, comma 2, Cost., che garantiscono a tutti i cittadini l'eleggibilità a deputato o a senatore, sia, ancora, dell'art. 67 Cost., che sancisce il principio della rappresentanza nazionale<sup>24</sup>. Rimangono infatti almeno tre anomalie: l'obbligo per i residenti all'estero di candidarsi nella loro ripartizione di residenza; in caso di

<sup>22</sup> G.E. VIGEVANI, *Il voto all'estero: interrogativi sulla «riserva indiana»*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 351, secondo il quale la l. 459/2001 configurava (e, anche dopo le modifiche apportate successivamente, parzialmente configura) una «incapacità elettorale passiva» che si aggiunge a quelle previste dalla Costituzione (cittadinanza, godimento del diritto di voto, età). Sul punto, cfr. anche, per tutti, G. CHIARA, *Titolarità del voto*, cit., pp. 145 ss.; E. GROSSO, *Legge costituzionale 17 gennaio 2000*, n. 1, cit., pp. 228 ss.

<sup>23</sup> Si può ricordare sul punto nella XVI legislatura la complessa vicenda del sen. Di Girolamo, accusato di aver attestato la propria residenza in Belgio, al fine di potersi candidare nella circoscrizione estero: sul punto, per tutti, P. GAMBALE, E. GRIGLIO, *Il «caso Di Girolamo»: limiti e prospettive di apertura del giudizio di convalida parlamentare degli eletti*, in *Rass. parl.*, 2009, pp. 811 ss.; G. PICCIRILLI, *L'epilogo (in Parlamento) del caso Di Girolamo: l'«opzione» tra dimissioni, annullamento dell'elezione e autorizzazione all'arresto di un senatore*, *ivi*, pp. 775 ss.; A. CARMINATI, *L'elezione nella circoscrizione Estero del senatore di Nicola Di Girolamo: una complessa vicenda parlamentare tra autorizzazione all'arresto, verifica dei poteri e dimissioni spontanee*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 2010, n. 1.

<sup>24</sup> In particolare, F. LANCHESTER, *I diritti politici e la legislazione italiana in materia di partecipazione politica in Italia a sessant'anni dall'Assemblea Costituente*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, vol. II. *Diritti e libertà*, Roma-Bari, Laterza, 2006, pp. 361 ss.; M. ARMANNI, *Personale eguale libero e segreto. Il diritto di voto nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 241 ss. *Contra*, C. FUSARO, *Il voto all'estero: quando i costituzionalisti ... non ci stanno*, in *Quad. cost.*, 2002, pp. 351 ss.; T.E. FROSINI, *Una nota sull'elettorato (passivo all'estero)*, in *www.forumcostituzionale.it*.

opzione, la facoltà per il residente all'estero di candidarsi in qualsiasi circoscrizione del territorio nazionale; il divieto per i residenti nei paesi in cui non è possibile il voto per corrispondenza di candidarsi nella circoscrizione estero<sup>25</sup>.

La l. 165/2017 ha previsto altresì che gli elettori i quali ricoprono o 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 non possono essere candidati per le elezioni della Camera o del Senato nella circoscrizione estero (art. 6, comma 2, lett. b, n. 2, che ha inserito il comma 4-*bis* all'art. 8 della l. 459/2001). Non immotivatamente la proposta di legge A.C. n. 3463<sup>26</sup> individua un'eccezione, in conformità al d.lgs. 197/1996, consistente negli incarichi ricoperti a livello comunale, provinciale, regionale in uno Stato membro dell'Unione europea (art. 1, comma 1, lett. d, n. 2).

Anche su questa previsione sono state avanzate critiche non immotivate, sia perché la sua formulazione appare generica e non ne è chiara la *ratio*, sia perché trova applicazione solo per gli elettori che intendano candidarsi nella circoscrizione estero<sup>27</sup>.

Rimangono poi incertezze e potenziali dubbi in fase applicativa derivanti dall'applicazione dell'art. 9 della l. 459/2001 che ha esteso le cause di ineleggibilità di cui all'art. 7 del d.P.R. 361/1957 anche «alla titolarità di analoghe cariche, ove esistenti, rivestite presso corrispondenti organi in Stati esteri».

Tale previsione deve essere interpretata alla luce della giurisprudenza costituzionale che, alla stregua dell'art. 51, comma 1, Cost., interpreta l'eleggibilità come regola e l'ineleggibilità come eccezione.

Ancora, la Giunta delle elezioni della Camera ha evidenziato una disparità derivante dall'art. 10 del d.P.R. 361/1957 che sancisce l'ineleggibilità di coloro che siano rappresentanti, amministratori e dirigenti di società e imprese volte al profitto di privati e sussidiate dallo Stato con sovvenzioni continuative o con garanzia di assegnazioni o di interessi, quando questi sussidi non siano concessi in forza di una legge generale dello Stato. Come è stato evidenziato, un tale divieto non vige in molti Paesi extra-UE in cui risiedono alcuni degli eletti all'estero: da qui la necessità di una modifica della l. 459/2001<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> G. ALBERICO, *Il voto degli italiani all'estero tra discriminazioni e imperituri dubbi di costituzionalità: cosa è cambiato con la nuova legge elettorale*, in *www.dirittifondamentali.it*, 2018, n. 1; M. GALDI, *Per l'effettività del diritto di voto degli Italiani all'estero*, *ivi*, 2019, n. 1, p. 21.

<sup>26</sup> 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», di iniziativa dell'on. Ungaro ed altri.

<sup>27</sup> G. ALBERICO, *Il voto degli italiani all'estero*, cit., p. 13.

<sup>28</sup> Camera dei deputati, XVIII legislatura, Giunta delle elezioni, 4 agosto 2020, in *Boll. Giunte e Comm. parl.*, 4 agosto 2020, p. 19.

#### 4. La disciplina delle campagne elettorali e delle spese elettorali

Un ulteriore punto problematico che, in questa sede si può solo accennare, attiene alla cosiddetta normativa elettorale di contorno. In primo luogo, la disciplina delle campagne elettorali e della comunicazione politica, la cui rilevanza sul piano dei principi costituzionali è stata ribadita a più riprese dalla Corte costituzionale (in particolare, sent. 155/2002), sconta l'impossibilità pratica di intervento delle autorità italiane, cosicché è ben possibile una sua applicazione differenziata da Paese a Paese<sup>29</sup>. Sul punto, è da ricordare, in particolare, l'art. 17, comma 1, della l. 459/2001, il quale dispone che lo svolgimento della campagna elettorale è regolato da apposite forme di collaborazione concluse tra lo Stato italiano con gli Stati di residenza degli italiani all'estero, ma ovviamente, «ove possibile». Si tratta di una disposizione, da un lato, insufficiente e, dall'altro, lacunosa<sup>30</sup>, a maggior ragione perché l'art. 8, comma 1, del d.P.R. 104/2003 consente l'applicazione del voto per corrispondenza anche in caso di mancata conclusione di tali forme di collaborazione; il che significa ammettere «un pesante *vulnus*» costituzionale<sup>31</sup> e affidare l'attuazione di un rilevante diritto politico all'attività (o, in ipotesi, all'inattività) del Governo e delle rappresentanze diplomatiche<sup>32</sup>; è altresì da ricordare che lo stesso regolamento subordina le disposizioni sulla propaganda elettorale di cui alle ll. 212/1956, 130/1975, nonché all'art. 52 della l. 352/1970 a «quanto regolato da eventuali forme di collaborazione concluse dallo Stato italiano con gli Stati nel cui territorio risiedono gli elettori di cittadinanza italiana», mentre del tutto generica e di limitata portata è la previsione, contenuta nel regolamento, secondo la quale «ai sensi dell'articolo 17, comma 3 della legge, l'ufficio consolare comunica ai principali mezzi di informazione rivolti alle comunità italiane all'estero le liste dei candidati, il quesito referendario e le modalità di voto per corrispondenza ed invita gli editori di quotidiani e periodici che ricevono contributi da parte dello Stato a consentire ai candidati e alle forze politiche l'accesso agli spazi per la diffusione di messaggi politici elettorali e referendari in condizioni di parità» (art. 8, comma 8).

Tuttavia, le censure relative all'illegittimità costituzionale dell'art. 17 della l. 459/2001, nella parte in cui non prevede che gli accordi in forma semplificata possano intervenire solo con Stati che abbiano carattere democratico o rispettino livelli di tutela delle libertà fondamentali tali da garantire la parità delle

<sup>29</sup> Per tutti, per tutti, G. CHIARA, *Titolarità del voto*, cit., pp. 142 ss.; E. GROSSO, *Legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1*, cit., pp. 224 ss.

<sup>30</sup> Similmente, l'art. 17 è stato definito impotente e velleitario: N. VIZIOLI, *La Corte non dissolve i dubbi sul voto degli italiani all'estero ma li aumenta*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 1484.

<sup>31</sup> E. GROSSO, *Legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1*, cit., p. 226.

<sup>32</sup> N. VIZIOLI, *La Corte non dissolve i dubbi*, cit., p. 1483.

*chances* e della *par condicio* nelle campagne elettorali, sono state dichiarate inammissibili dalla Corte costituzionale (ord. 195/2003, già ricordata).

Anche la disciplina dei limiti delle spese elettorali dei candidati e dei partiti appare criticabile. In assenza di qualsivoglia previsione nella l. 459/2001, l'art. 8, comma 4, del regolamento estende l'applicabilità delle disposizioni previste per i candidati e i partiti presentatisi nelle circoscrizioni del territorio nazionale, con la precisazione per cui i limiti previsti si intendono computati «sul numero dei cittadini residenti nelle singole ripartizioni, in cui sono presentate le liste». Anche in questo caso, non si sono tenute presenti le evidenti peculiarità della circoscrizione estero, e, in particolare, l'ampiezza delle ripartizioni e la previsione del voto di preferenza, che avrebbero dovuto suggerire soluzioni diverse. A ciò si aggiunga che l'individuazione del parametro del rimborso nel numero dei cittadini residenti nella ripartizione finisce per dare luogo a esiti potenzialmente irrazionali, poiché prescinde dalla dimensione della ripartizione, cosicché i partiti e i candidati in quella più ampia (Asia, Africa, Oceania, Antartide) finiscono per essere penalizzati, dovendo spendere meno di quelli delle altre ripartizioni e, ancor peggio, meno dei candidati nelle circoscrizioni del territorio nazionale (che per di più non debbono “conquistare” le preferenze).

##### **5. Il voto per corrispondenza: oggettive criticità e possibili “vie di fuga”: il voto elettronico come alternativa?**

La previsione del voto per corrispondenza appare assai problematica alla stregua dell'art. 48, comma 2, Cost., poiché non vi è alcuna certezza che il voto sia espresso dall'elettore personalmente, liberamente e in condizioni di riservatezza<sup>33</sup>. Tuttavia, la Corte costituzionale ha disatteso tali rilievi di costituzionalità, in una prima occasione sul presupposto, invero sbrigativo, che, in caso di loro accoglimento, «si determinerebbe la conseguenza di rendere assai più difficile l'espressione del voto degli italiani residenti all'estero» (ord. 195/2003), in una più recente pronuncia per ragioni processuali, poiché la questione è stata introdotta nell'ambito di un giudizio di mero accertamento dinanzi al giudice civile, nonché per difetto di motivazione quanto all'interesse ad agire (ord. 63/2018). È però da rimarcare che in questa seconda occasione la Corte ha ammesso che la questione di legittimità costituzionale evidenzia «oggettive criticità della normativa denunciata quanto al bilanciamento della “effettività” del

<sup>33</sup> Si tratta di un'obiezione comune a molti autori: per tutti, E. GROSSO, *Legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1*, cit., pp. 217 ss.; N. VIZIOLI, *La Corte non dissolve i dubbi*, cit., pp. 1486 ss.

diritto di voto dei cittadini residenti all'estero con gli imprescindibili requisiti di personalità, libertà e segretezza del voto stesso»<sup>34</sup>.

È probabile che alla base della scelta del legislatore vi sia stato un bilanciamento tra l'effettività del diritto di voto dei residenti all'estero, di cui all'art. 48, comma 3, Cost., e i valori di personalità e segretezza di cui allo stesso art. 48, comma 1<sup>35</sup>. Tuttavia, tale bilanciamento è quantomeno opinabile, giacché il sacrificio dei requisiti previsti dall'art. 48, comma 2, definiti dalla Corte "imprescindibili", «è troppo ampio – sia nella fase di formazione della volontà che nella fase del voto»<sup>36</sup>. Peraltro, una volta accolto il modello "anomalo" della circoscrizione estero, modalità alternative al voto per corrispondenza erano difficilmente praticabili.

Le alternative a questa modalità di voto, infatti, o sono interne al modello ovvero non possono che portare al suo abbandono.

Una soluzione del primo tipo porta in primo luogo al "rovesciamento" della logica dell'opzione, in direzione cioè di una richiesta espressa dell'elettore per votare per corrispondenza. Tale innovazione andrebbe in una direzione condivisibile, nel senso cioè di riconoscere il diritto di voto nella circoscrizione estero a chi dimostri un effettivo legame con la madrepatria. In alternativa si è proposto di consentire l'esercizio del voto solo nelle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane; tuttavia, tale modalità di voto non è seriamente pensabile (tranne, forse, nei paesi dell'Unione europea), sia a causa di problemi organizzativi, sia a causa della "dispersione" delle stesse (in alcuni casi gli elettori avrebbero dovuto sobbarcarsi comunque viaggi lunghissimi)<sup>37</sup>. A ciò si aggiunga che tale modalità di voto potrebbe incontrare resistenze da parte degli Stati di residenza, in nome della loro sovranità.

Una soluzione del secondo tipo che non voglia portare alla soppressione della circoscrizione estero dovrebbe esplorare diverse modalità di espressione del voto: così, la previsione del voto elettronico è stata prefigurata, anche a

<sup>34</sup> Sull'ord. 195/2003, in particolare, N. VIZIOLI, *La Corte non dissolve i dubbi*, cit., pp. 1481 ss.; F. CAPORILLI, *Il voto per corrispondenza: una conquista per la democrazia?*, in *Foro it.*, 2003, I, cc. 2246 ss.; sull'ord. 63/2018, R. CALVANO, *I caratteri negletti del diritto di voto e le zone franche del giudizio di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 2018, pp. 620 ss.; A. DI CHIARA, *La Corte conferma che l'azione di accertamento del diritto di voto vale solo per le «zone franche»*, in *www.forumcostituzionale.it*, 24 aprile 2018; M. ARMANNI, *Il voto degli italiani all'estero e la riduzione degli spazi di accesso al giudizio di costituzionalità in materia elettorale*, *ivi*, 1 ottobre 2018.

<sup>35</sup> C. FUSARO, *Il voto all'estero*, cit., p. 353; A. GRATTERI, *Le elezioni dell'altro mondo*, cit., pp. 185 ss.; M. RUBECHI, *Il diritto di voto*, cit., pp. 62-63. Non a caso, la Corte costituzionale nell'ord. 195/2003 allude espressamente a «scelte lasciate alla discrezionalità del legislatore, specie ove si consideri la necessaria attuazione di nuove norme costituzionali relative allo svolgimento di procedimenti elettorali nel territorio di Stati esteri».

<sup>36</sup> N. VIZIOLI, *La Corte non dissolve i dubbi*, cit., p. 1486.

<sup>37</sup> E. GROSSO, *Legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1*, cit., p. 218 ss.

seguito di un documento approvato dal Cgie alla fine del 2018<sup>38</sup>, a partire dall'art. 1, commi 627-628 della legge di bilancio per il 2020 (l. 160/2019); successivamente con il d.l. 77/2021 si è prevista la sperimentazione di modelli di voto elettronico da remoto<sup>39</sup>.

In particolare, l'art. 1, comma 628, della l. 160/2019 ha istituito un fondo per il voto elettronico, demandando a un decreto del Ministro dell'interno la disciplina delle modalità attuative di utilizzo dello stesso nonché «della relativa sperimentazione limitata a modelli che garantiscano il concreto esercizio del diritto di voto degli italiani all'estero e degli elettori che, per motivi di lavoro, studio o cure mediche, si trovino in un Comune di una Regione diversa da quella del Comune nelle cui liste elettorali risultano iscritti»<sup>40</sup>.

Ad oggi è stato istituito un gruppo di lavoro interministeriale che ha messo a punto linee guida per la sperimentazione del voto elettronico. Il Ministero dell'interno ha provveduto all'elaborazione di uno studio di fattibilità e alla definizione di requisiti tecnici del sistema di voto elettronico. Peraltro, come si legge nella relazione della Commissione "Bassanini" in materia di astensionismo elettorale, «sono emerse rilevanti criticità, specie sul piano della sicurezza da attacchi informatici. Sono ancora in corso ulteriori, approfondimenti tecnici per un'attenta e ponderata valutazione anche alla luce dell'attuale situazione internazionale, che impone particolari cautele sotto il profilo della sicurezza cibernetica. Resterà poi da valutare, al fine di assicurare la compatibilità con i principi costituzionali in materia di libertà e segretezza del voto, quali strumenti e garanzie dovranno essere previsti al fine di evitare i rischi di controllo di terzi sulla espressione del voto elettronico di alcuni elettori»<sup>41</sup>.

Non sembrano quindi scongiurati potenziali rischi e possibili mitigazione anche alla luce dell'attuale situazione politica internazionale<sup>42</sup>, tanto che l'art. 6, comma 3, del d.l. 41/2022 ha differito al 2023 l'applicazione dell'introduzione in via sperimentale delle modalità di voto in via digitale, prevedendo il rifinanziamento del fondo per il voto elettronico per un milione di euro per lo

<sup>38</sup> Il documento, dal titolo «Messa in sicurezza del voto all'estero», elaborato dalla III<sup>a</sup> Commissione «Diritti civili, politici e partecipazione», è stato discusso nell'Assemblea plenaria del Cgie del 15 novembre 2018 (il testo è rinvenibile in [www.sitocgie.com](http://www.sitocgie.com)).

<sup>39</sup> In particolare, l'art. 38-bis, comma 10, del d.l. 77/2021 (introdotta, in sede di conversione, dalla l. 108/2021) ha esteso la sperimentazione anche alle elezioni regionali e amministrative (la l. 160/2019 limitava la stessa alle sole elezioni politiche), previo necessario adeguamento da realizzare entro il 31 ottobre 2021, in modo da consentirne l'applicazione per il turno elettorale del 2022.

<sup>40</sup> Cfr. anche l'ordine del giorno 9/2471-A/18, presentato dall'on. Ungaro (Iv) e approvato dalla Camera nella seduta dell'11 giugno 2020, relativo al «perfezionamento e la messa in sicurezza del voto, per la circoscrizione estero, anche con ricorso a tecnologie digitali innovative»

<sup>41</sup> *Per la partecipazione dei cittadini*, cit., p. 208.

<sup>42</sup> Sul punto è sufficiente richiamare un recente relazione (ottobre 2021) del Parlamento europeo «sulle ingerenze straniere in tutti i processi democratici nell'Unione europea, inclusa la disinformazione» (Relatrice: Sandra Kalniete): tale relazione è pubblicata in [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

stesso anno «in considerazione della situazione politica internazionale e dei correlati rischi connessi alla cybersicurezza».

Si tratta quindi di iniziative che non sembrano tali da potersi tradurre in riforme almeno nel breve periodo<sup>43</sup>.

Se quindi ad oggi, come affermato nella relazione della Commissione “Basanini”, non sembrano emergere valide alternative al voto per corrispondenza nella circoscrizione estero, rimane il fatto che esso non ha soltanto generato fenomeni assai poco commendevoli, puntualmente evidenziati in ogni consultazione elettorale, ma anche ulteriori patologie derivanti dalla complessa disciplina dell'espressione del suffragio.

Almeno diciotto giorni prima del giorno fissato in Italia per la votazione i consolati inviano ad ogni elettore una busta grande preaffrancata con l'indirizzo del consolato. Nella busta l'elettore trova un tagliando col suo nome e un codice alfanumerico che lo identifica. Nella busta grande è contenuta, oltre al tagliando, una busta più piccola contenente le schede di votazione.

L'elettore deve aprire la busta piccola, estrarre la o le schede, votare, reinserirle nella busta piccola, staccare dal tagliando la parte col proprio nome, lasciando solo la parte col numero; infine, deve reinserire il tutto nella busta grande, già affrancata, e spedirla al consolato. Sono inviate in Italia le sole buste che giungano ai consolati entro il giovedì precedente alle elezioni<sup>44</sup>; le buste che arrivano dopo tale scadenza, devono essere immediatamente bruciate<sup>45</sup>. Sono scrutinate le schede giunte al seggio in Italia entro il termine previsto per la conclusione delle operazioni di voto nel territorio nazionale. Quelle giunte successivamente sono depositate presso la Corte di appello di Roma e non sono computate ai fini dell'accertamento della partecipazione alla votazione (art. 18, comma 5, d.P.R. 104/2003).

Questa articolata disciplina dà luogo a numerosi casi di preannullamento delle schede (art. 14, comma 3, lett. c), l. 459/2001; art. 19, commi 11 e 12,

<sup>43</sup> Diversa è evidentemente la possibilità di esercizio del voto elettronico presso le rappresentanze diplomatiche e consolari, che garantirebbe la verifica dell'esercizio del voto da parte del titolare [così, nell'attuale legislatura le proposte di legge A.C. 799 (Longo), 990 (Cirielli e altri), A.S. 1323 (Petrocelli)], pur con i problemi che sono accennati nel testo.

<sup>44</sup> In forza dell'art. 16 del d.l. 76/2020 (convertito, con modificazioni, dalla l. 120/2020) il termine è stato anticipato al martedì precedente la data della votazione, limitatamente al *referendum* costituzionale del 20 e 21 settembre 2020; un'analogha previsione non si rinviene nel recente d.l. 41/2022.

<sup>45</sup> Così, nel 2013 sono state bruciate molte schede provenienti dal Sudafrica, a causa di uno sciopero dei servizi postali: il dato è rinvenibile nell'audizione del Presidente dell'ufficio centrale per la circoscrizione estero Francesco Tirelli presso la Giunta delle elezioni della Camera: Camera dei deputati, XVII legislatura, 18 luglio 2013, res. sten., 4.

Come si dirà anche nel testo, la necessità di una modifica legislativa sul punto è stata sollecitata anche dalla Presidente dell'ufficio centrale per la circoscrizione estero, Flavia Perra, nell'ambito dell'audizione presso la Giunta delle elezioni della Camera: Camera dei deputati, XVIII legislatura, 4 ottobre 2018, res. sten., p. 15.

d.P.R. 104/2003) che nella prassi si verificano frequentemente (nelle elezioni del 2013 hanno riguardato circa l'11% delle schede giunte in Italia<sup>46</sup>).

A prescindere da questa considerazione, la procedura prevista dalla l. 459/2001 appare assai complessa e, sul piano organizzativo, assai onerosa, tanto che, come si dirà, il d.l. 41/2022 ha apportato alcune importanti correzioni<sup>47</sup>.

## 6. Le limitazioni al voto per corrispondenza

Il voto nella circoscrizione estero è espresso per corrispondenza (art. 1, comma 2, l. 459/2001), anche se è prevista la possibilità per gli interessati di votare in Italia nel Comune di ultima residenza, previa opzione da esercitare per ogni votazione e valida limitatamente ad essa (comma 3). Chi non ha esercitato l'opzione entro il termine previsto non è ammesso a votare in Italia (art. 5, comma 2).

Per garantire un corretto esercizio del voto per corrispondenza l'art. 19 della l. 459/2001 prevedeva un discutibile ricorso a intese in forma semplificata con i governi degli Stati ove risiedevano cittadini italiani. Tale disciplina è stata abrogata dalla l. 52/2015, inserendo (art. 2, comma 37, l. 52/2015) un comma 1-*bis* all'art. 20 della l. 459/2001, del seguente tenore: «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» (quali eccezioni è consentito il voto agli appartenenti alle Forze armate e di polizia temporaneamente in questi Paesi nello svolgimento di missioni internazionali e ai dipendenti di ruolo dello Stato in servizio all'estero e alle persone con essi conviventi: art. 4-*bis*, comma 5).

Tale nuova previsione è però criticabile perché lascia al Governo spazi eccessivi di discrezionalità che non appaiono seriamente sindacabili (con riferimento ai *referendum* abrogativi del 2022 sono 22 i Paesi in questione, tra questi

<sup>46</sup> I dati sono tratti dall'audizione del Presidente dell'ufficio centrale per la circoscrizione estero Francesco Tirelli, richiamata nella nt. 45, res. sten., p. 4.

<sup>47</sup> Nelle elezioni del 2018 per lo scrutinio è stata necessaria l'istituzione presso Castelnuovo di Porto di 1.730 sezioni elettorali con 10.380 addetti, oltre a 891 rappresentanti di lista: i dati sono tratti dal testo dell'audizione di Flavia Perra, richiamata nella nt. 45, res. sten., p. 13.

Libia e Ucraina<sup>48</sup>), né è previsto alcun atto formale, sindacabile in sede politica ma anche contenziosa, per l'accertamento delle condizioni che non rendono possibile il voto per corrispondenza.

Laddove sussista (come dovrebbe essere nella normalità dei casi) la possibilità del voto per corrispondenza, non trovano più applicazione le agevolazioni di viaggio di cui all'art. 117 del testo unico sulle elezioni della Camera dei deputati (d.P.R. 361/1957) e all'art. 26 del testo unico sulle elezioni del Senato (d.lgs. 533/1993)<sup>49</sup>.

### **7. Il sistema di elezione dei deputati e dei senatori nella circoscrizione estero**

Nel procedimento elettorale preparatorio trova applicazione l'art. 8 della l. 459/2001 e, in forza del comma 1 dello stesso, si osservano in quanto compatibili le disposizioni contenute negli artt. da 14 a 26 del d.P.R. 361/1957. Tale rinvio ha consentito di estendere in via interpretativa anche alla circoscrizione estero le cause di esenzione dalla raccolta delle firme per i soggetti politici individuati nell'art. 18-*bis* dello stesso decreto, e, in particolare, per quelli costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi o, addirittura, per le liste rappresentative di minoranze linguistiche (che non hanno seguito elettorale nella circoscrizione estero). In tal modo, sono ingiustamente sfavorite, in modo forse irragionevole, le formazioni politiche che si presentino nella sola circoscrizione estero.

Viceversa, non è stato esteso alle liste che si presentino solo nella circoscrizione estero l'obbligo di indicare il capo della forza politica e il programma: sul punto, il Ministero dell'interno ha motivato l'insussistenza di tali adempimenti «attesa l'evidente incompatibilità col sistema elettorale previsto dalla legge n. 459/2001 (che non prevede collegamenti tra liste)»<sup>50</sup>. Si tratta però di una tesi che non convince del tutto, nella misura in cui gli obblighi in questione sono imposti anche per le liste che nelle circoscrizioni nazionali non effettuino alcun collegamento in coalizione.

<sup>48</sup> Oltre a questi, Afghanistan, Bhutan, Burkina Faso, Ciad, Costa d'Avorio, Cuba, Eritrea, Indonesia, Iraq, Liberia, Niger, Repubblica Centrafricana, Repubblica Popolare Democratica di Corea, Sierra Leone, Siria, Sud Sudan, Timor Orientale, Yemen, Zimbabwe.

<sup>49</sup> Gli elettori residenti negli Stati di cui all'art. 20, comma 1-*bis*, hanno diritto al rimborso del 75% del costo del biglietto di viaggio (art. 20, comma 2). Ai sensi dell'art. 22 del d.P.R. 104/2003, il rimborso del 75% del costo del biglietto di viaggio è riferito alla classe turistica per il trasporto aereo e alla seconda classe per il trasporto ferroviario o marittimo.

<sup>50</sup> Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali – Direzione centrale dei servizi elettorali, *Elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nella circoscrizione estero 4 marzo 2018. Istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature*, Pubblicazione n. 2 (gennaio 2018), in *www.interno.gov.it*, p. 11.

Ciò detto, la l. cost. 1/2001 prevede un numero fisso di parlamentari a fronte di un corpo elettorale indeterminato nel numero perché, come detto (par. 1) non è facilmente definibile il numero degli italiani all'estero ed anzi doppiamente variabile, sia per il meccanismo dell'opzione, sia in applicazione dei casi in cui il voto per corrispondenza non è ammesso.

I parlamentari assegnati alla circoscrizione estero sono eletti in quattro distinte ripartizioni: *a)* Europa, compresi i territori asiatici della Federazione russa e della Turchia; *b)* America meridionale, inclusa Trinidad e Tobago; *c)* America settentrionale e centrale; *d)* Africa, Asia, Oceania e Antartide. A ciascuna delle ripartizioni è assegnato un deputato e un senatore, mentre gli altri seggi sono distribuiti in proporzione al numero degli italiani residenti, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti (art. 6, comma 1, l. 459/2001). Soprattutto al Senato, l'esigua pattuglia degli eletti, unita alla garanzia di assegnazione di almeno un seggio a ciascuna ripartizione, finisce per determinare una sorta di «sovrarappresentanza» delle ripartizioni meno popolate<sup>51</sup>.

Questo punto è stato evidenziato criticamente anche dal già menzionato Rapporto finale della missione di valutazione elettorale dell'ODIHR riferita alle elezioni del 4 marzo 2018, nel quale si è osservata criticamente «la grande discrepanza nel numero di votanti necessari per essere eletti, in particolare per il Senato e per la circoscrizioni estere», rilevando la necessità di «prendere in considerazione la possibilità di aderire più strettamente alla quota elettorale per tutte le circoscrizioni del paese, comprese quelle estere, in linea con le buone pratiche internazionali in materia di uguaglianza di voto, fatta salva la tutela delle minoranze»<sup>52</sup>.

I seggi sono attribuiti direttamente e isolatamente nelle ripartizioni (art. 15, comma 1, l. 459/2001), cosicché la circoscrizione estero finisce per identificarsi con esse, probabilmente nell'ottica di non sacrificare la rappresentanza delle comunità italiane meno numerose. Tuttavia, queste ripartizioni separate suscitano dubbi di costituzionalità innanzitutto perché con esse la circoscrizione estero appare come una sorta di mero «contenitore» delle quattro ripartizioni. Inoltre, tale scelta legislativa appare discutibile sia in termini di efficienza elettorale *ex ante*, dato l'esiguo numero di seggi riservati alla circoscrizione e, ancor più, a ciascuna ripartizione, sia in termini di proporzionalità territoriale e dell'eguale valenza del voto *ex ante*, «essendo, in concreto, impedita ogni

<sup>51</sup> A. GRATTERI, *Le elezioni dell'altro mondo*, cit., p. 177. Tale effetto potrebbe addirittura essere ancora più distortivo per l'utilizzazione dell'opzione di voto in Italia (peraltro, poco utilizzata nella prassi), o nell'ipotesi in cui fossero esclusi dalla possibilità del voto per corrispondenza Paesi con un numero considerevole di italiani residenti.

<sup>52</sup> OSCE, ODIHR Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'Uomo, *Repubblica Italiana, Elezioni parlamentari 4 marzo 2018*, cit., p. 6.

manovra di *re-districting*»<sup>53</sup>. Come si dirà di seguito, tale effetto è destinato ad accentuarsi ancora più a seguito dell'entrata in vigore della l. cost. 1/2020.

Infine, la configurazione rigida delle ripartizioni, nella loro ampiezza, finisce per determinare esiti paradossali: così nell'unica ripartizione «pluricontinentale» (Africa, Asia, Oceania, Antartide) è ben possibile che un residente in Africa sia rappresentato da un parlamentare residente in Nuova Zelanda (o viceversa): inutile dire quanto ambiti territoriali così definiti non consentano di stabilire alcun serio rapporto tra eletti ed elettori.

La recente l. cost. 1/2020, con la quale è stato ridotto il numero dei parlamentari, lungi dal sopprimere la circoscrizione estero, si è limitata a ridurre, rispettivamente, a otto e a quattro il numero dei deputati e dei senatori spettanti ad essa<sup>54</sup>.

Alla luce della distribuzione degli eletti in quattro ripartizioni separate, la riduzione degli eletti è destinata a determinare uno schiacciamento ancora più forte della rappresentanza con riferimento ad entrambi i rami del Parlamento, nonostante le evidenti differenze demografiche, con ciò amplificando la caratteristica negativa già evidenziata, *de iure condito*, dall'ODIHR: alla Camera a fronte di due e un deputato (come avviene *de iure condito*) nelle ripartizioni America settentrionale e Africa, Asia, Oceania, Antartide aventi, rispettivamente, 451.062 e 277.977 abitanti si avrebbero tre deputati per la ripartizione europea e due per quella dell'America Meridionale, con un eletto rispettivamente ogni 895.271 e ogni 779.534 abitanti.

Ancora più evidente sarebbe l'effetto di appiattimento tra le ripartizioni al Senato, perché ognuna eleggerebbe un solo senatore<sup>55</sup>, in forza dell'art. 6 della l. 459/2001, secondo il quale a ciascuna ripartizione è assegnato almeno un seggio.

La riduzione dei seggi accentuerebbe ulteriormente il carattere maggioritario del sistema elettorale<sup>56</sup>, nonostante che la l. 459/2001 alluda ad un'assegnazione «effettuata in ragione proporzionale»<sup>57</sup>. Si tratta di una questione non irrilevante perché, come è noto, la Corte costituzionale (sent. 1/2014) ha

<sup>53</sup> L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 172-173.

<sup>54</sup> C. NAPOLI, *Sulla ripartizione dei senatori tra le regioni e sulla circoscrizione estero*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, Pisa University Press, 2020, pp. 155 ss. Il Consiglio generale degli italiani all'estero aveva peraltro raccomandato la conferma del numero fissato dalla l. cost. 1/2001, per evitare uno iato troppo forte nella rappresentanza (un deputato eletto in Italia, infatti, rappresenterà, a seguito della l. cost. 1/2020, 151.000 abitanti, uno eletto all'estero 687.000 iscritti Aire; un senatore eletto in Italia 302.000 abitanti, uno all'estero 1.375.000 iscritti Aire).

<sup>55</sup> Sul punto, in particolare, A. GRATTERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: un senatore vale due deputati?*, in *Lo Stato*, 2019, n. 13, in particolare pp. 118 ss.

<sup>56</sup> Anzi, nel caso del Senato si potrebbe parlare di un sistema maggioritario uninominale "di fatto".

<sup>57</sup> L'art. 11, comma 1, prevede infatti che «l'assegnazione dei seggi tra le liste concorrenti è effettuata in ragione proporzionale per ciascuna ripartizione, con le modalità previste dagli articoli 15 e 16».

affermato che «qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto».

Sembra quindi necessaria una riforma sul punto della l. 459/2001. Al riguardo, le soluzioni astrattamente percorribili sono almeno due: o la trasformazione del sistema di elezione in un vero e proprio sistema maggioritario, con eliminazione del voto di preferenza e modifica anche dell'art. 11 della l. 459/2001 (che allude a «liste concorrenti» e, come detto, a un metodo proporzionale di assegnazione dei seggi) o, in alternativa, un accorpamento delle ripartizioni in una o due (soluzione, quest'ultima, ben possibile perché, come detto, le ripartizioni non hanno una copertura costituzionale). La già citata proposta di legge n. 3463 prevede tre ripartizioni con la fusione dell'America settentrionale e centrale all'Africa, Asia, Oceania e Antartide.

#### **8. La disciplina del voto di preferenza e l'assenza di previsioni in materia di equilibrio di genere**

Gli elettori nella circoscrizione estero possono esprimere un voto di preferenza nelle ripartizioni cui è assegnato un seggio e due voti di preferenza nelle altre (art. 11, comma 3).

Ai sensi dell'art. 15 della l. 459/2001 sono eletti, nel numero di seggi attribuiti a ciascuna lista, i candidati secondo l'ordine delle rispettive cifre elettorali (dato dalla somma dei voti di preferenza riportati dal candidato: art. 15, comma 1, lett. *a* e *d*). I seggi che rimangono vacanti sono attribuiti, nell'ambito della stessa ripartizione, al primo dei non eletti o, a parità di voti, al candidato che precede nell'ordine della lista. Non è invece affatto disciplinata né dalla legge né dal regolamento l'ipotesi in cui si verifichi la vacanza di un seggio e siano esauriti tutti i candidati della lista. Come accennato (par. 2, nt. 16), si tratta di una lacuna assai grave che dovrebbe essere colmata con una modifica alla l. 459/2001.

Emergono quindi differenze evidenti rispetto ai sistemi elettorali per l'elezione dei parlamentari nelle circoscrizioni nazionali. In primo luogo, per la circoscrizione estero è generalizzata la previsione del voto di preferenza e anzi, in alcune ripartizioni le preferenze esprimibili sono più di una (in particolare nelle ripartizioni cui sono assegnati almeno due parlamentari, in prospettiva, come si è detto, questa possibilità potrebbe rimanere, a seguito della diminuzione del numero dei parlamentari, solo per le ripartizioni della Camera, fatta eccezione per quella Asia-Africa-Oceania), e ciò appare un *unicum*, dopo l'abolizione del meccanismo delle preferenze multiple, a seguito del *referendum* abrogativo del 1991.

Peraltro, alla stregua di quanto affermato nella sent. 1/2014, il voto di preferenza nella circoscrizione estero non può essere definito costituzionalmente

necessario, dato il basso numero di seggi assegnati alle diverse ripartizioni. Anzi, si potrebbe affermare che, se il voto di preferenza dovrebbe postulare una «vicinanza» tra candidati ed elettori, questa è assente nelle ripartizioni “continentali” o “pluricontinentali” di cui alla l. 459/2001, che, in quanto tali, rendono quantomeno difficoltosa quella conoscibilità e quell'indicazione personale dei candidati cui la Corte costituzionale si è riferita nella sent. 1/2014.

Gli innegabili problemi evidenziati anche in passato in Italia, soprattutto in alcune parti del territorio nazionale, dal voto di preferenza, finiscono per essere aggravati dalle modalità di esercizio del voto che non consentono se non “virtualmente” di garantire i requisiti costituzionali di libertà e segretezza. Non stupisce allora come da più parti si siano denunciati abusi e scorrettezze, talvolta pilotati a favore o in danno di candidati concorrenti della stessa lista<sup>58</sup>. In più la diseguale utilizzazione del voto di preferenza ha finito per esaltare il peso delle comunità all'estero più radicate e numericamente più forti all'interno di ciascuna ripartizione, oltre a massimizzare le capacità organizzative di organizzazioni e patronati.

Spicca inoltre l'assenza di ogni previsione attuativa del principio dell'equilibrio della rappresentanza di genere (la l. 459/2001 non è stata aggiornata, a seguito dell'entrata in vigore della l. cost. 1/2003). Tuttavia, l'attuazione di tale principio è doverosa (Corte cost., sent. 49/2003), pur potendo avvenire con modalità diverse: non vi sono quindi motivi per ritenere che la circoscrizione estero ne possa andare esente. Sul punto, è appena il caso di ricordare che, con riferimento alle elezioni regionali, il Governo ha esercitato, attraverso un decreto-legge (d.l. 86/2020, convertito dalla l. 98/2020) il potere sostitutivo nei confronti della Puglia, non solo per il mancato adeguamento a un principio fondamentale fissato dalla legge cornice statale<sup>59</sup> ma anche «al fine di assicurare il pieno esercizio dei diritti politici e l'unità giuridica della Repubblica» (art. 1, comma 2).

Peraltro la doppia preferenza di genere è configurabile solo nel caso di ripartizioni che eleggano almeno due parlamentari e sia imposta la presenza di almeno tre/quattro candidati. Più modestamente, la proposta n. 3463 non prevede la doppia preferenza di genere, limitandosi a disporre che, a pena di inammissibilità, nella successione interna delle liste i candidati siano collocati in ordine alternato per sesso.

In caso di trasformazione del sistema elettorale in direzione maggioritaria e uninominale la tutela dell'eguaglianza di genere è più difficilmente assicurabile

<sup>58</sup> Anche nell'attuale legislatura, come è noto, non sono mancate contestazioni relative al conteggio dei voti di preferenza.

<sup>59</sup> Si tratta della l. 20/2016 che allude alla «promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive», prefigurando possibili soluzioni tra le quali il legislatore regionale è chiamato a scegliere.

(data la “separatezza” delle ripartizioni), salvo immaginare la possibilità di una doppia candidatura che pure è stata avanzata<sup>60</sup>.

### 9. Altre riforme possibili, anche alla luce del d.l. 41/2022

Sebbene siano riemersi estesi dubbi sulla riforma del 2000-2001 già dopo le elezioni del 2006 (a seguito delle quali il Governo Prodi II ottenne la fiducia al Senato proprio grazie al sostegno di un parlamentare eletto all'estero), appare politicamente ardua un'organica «riforma della riforma». Si tratta di un punto meritevole della massima attenzione, soprattutto alla luce del fatto che, vigente il *Rosatellum-bis* per l'elezione di Camera e Senato, il «peso» dei risultati nella circoscrizione estero potrebbe risultare decisivo ai fini dell'esito complessivo delle future consultazioni.

Le diffuse criticità della disciplina del voto degli italiani all'estero hanno indotto proposte anche radicali: così, il testo della *Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali*, costituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica, proponeva, non senza ambiguità, l'eliminazione della circoscrizione estero, «prevedendo il voto per corrispondenza, assicurandone la personalità e la segretezza»<sup>61</sup>.

In effetti, poiché uno dei problemi (non il solo) è dato dalla previsione del voto per corrispondenza, la proposta non esplicitava come potesse essere temperata la conferma di tale modalità con la garanzia dei requisiti di personalità e segretezza del suffragio. Da tale passo si poteva comunque dedurre l'idea che i voti degli italiani all'estero confluissero nelle circoscrizioni nazionali, assumendo come riferimento il Comune in cui ogni elettore risultasse ancora iscritto<sup>62</sup>.

Nello stesso senso, nella relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali (cosiddetta Commissione “Quagliariello”) si affermava: «La Commissione all'unanimità ha espresso una valutazione negativa sul funzionamento del voto degli italiani all'estero. Si propone quindi la soppressione della circoscrizione estero, garantendo comunque l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero mediante strumenti idonei ad assicurare la

<sup>60</sup> Così, ad esempio, si è sostenuta la possibilità di configurare un sistema elettorale uninominale maggioritario, con una doppia candidatura, maschile e femminile, per l'unico seggio. In questo originale modello, il seggio è vinto dalla coppia di candidati i cui voti sommati superino quelli delle altre coppie in competizione; all'interno della coppia vincente, il seggio è assegnato al candidato (uomo o donna) che abbia ottenuto più voti dell'altro: L. CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, in L. CARLASSARE, A. DI BLASI, M. GIAMPIERETTI (a cura di), *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Padova, Cedam, 2002, p. 53.

<sup>61</sup> Il testo della relazione è rinvenibile in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

<sup>62</sup> G. SICA, *L'abolizione della Circonscrizione estero nelle proposte dei «saggi» del Presidente Napolitano*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2013, n. 14, p. 6.

libertà e la segretezza del voto»<sup>63</sup>. Entrambe le proposte andavano quindi nella direzione dell'eliminazione della rappresentanza separata ma non hanno avuto seguito<sup>64</sup>.

Abbandonata la via di riforme radicali, rimangono sul tappeto numerose questioni che potrebbero essere esplorate.

Così, ad esempio, il Cgie nel già citato documento del 2018 (par. 5)<sup>65</sup> e la stessa Giunta delle elezioni della Camera in un pregevole documento dell'agosto 2020 hanno proposto alcune misure che appaiono condivisibili e in parte "recepte" dal d.l. 41/2022. Tra queste:

a) la trasparenza della stampa delle schede, cui dovrebbe provvedere il Ministero dell'interno;

b) l'invio dei plichi elettorali tramite lettera raccomandata o con altri sistemi che ne attestino la ricezione da parte degli elettori nei Paesi in cui i servizi postali presentino disfunzionalità;

c) la custodia delle buste inviate dagli elettori agli uffici consolari e dei plichi non recapitati in uno spazio riservato, in modo da garantirne l'inviolabilità fino al loro inoltro in Italia;

d) la tracciabilità e corretta identificazione dell'elettore tramite codice a barre sulla busta affrancata che l'elettore stesso deve restituire al consolato per garantire la tracciabilità dei plichi elettorali nonché sulla busta bianca; il tutto allo scopo di verificare all'atto dello scrutinio, attraverso l'uso degli appositi lettori ottici assegnati ai seggi, che l'elettore non abbia già votato;

e) l'istituzione, in alternativa allo spoglio nell'unica sede di Castelnuovo di Porto, di Uffici centrali per lo spoglio presso le Corti d'appello di Roma, Firenze, Milano e Napoli, allo scopo di decongestionare le operazioni di voto e di limitare errori e disfunzionalità che in tutte le tornate elettorali sono state riscontrate<sup>66</sup>;

f) l'anticipazione dal giovedì al mercoledì antecedente la data stabilita per le votazioni in Italia del termine entro il quale i plichi contenenti le schede votate debbono essere presi in carico dal consolato e quindi da questo spediti

<sup>63</sup> Commissione per le riforme costituzionali, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2013, p. 72.

<sup>64</sup> Nemmeno il testo di revisione costituzionale «Renzi-Boschi» aveva affrontato organicamente la questione, limitandosi a escludere la rappresentanza degli italiani all'estero al Senato, alla stregua della trasformazione di questo ramo del parlamento in una Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali.

<sup>65</sup> Sul quale M. GALDI, *Per l'effettività*, cit., pp. 16 ss.

<sup>66</sup> A queste proposte ha alluso anche il presidente dell'ufficio centrale per la circoscrizione estero nell'audizione richiamata nella nt. 45.

all'ufficio centrale per la circoscrizione estero, e ciò per evidenti ragioni organizzative<sup>67</sup>;

g) possibilità di trarre presidenti di seggio e scrutatori anche nel Comune di Castelnuovo di Porto e nei Comuni limitrofi, anche per fronteggiare difficoltà logistiche.

Come detto, il d.l. 41/2022 ha previsto l'istituzione di uffici decentrati per la circoscrizione estero presso le Corti di appello di Milano, Bologna, Firenze e Napoli, composti da tre magistrati, dei quali uno con funzione di Presidente, designati dal Presidente della Corte di appello, allo scopo, come si legge nella relazione tecnica al disegno di legge di conversione, di «a) suddividere le suddette operazioni di spoglio in più sedi di corte d'appello, individuate strategicamente sia per facilità di collegamento con la sede centrale (che rimane sempre quella di Roma) che per disponibilità e ampiezza dei locali deputati alle operazioni stesse, i quali normalmente coincidono con quelli dei quartieri fieristici presenti nelle città sedi di distretto giudiziario; b) concentrare le attività precedenti e successive alle operazioni di spoglio presso l'ufficio centrale elettorale della circoscrizione estero di Roma da e verso cui regolare i flussi di carico, smistamento e scarico dei plichi contenenti le schede elettorali».

Sono costituiti seggi, competenti per lo spoglio dei voti, sia presso l'ufficio centrale di Roma sia presso gli uffici decentrati (Milano, Bologna e Firenze per la ripartizione Europa, sulla base di una suddivisione rimessa ad un apposito decreto ministeriale; Roma per la ripartizione America meridionale; Napoli per la ripartizione America settentrionale e centrale e per quella Africa, Asia, Oceania, Antartide). Sia l'ufficio centrale sia gli uffici decentrati si avvalgono del personale in servizio presso tutti gli uffici giudiziari del loro circondario, individuati dal loro Presidente mediante interpello.

L'ufficio centrale per la circoscrizione estero invia agli uffici decentrati, previa apposizione di un nuovo sigillo, i plichi provenienti dagli Stati e territori ad essi assegnati, e a tal fine si avvale della collaborazione del Ministero dell'interno, per l'effettuazione dei servizi di scorta degli stessi plichi.

Anche ai fini di tale ripartizione è inserito un comma 1-*quinquies* all'art. 7 che prevede un decreto annuale del Ministro dell'interno con il quale è pubblicato il numero dei cittadini italiani residenti nelle singole ripartizioni, con riferimento al 31 dicembre dell'anno precedente.

<sup>67</sup> La Presidente dell'ufficio centrale della circoscrizione estero nell'audizione richiamata nella nt. 45 ha affermato sul punto: «Siccome le spedizioni avvengono durante il venerdì e il sabato, qualsiasi problema ridonda [...] nel momento di arrivo dei plichi da noi, che può accadere anche di domenica mattina. Almeno questo, proprio per la concentrazione delle operazioni elettorali nella giornata di domenica, potrebbe essere modificato stabilendo come termine ultimo per l'arrivo dei plichi le ore 16 del mercoledì antecedente anziché del giovedì»: res. sten., p. 15.

Inoltre, lo stesso decreto prevede, con riferimento ai *referendum* abrogativi del 2022, che il numero minimo e massimo di elettori presso l'ufficio centrale e gli uffici decentrati sia aumentato, rispettivamente, a quattromila e cinquemila (in relazione forse alla minore complessità di scrutinio di questo tipo di consultazioni) (art. 7, comma 9).

Un'ultima considerazione attiene al fatto che il decreto modifica disposizioni non solo della l. 459/2001 ma anche del regolamento di attuazione: si tratta di una tecnica, che, pur dettata da ragioni di urgenza, appare discutibile per l'evidente ragione di evitare che in uno stesso atto convivano parti o addirittura singole parole aventi diversa natura e diversa collocazione nel sistema delle fonti<sup>68</sup>.

La Giunta delle elezioni ha poi affrontato due ulteriori questioni sulle quali la dottrina si è soffermata da tempo, ovvero il ribaltamento del meccanismo dell'opzione e la previsione del voto *in loco*. Si tratta di innovazioni pensate per ridimensionare sul piano quantitativo il voto per corrispondenza e quindi per rendere «tutto il sistema elettorale ben più facile e meno costoso da gestire»<sup>69</sup>.

Come detto (par. 5), la prima innovazione andrebbe in una direzione condivisibile, nel senso cioè di riconoscere il diritto di voto nella circoscrizione estero a chi dimostri un effettivo legame con la madrepatria; la seconda, come accennato, scontrerebbe obiezioni in punto di effettività del voto, oltre a creare potenziali problemi con gli Stati di residenza degli elettori<sup>70</sup>.

Da parte sua, la Commissione "Bassanini", nella sua relazione ha proposto, al fine di tutelare quantomeno il requisito della personalità del voto, di prevedere l'obbligo di recapitare la scheda elettorale personalmente all'elettore destinatario, richiedendo la sua firma autografa all'atto della ricezione, o, ancora, l'apposizione della firma autografa dell'elettore sulla busta esterna preaffrancata contenente la busta sigillata che custodisce la scheda elettorale compilata<sup>71</sup>.

<sup>68</sup> Per tutti, A. CELOTTO, *La "frammentazione dell'atomo" (dei decreti-legge che modificano atti regolamentari)*, in *Rass. parl.*, 1997, pp. 461 ss. Per questa ragione, questa tecnica è stata a più riprese criticata nella "giurisprudenza consultiva" del Comitato per la legislazione: sul punto, L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 236 ss.; N. LUPO, *La normazione secondaria e il fenomeno della fuga dalla legge n. 400 del 1988 al vaglio del Comitato per la legislazione*, in *www.federalismi.it*, Focus Fonti, 2017, n. 3, in particolare pp. 19 ss.

<sup>69</sup> M. GALDI, *Per l'effettività*, cit., p. 19; vedi anche G. SICA, *L'abolizione della Circonscrizione estero*, cit., pp. 6 ss.; A. GRATTERI, *Quali e quante leggi elettorali?*, in *www.rivistaaic.it*, 2017, n. 1, pp. 9-10.

<sup>70</sup> Cfr. *supra*, nt. 37.

<sup>71</sup> *Per la partecipazione dei cittadini*, cit., p. 37.