

IX Convegno internazionale della S.I.S.E.

La cittadinanza elettorale

L'esercizio del diritto di voto dei cittadini
italiani residenti all'estero nelle elezioni
politiche del 2006: dalle norme alla prassi
nel contesto argentino

Francesco Tarantino

Gruppo B
La cittadinanza elettorale dei migranti

Firenze, 14-15 Dicembre 2006

L'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero nelle elezioni politiche del 2006: dalle norme alla prassi nel contesto argentino.

di Francesco Tarantino (Università Roma Tre)

Premessa

Tra il 1999 e il 2003, si è portata a compimento la riforma che ha introdotto, nel nostro ordinamento, la possibilità di esercitare il voto all'estero per quei cittadini italiani che hanno stabilito la loro residenza fuori dei confini nazionali.

L'Italia, a causa soprattutto dei grandi flussi migratori che l'hanno interessata, tra la fine del XIX e la metà del XX secolo, è lo Stato europeo con il più alto numero di cittadini residenti all'estero ai quali è sempre stato riconosciuto il diritto di voto, così come stabilito dalla Costituzione Repubblicana. Ciò che è stata perfezionata, in oltre 46 anni di dibattito parlamentare e attraverso la presentazione di 143 progetti di legge (ordinari e costituzionali), è la modalità di esercizio di tale diritto: è stata introdotta la possibilità di esprimere il proprio voto non più solo nel territorio nazionale, con il rientro nel Comune italiano presso la cui anagrafe si risultava iscritti, ma direttamente nei diversi Stati di residenza. A questo proposito sembra più corretto parlare di "esercizio all'estero del diritto di voto" più che di "voto degli italiani all'estero". Ciò che sembra una sciocca leziosità ha lo scopo di concentrare l'attenzione sul fatto che la complessa riforma ha semplicemente introdotto delle modalità per esercitare un diritto già riconosciuto dalla stessa Costituzione, nella sua originaria formulazione del 1948.

La lunga gestazione che ha preceduto l'approvazione della normativa è esemplificativa della presenza di numerose difficoltà di ordine tecnico e politico; l'importanza dell'argomento e le possibili ripercussioni politiche, si sono scontrate con le difficoltà oggettive di garantire un diritto in un territorio soggetto a sovranità straniera e con numerose altre questioni problematiche emerse nel lungo dibattito parlamentare. E' possibile rilevare, comunque, che le cause dell'enorme ritardo di ordine tecnico-giuridico, hanno avuto un peso certamente più rilevante delle cause prettamente politiche. Le soluzioni adottate in definitiva dal legislatore non sono infatti risultate immuni da dubbi, perplessità e carenze rivelatesi nel delicato passaggio dalle norme alla prassi.

1. Dalle norme alla prassi: le peculiarità del caso argentino

Abbiamo scelto di osservare questo passaggio in un tempo ed un luogo precisi: l'Argentina, nelle elezioni politiche della scorsa primavera. La scelta è stata dettata da un lato dalle molteplici peculiarità offerte dal contesto argentino e dall'altro dall'indubbia rilevanza che la consultazione politica ha rappresentato, con l'elezione di diciotto parlamentari eletti nella circoscrizione Estero. L'appuntamento delle Elezioni politiche è stato in definitiva il più importante banco di prova della nuova normativa, non solo per la posta in gioco ma anche e soprattutto per la partecipazione più consistente, per la maggiore mobilitazione e il maggior grado di polarizzazione della competizione.¹

L'Argentina, d'altro canto, presenta una serie di peculiarità che la rendono un caso di studio assolutamente privilegiato: qui risiede una delle comunità italiane più consistenti al mondo. I dati MAE parlavano, a luglio del 2005, di 640.418 connazionali residenti mentre il Ministero dell'Interno, alla stessa data, registrava 454.039 cittadini italiani iscritti all'AIRE e residenti nel Paese sudamericano. E' immediato, dall'osservazione di queste semplici cifre, che uno dei problemi più gravi, la discrepanza tra i due archivi attraverso cui i nostri connazionali sono stati "censiti", ha trovato in Argentina un terreno assai fertile. La massiccia presenza d'italiani l'ha confermata, in occasione delle Politiche del 2006, primo paese quanto a numero di votanti: ben il 17,7% dei plichi rientrati in Italia proveniva dalla rete consolare argentina.

Allargando l'osservazione alla più ampia categoria degli "oriundi" è stato stimato in circa 10 milioni (poco meno di un terzo dell'intera popolazione argentina), il numero di discendenti da italiani. Osservando tali numeri alla luce della vigente normativa italiana in tema di riacquisto della cittadinanza da parte dei discendenti è facile comprendere la preoccupazione dell'Ambasciata d'Italia a Buenos Aires, secondo cui, nel giro di 15 anni, la collettività italiana in Argentina giungerebbe al milione di unità, con un proporzionale aumento dell'elettorato.

Le condizioni economiche del Paese, che lentamente si sta riprendendo dalla dura crisi del 2001, hanno spinto moltissimi giovani argentini ad avviare le pratiche per la cittadinanza italiana in modo da ottenere quello che ormai è chiamato "*pasaporte comunitario*", garanzia e via d'uscita nel caso in cui la situazione tornasse a peggiorare.

Oltre a quelle economiche e sociali, anche le caratteristiche geografiche offrono, infine, ulteriori spunti di riflessione e di curiosità sul grado di sicurezza offerto dal primo voto per

¹ Vale la pena di ricordare, infatti, che vi sono state precedenti occasioni in cui i cittadini all'estero hanno potuto esercitare il voto *in loco*: i Referendum abrogativi del 2003 e del 2005.

corrispondenza. Immaginare la spedizione di plichi elettorali in un territorio grande nove volte l'Italia, con recapiti in zone remote del paese o in periferie dove è confusa la toponomastica e la numerazione delle strade è certamente interessante.

Alcune delle considerazioni che faremo traggono origine da un'osservazione sul campo, nel corso di un'indagine svolta presso la rete consolare italiana in Argentina tra i mesi di agosto ed ottobre 2005. In sostanza si è osservata la fase preparatoria del voto in relazione soprattutto a due questioni: la formazione degli elenchi elettorali e l'affidabilità del voto per corrispondenza.

Sarebbe interessante esaminare tutti gli aspetti problematici emersi in fase di applicazione della normativa sul voto all'estero ma in questa sede non ne abbiamo la possibilità; concentreremo dunque la nostra attenzione soltanto sulle due questioni citate, di fondamentale importanza, e connesse ai rilevanti temi della certezza e della sicurezza del voto.

2. La difficile formazione degli elenchi elettorali: un problema per la certezza del voto

La formazione delle liste elettorali è un punto di assoluto rilievo nell'ambito delle riflessioni sulla certezza offerta dall'esercizio all'estero del diritto di voto. Potremmo definire "certo" un sistema in cui è chiara ed immediata l'individuazione del corpo elettorale.

Per comprendere la questione della formazione degli elenchi elettorali è necessario ricordare brevemente le disposizioni del legislatore. Il combinato disposto dagli artt. 5 della Legge 27 dicembre 2001, n.459 e art. 5 D.P.R. 2 aprile 2003, n.104 stabilisce che l'elenco aggiornato dei cittadini italiani residenti all'estero è realizzato tramite confronto in via informatica dei dati contenuti nelle anagrafi degli italiani residenti all'estero (AIRE) con quelli degli schedari consolari. Tale operazione è svolta dai Ministeri dell'Interno e degli Esteri con il fine di formare l'elenco degli elettori residenti all'estero, suddiviso per ripartizione geografica.

In altre parole, i nominativi di coloro che compaiono in entrambi gli elenchi sono inseriti nell'elenco aggiornato e, se aventi i requisiti di legge, sono elettori.

Come è evidente la questione problematica si è posta per i nominativi di quei cittadini che comparivano soltanto negli schedari consolari (cosiddetti "soloMAE") e quelli che comparivano soltanto nell'AIRE (cosiddetti "soloMIN"). Per questi ultimi il legislatore ha deciso l'inclusione nell'elenco aggiornato in quanto già la normativa del 1979 (Legge 7 febbraio 1979, n.40) prevedeva l'iscrizione d'ufficio nelle liste elettorali dei cittadini cancellati dal registro della popolazione stabile per emigrazione definitiva all'estero.

Per i cittadini "soloMIN" e "soloMAE" si è imposta perciò un'attenta opera di controllo e bonifica da parte delle amministrazioni competenti sia per garantire a tutti i cittadini all'estero

la possibilità di esercitare il diritto di voto, sia per fare definitivamente chiarezza sulle annose incertezze numeriche degli italiani nel mondo.

A livello mondiale gli schedari consolari hanno sempre registrato un numero più elevato di cittadini rispetto all'AIRE ma questa relazione cambia a seconda dei contesti geografici. In America Settentrionale, ad esempio, sono sempre risultati più numerosi i cittadini presenti nell'AIRE rispetto a quelli degli schedari consolari; ciò a causa delle leggi vigenti nei paesi ospitanti che hanno spesso obbligato gli emigrati italiani a naturalizzarsi, facendo perdere i contatti tra questi ultimi e la rete consolare italiana nonostante rimanessero iscritti all'AIRE, senza dare alcuna comunicazione alle Autorità italiane. Nel giugno del 2005 l'elenco aggiornato del Ministero dell'Interno (includente le posizioni allineate e i cosiddetti "soloMIN") contava 3.439.846 cittadini all'estero mentre al Ministero degli Esteri risultavano 4.026.403 cittadini presenti negli schedari consolari. Ciò che rileva maggiormente sul tema però, non è tanto la discrepanza numerica tra AIRE e Schedari Consolari, quanto più che altro il disallineamento tra l'uno e l'altro. Dopo le prime esperienze di voto per corrispondenza, alla vigilia del voto politico, risultavano ancora 1.306.291 posizioni "soloMAE" e 703.225 posizioni "soloMIN", per un totale di oltre due milioni di cittadini non allineati.²

In Argentina vi è sempre stata una netta preponderanza numerica degli schedari consolari. Considerando il solo dato degli elettori, tra il 2003 ed il 2005 la differenza tra quelli ai sensi degli schedari consolari e quelli secondo l'elenco stilato dal Ministero dell'Interno si è aggirata intorno ai 250.000 nominativi in più, a favore dei primi. Si tratta di comprendere se realmente sono esistiti 250.000 cittadini italiani privati del diritto di voto (poiché non allineabili e quindi non inseribili nelle liste elettorali) o tale discrepanza sia stata il frutto di errori e mancati aggiornamenti.

Le cause fondamentali del mancato allineamento tra dati AIRE e schedari consolari sono molteplici e cambiano a seconda del contesto di riferimento. In Argentina è stato possibile individuare le principali:

Innanzitutto l'anomalia della cosiddetta "Anagrafe residuale del Comune di Roma", prevista dalla normativa del 1988 e recentemente risolta. In base a tale disposizione, per tutti coloro i quali hanno richiesto all'estero la cittadinanza italiana, senza avere legami con un comune del nostro territorio, gli atti dello stato civile venivano trascritti nell'anagrafe capitolina con tutte le immaginabili difficoltà di processare tale mole di pratiche. Secondo i dati forniti nel corso di varie indagini parlamentari, nel 2000 tale casistica interessava circa 500.000 persone,

² Fonte: Ufficio VII DGIT, Ministero degli Affari Esteri, dati aggiornati ad ottobre 2005.

conosciute ai consolati di tutto il mondo ma sconosciute al Ministero dell'Interno.³ La maggioranza di queste provengono soprattutto dall'Argentina e dal Brasile, dove le richieste di cittadinanza italiana sono notevolmente aumentate nell'ultimo decennio. Tra il 1988 e il 1997 in media sono stati riconosciuti, in Argentina, 9.100 nuovi cittadini italiani all'anno; nel solo triennio 1998-2000 tale media è salita a 20.580 e dal 2001 ad oggi, le Autorità italiane hanno riconosciuto oltre 40.000 nuovi cittadini italiani all'anno. L'aumento, in quasi venti anni è stato del 340% e la trascrizione anagrafica di tutte queste posizioni, non è stata del tutto completata.⁴

Nel corso della nostra indagine in Argentina abbiamo osservato da vicino, presso alcune strutture consolari, il lavoro degli uffici preposti all'allineamento informatizzato, per comprendere meglio quali altri problemi sono sorti nel confronto tra le due importanti basi di dati. E' emerso che una causa assolutamente preponderante è la presenza di errori con cui i cittadini sono stati iscritti nell'elenco del Ministero dell'Interno o in quello degli Esteri. Questo punto risulta di particolare interesse se si pensa che tali errori (specie quelli relativi alle generalità e agli indirizzi) possono essere certamente diffusi anche nelle posizioni allineate generando un grave problema di sicurezza del voto per corrispondenza.

Una serie di allineamenti informatizzati svolti nel Consolato Generale di La Plata ha rivelato la presenza di difformità relative ai nomi, ai cognomi, alle date di nascita, agli indirizzi dovute sia alle prassi amministrative seguite da Consolati ed Anagrafi, sia al tipico errore umano.

Concretamente l'allineamento tra elenco del Ministero dell'Interno e schedario consolare si effettua con il programma *Access* che, come è noto, consente di trattare le basi di dati. Vengono caricati, nel supporto informatico, i due elenchi di dati, dopodiché, si effettua una prima *query* con la quale si chiede al sistema di isolare le posizioni allineate. I criteri base di allineamento sono tre: nome, cognome e data di nascita; di conseguenza, qualunque difformità relativa ad altri dati (il cognome del coniuge, il sesso, l'indirizzo, il comune di iscrizione AIRE etc.) non può essere in nessun caso la ragione che ha impedito il primo allineamento.

³ Tale disposizione è stata modificata dall'art. 17 del D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396. Si è introdotto il criterio della libera scelta, in via residuale, del Comune italiano presso la cui anagrafe si può essere iscritti. Tale norma ha evitato di peggiorare la situazione ma, al momento, non risultano ancora processate tutte le pratiche anagrafiche dal Comune di Roma.

⁴ A testimonianza di ciò si comprende come mai nel Dossier Immigrazione Caritas Migrantes 2005 si parla, a nostro parere erroneamente, di primato della Provincia di Roma quanto a presenza di emigrati nel mondo "con quasi 172.000 emigranti". In realtà non vi è stata alcuna forte corrente emigratoria da Roma (o quanto meno non più forte di quella piemontese, friulana, siciliana o calabrese) ma tale dato è frutto della grande quantità di cittadini italiani trascritti nell'Anagrafe del Comune di Roma in quanto discendenti da italiani che non hanno però più alcun legame con il nostro territorio. Cfr Delfina Licata, *Gli italiani che vivono il mondo*, in *Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes*, Roma, Nuova Antares, 2005, p.60 e 67. In altre parole è pericoloso far coincidere il Comune presso la cui Aire si è registrati con la provenienza geografica degli "emigrati" italiani nel mondo, perché non tutti i cittadini italiani all'estero sono emigrati.

Abbiamo osservato l'esito di tale operazione presso il Consolato: dopo aver isolato le posizioni allineate (rispetto ai tre parametri suddetti) si è proceduto ad un secondo allineamento (nome e data di nascita), quindi ad un terzo allineamento (cognome e data di nascita), ed infine ad un quarto allineamento (nome e cognome). Al termine di questa operazione risultavano circa 4.000 nominativi non allineabili per i quali si è proceduto, singolarmente, ad una verifica manuale nell'archivio del Consolato, unico sistema per cercare di allineare le posizioni residue.

In generale, dunque, la presenza diffusa di errori di iscrizione ha rappresentato la difficoltà principale per la formazione delle liste elettorali. Lo zelo di molti impiegati consolari, ad esempio e specie in passato, portava ad italianizzare nomi di battesimo o, per le evidenti difficoltà di lingua, sono stati storpiati molti cognomi.

Facciamo alcuni esempi degli errori emersi dall'allineamento al Consolato de La Plata: un Mario Rossi dell'anagrafe comunale di Pordenone è diventato per errore Mario Rosi nello schedario consolare così come la sig.ra Luisa Bianchi Aguirre dello schedario consolare, nel suo comune risultava semplicemente come Luisa Bianchi; Caterina Ferraro, registrata nell'AIRE di Ravenna, al Consolato era Catalina Ferraro. E' evidente che ognuno di questi errori genera due posizioni disallineate così come gli errori di trascrizione, la presenza di caratteri speciali (come il trattino tra due cognomi) o l'imprecisione in una data di nascita. In una procedura informatica due caratteri o sono identici o non lo sono, anche se sostanzialmente il dato appare lo stesso.

Un'altra fonte di posizioni non allineabili è la presenza di cittadini registrati più volte negli schedari consolari o nelle AIRE. Non si dispone di dati relativi a tale casistica salvo quelli resi noti dal Ministero dell'Interno in una circolare urgente del 16 dicembre 2005; secondo tale comunicazione erano presenti, a pochi giorni dalla scadenza prevista per la formazione delle liste elettorali, 21.312 posizioni "soloMIN" duplicate o anche triplicate che, pur rappresentando solo lo 0,6% del totale dei cittadini inclusi nell'elenco aggiornato del 31/12/2005, ha una rilevanza notevole per quanto riguarda la sicurezza del voto, dal momento che i nominativi di coloro che si trovano solo nell'AIRE sono inclusi nelle liste elettorali.⁵

Non vi è dubbio che buona responsabilità della carenza d'informazioni relative ai cittadini all'estero cade proprio su questi oltre che sulle Amministrazioni coinvolte. Si va dal caso di quei cittadini che si trasferiscono all'estero senza avvisare il Comune di residenza in Italia (poiché l'obbligatorietà dell'iscrizione all'AIRE non prevede alcun meccanismo sanzionatorio) a quelli segnalati dal Consolato de La Plata alla Procura della Repubblica per aver trasferito fittiziamente la residenza in Italia per fini pensionistici.

⁵ Prefettura di Roma, Ufficio Territoriale del Governo, nota del 16 dicembre 2005, prot. n. 69214, pp.1-5.

Si è parlato molto, ed in maniera probabilmente enfatica, di cittadini privati del diritto di voto poiché, in seguito alle richieste dei Consolati di iscrizione anagrafica presso un Comune italiano, non si è ricevuta più notizia dell'avvenuta operazione. Tale eventualità ha certamente escluso dal voto i cittadini poiché la non presenza nell'AIRE ha pregiudicato l'iscrizione nelle liste elettorali. La responsabilità di questa casistica è sia dei Consolati che dei Comuni italiani: i primi lamentano la lentezza con cui i secondi trascrivono gli atti di stato civile inviati dal Consolato ma i secondi lamentano la carenza di informazioni con cui giungono le richieste di iscrizione anagrafica: in mancanza di atti di nascita o matrimonio non è possibile inserire un nuovo cittadino nell'AIRE.

C'è da dire, senza dubbio, che lo sforzo congiunto del Ministero degli Esteri e dell'Interno è riuscito a migliorare notevolmente la situazione anche se le scelte del legislatore hanno comportato alcune complicazioni per la formazione delle liste elettorali.

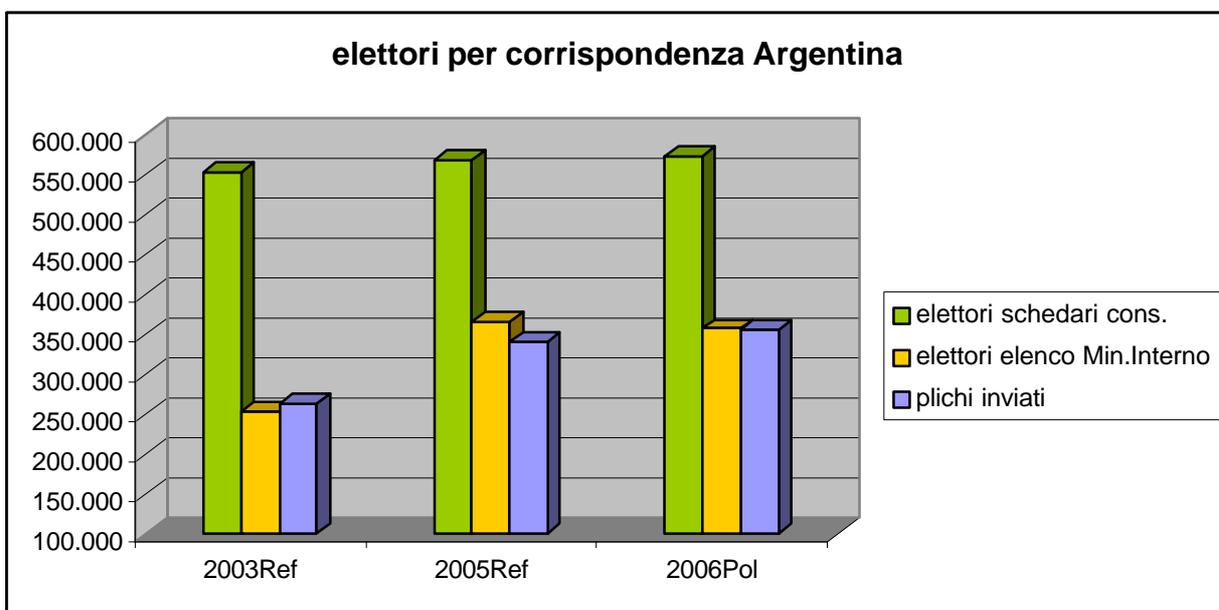
Concludendo, per comprendere meglio tale problema, conviene citare alcuni dati: il Consolato Generale d'Italia a La Plata contava nel proprio schedario consolare, alla data del 13 settembre 2005, 68.094 cittadini italiani e 59.478 potenziali elettori. L'elenco inviato dal Ministero dell'Interno, per il referendum di giugno, individuava inizialmente circa 42.000 elettori: solo il 65,9% di quelli potenziali ha potuto, dunque, votare (sono stati infatti 39.229 i plichi inviati a seguito dell'ulteriore bonifica dell'elenco). Nelle scorse elezioni politiche, del 9 e 10 Aprile del 2006, sono stati inviati, invece, 43.176 plichi (pari al 72,6% dei potenziali elettori ai sensi dello schedario consolare);

In tutta l'Argentina, per il Referendum di giugno 2005, a fronte di 568.572 potenziali elettori ai sensi degli schedari consolari, il Ministero dell'Interno ha inserito 366.431 elettori nelle liste; i plichi inviati sono stati però 340.341 (59,8% dei potenziali per gli schedari) a seguito dell'ultima bonifica della rete consolare.

Per le elezioni politiche del 2006, l'elenco elettori del Ministero contava 379.009 nominativi ma oltre alle posizioni stralciate dai Consolati (elettori defunti, dopponi, non residenti) se ne sono potuti aggiungere 16.914 grazie al tempestivo nulla osta dei comuni italiani interpellati. I plichi inviati sono stati 357.795.⁶

Il Grafico riassume la relazione tra potenziali elettori e plichi inviati, in Argentina, nelle tre consultazioni in cui si è votato per corrispondenza.

⁶ Fonte: Ufficio Emigrazione e Affari Sociali, Ambasciata d'Italia a Buenos Aires.



Fonte: Ufficio Emigrazione e Affari Sociali, Ambasciata d'Italia a Buenos Aires.

Queste cifre ci consentono di trarre alcune brevi conclusioni: innanzitutto si può affermare che, nonostante gli sforzi compiuti, il problema del mancato allineamento è ancora un ostacolo per la certezza del voto e per la formazione delle liste elettorali; la presenza di molte posizioni non allineabili, e dunque non inseribili nelle liste elettorali, non implica però automaticamente l'esistenza di cittadini esclusi dal voto poiché tale difficoltà è dovuta, soprattutto, alla presenza di errori o ritardi nell'aggiornamento dei dati sui cittadini all'estero e alla scarsa comunicazione tra le due amministrazioni coinvolte.

In sostanza la scelta del legislatore di inviare automaticamente le schede elettorali ai cittadini delle elenco unico aggiornato ha obbligato le amministrazioni a cercare, con uno sforzo enorme, di sanare le ambiguità prodotte dal duplice sistema di registrazione dei nostri connazionali nel mondo.

3. I mancati recapiti dei pliche elettorali: un problema per la sicurezza del voto per corrispondenza

La modalità di voto scelta dal legislatore, quella per corrispondenza, ha causato da sempre dubbi e perplessità: da un lato c'è chi ha paventato l'incostituzionalità della norma, che non garantirebbe la personalità, l'uguaglianza e la segretezza del voto ex art. 48 Cost. e, dall'altro, chi ha visto nel secondo comma del medesimo articolo, con l'introduzione della Circoscrizione Estero, un affievolimento della rigidità del comma precedente volta ad ammettere una disciplina *ad hoc* per garantire l'esercizio del diritto di voto all'estero.

Al di là dei termini costituzionali della questione, che pur rivestono un notevole profilo di interesse, è evidente che la possibilità di esercitare il voto per corrispondenza fa sorgere dubbi sulla regolarità delle operazioni e, più in generale, sulla sicurezza offerta da tale sistema. Potremmo definire “sicuro” quel sistema di voto per corrispondenza nel quale nessuna interferenza turbi le fasi di spedizione, recapito e ricezione del plico elettorale.

Nei lunghi anni di dibattito parlamentare si sono prospettate più volte ipotesi di manomissioni, sparizioni o addirittura compravendita di schede elettorali.

Nel corso della nostra indagine in Argentina, con l'aiuto della rete consolare e dei dati che ci sono stati messi a disposizione, abbiamo cercato di tracciare un bilancio della modalità scelta dal legislatore per l'esercizio all'estero del diritto di voto; il nostro interesse, dopo aver trattato la delicata questione della formazione delle liste elettorali, è diretto ora alle fasi di spedizione e recapito delle schede elettorali.

Al di là delle polemiche e delle denunce di irregolarità che hanno accompagnato il primo voto politico per corrispondenza, abbiamo voluto analizzare il grado di sicurezza offerto dal nuovo strumento legislativo tenendo presente, in particolar modo, il parametro del recapito del plico elettorale. Terremo in conto, evidentemente, i dati relativi ai plichi tornati indietro per mancato recapito ai Consolati poiché non è possibile, da un punto di vista scientifico, sapere se alcuni plichi, pur consegnati, siano capitati nelle mani sbagliate.

Le concrete modalità delle operazioni di recapito sono demandate ai singoli uffici consolari che hanno la facoltà di appaltare ad una ditta sia la stampa del materiale elettorale che la spedizione dei plichi; è bene ricordare, infatti, che non in tutti i Paesi (ed è il caso dell'Argentina) esiste una società che ha il monopolio dei servizi postali e che quindi più società si sono occupate del recapito dei plichi elettorali.

Tra il 2003 ed il 2006 la rete consolare italiana in Argentina ha gradualmente migliorato le regole di recapito delle schede, introducendo una rigidità via via maggiore. Se per il referendum 2003, infatti, vigeva il cosiddetto sistema “*bajo puerta*”, che prevedeva la possibilità di lasciare il plico in giacenza al domicilio dell'elettore, per le elezioni politiche del 2006 è divenuta necessaria la consegna delle schede ad una persona maggiorenne fornita di documento d'identità, non obbligatoriamente vincolata da parentela con l'elettore.

Decisamente più sicuro sarebbe l'obbligo di consegnare direttamente all'elettore, o ad un parente, il plico con le schede elettorali ma una sperimentazione dell'Ambasciata d'Italia a Buenos Aires, che prevedeva la consegna personale di una tessera magnetica ai cittadini italiani, ha rivelato lo scarso successo dell'iniziativa: poco più del 35% delle tessere è stato recapitato e ciò ha suggerito l'inapplicabilità del metodo in occasione delle consultazioni elettorali.

Lo schema ideale, come è noto, vorrebbe che ad ogni plico inviato corrisponda un solo cittadino destinatario: una volta ricevuto il plico, questi decide di votare o meno, in maniera personale e segreta, la scheda che trova ed eventualmente rispedirlo nei tempi prestabiliti. A tale visione ideale del sistema di voto per corrispondenza ci sono però da aggiungere tutte le possibili casistiche che si sono verificate nelle prime esperienze di voto in Argentina e, verosimilmente, anche in altri paesi del mondo.

Esiste infatti una percentuale di schede che non riesce a raggiungere i destinatari. Il parametro del mancato recapito è importante sotto due profili: innanzitutto implica un'analisi attenta dei motivi per cui una percentuale, minima ma non esigua, di plichi non è recapitata ed inoltre offre lo spunto per alcune considerazioni in merito al grado di partecipazione elettorale.

Su quest'ultimo aspetto vale la pena di ricordare che il livello di partecipazione elettorale all'estero può essere calcolato in due modi differenti: se si computa il numero dei plichi tornati soltanto su quelli inviati, si rischia di ottenere percentuali più basse e poco realistiche. Computando invece i plichi tornati ai Consolati su quelli effettivamente recapitati si ha una misura della partecipazione più veritiera e più corrispondente alla realtà.

Tale osservazione ha particolare rilevanza per quei contesti in cui si è denunciata una bassa partecipazione dei connazionali all'estero causata presumibilmente da una disaffezione nei confronti del nostro Paese o del nuovo strumento legislativo. Talvolta però, ed è il caso di molte città dell'America Settentrionale, è stato l'elevato numero di mancati recapiti a spingere gli analisti ad una sottostima non indifferente della partecipazione elettorale.⁷

In tutta la circoscrizione Estero, nelle elezioni politiche del 2006, a fronte di 2.699.421 plichi inviati sono stati restituiti per mancata consegna 247.978 plichi, pari al 9,1% sul totale di quelli inviati. I plichi effettivamente recapitati sono stati dunque 2.451.443.

⁷ Molti analisti hanno parlato di uno scarso interesse degli italo-americani del nord nei confronti delle prime due occasioni di voto per corrispondenza. Questo può essere vero ma solo in parte. Andando, infatti, a considerare i dati del Ministero degli Esteri relativi all'esito dei plichi inviati, recapitati e ritornati, per le singole circoscrizioni consolari, in occasione del referendum 2005, emerge un dato allarmante. Nella circoscrizione consolare di Boston (USA) 3.452 plichi sono ritornati al Consolato per mancato recapito, a fronte di 15.510 spedizioni. Ciò significa che il 22,2% dei plichi elettorali è tornato indietro. La situazione è analoga nelle principali città degli Stati Uniti d'America: a Filadelfia 3.668 plichi sono tornati indietro (17,6% su quelli inviati), a Los Angeles 2.590 (20,5%), a Miami 1.599 (16,2%), a New York 12.108 mancati recapiti (il 17%), a Newark 2.439 (il 15,8%), a San Francisco 1.802 plichi tornati indietro per mancato recapito, pari al 22% di quelli inviati. Visto che la media di plichi che tornano indietro per vari errori, su quelli inviati, relativamente all'intera circoscrizione Estero, è stata di circa l'11%, è evidente che le città americane sono tutte al di sopra di tale media. In particolare, sommando il numero di plichi restituiti per mancato recapito di tutte le circoscrizioni consolari del territorio degli Stati Uniti, risultano 30.811 plichi pari al 9,7% del totale mondiale di plichi restituiti.

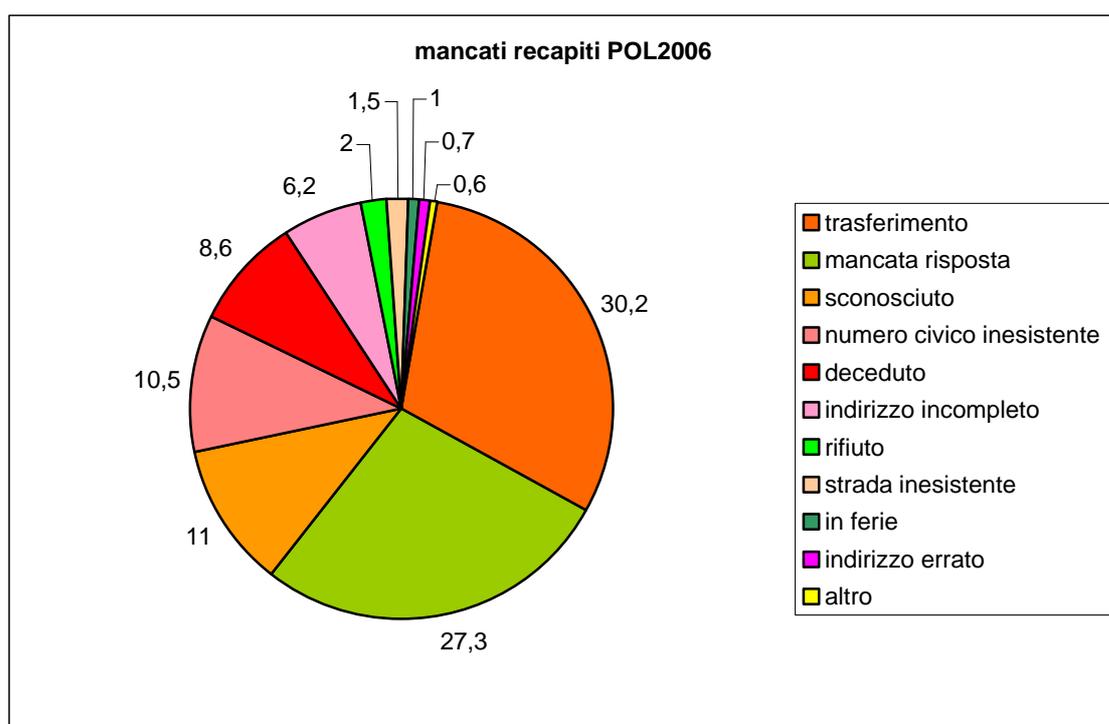
Questo ragionamento ci porta a una precisa considerazione: nel basso livello di partecipazione del Nord America è da considerare una percentuale, superiore alla media, di plichi mai recapitati perché i destinatari erano deceduti, trasferiti o rimpatriati. In altri contesti, come in Sud America, l'effetto dei mancati recapiti è stato ammortizzato dai livelli molto più alti di partecipazione.

In Argentina, sono stati inviati 357.795 plichi e alle ore 16, di giovedì 6 aprile 2006, ne erano tornati alla rete consolare 200.824, pari al 56,1% dei plichi inviati e al 70,7% di quelli effettivamente recapitati. Questa notevole differenza è dettata dal cospicuo numero di mancati recapiti che in Argentina ha interessato 68.366 plichi, pari al 19,4% dei plichi effettivamente inviati nel Paese e pari al 27,5% di tutti i mancati recapiti della Circoscrizione Estero.

E' lecito, a questo punto, interrogarsi circa le motivazioni di un numero così alto di schede elettorali "inutilizzate". Intuitivamente, alla luce delle considerazioni svolte circa la difficile formazione degli elenchi elettorali, la presenza di errori nei dati contenuti nell'AIRE o negli schedari consolari può essere una causa fondamentale di mancato recapito. Ma qual'è l'incidenza degli errori rispetto, ad esempio ai rifiuti volontari, agli smarrimenti o alle sparizioni?

La rete consolare argentina ha appaltato la consegna delle schede elettorali a diverse società postali private che avevano l'obbligo di compilare un *report* circa la consegna di ogni singolo plico, specificandone l'esito del recapito. In base ai dati raccolti presso l'Ambasciata d'Italia a Buenos Aires è possibile tracciare un grafico che evidenzi le motivazioni per cui alcuni plichi non sono stati consegnati.

Nelle tonalità del rosso/arancio sono evidenziati i motivi dovuti ad errori contenuti nelle generalità dell'elettore, in verde i motivi dovuti all'assenza fisica dell'elettore al proprio domicilio o al rifiuto dello stesso, in giallo i motivi dovuti a cause esterne (rapina, smarrimento).



Fonte: Ufficio Emigrazione e Affari Sociali, Ambasciata d'Italia a Buenos Aires.

E' evidente che la causa principale dei mancati recapiti (68,9% dei casi) è la presenza di errori e inesattezze nei dati degli elettori, seguita da cause inerenti all'assenza o al rifiuto di ritirare il plico (30,5%) e solo nello 0,6% dei casi i plichi sono stati smarriti o il postino è stato derubato.

In conclusione è possibile affermare che il grande ostacolo ad una corretta e lineare gestione del voto all'estero è rappresentato proprio dalla presenza di errori negli elenchi dei nostri connazionali. Le difficoltà delle amministrazioni e, talvolta, l'imprecisione o le false generalità dichiarate dagli stessi cittadini sono situazioni che difficilmente si riusciranno a sanare completamente, nonostante gli sforzi e i sensibili miglioramenti che pur vi sono stati.

4. Conclusioni

Dalla breve analisi che abbiamo svolto, che non pretende in alcun modo di esaurire le riflessioni sul passaggio dalle norme alla prassi del voto all'estero, possiamo tracciare un bilancio relativamente alle due questioni affrontate.

L'applicazione delle disposizioni legislative circa la tenuta e la formazione delle liste elettorali e le modalità concrete di esercizio del voto, hanno fatto emergere la difficoltà di fare affidamento su due archivi ideati con finalità diverse, gestiti da amministrazioni diverse, compilati con strumenti diversi e quantitativamente non coincidenti; ciò ha prodotto, nell'arco delle prime esperienze di voto per corrispondenza, un grado non ancora soddisfacente di certezza e sicurezza del voto. Tale constatazione rischia da un lato di vanificare l'immenso sforzo dei comuni e dei consolati e, dall'altro, di mettere in discussione l'impianto della normativa approvata.

Come da più parti è stato osservato, l'introduzione di una semplice manifestazione della volontà di esercitare il voto all'estero, che non configuri una vera e propria richiesta di votare quanto più che altro una sorta di registrazione o segnalazione, risolverebbe senza dubbio entrambi le questioni problematiche.

Se è vero che tale eventualità potrebbe ridurre il livello di partecipazione, è altresì vero che l'introduzione di un criterio di manifestazione della volontà risolverebbe il problema della formazione delle liste elettorali, in quanto sarebbero inclusi soltanto coloro che segnalano la propria volontà di votare al Consolato, ricordando ed aggiornando le proprie generalità: ciò eviterebbe che errori ed imprecisioni provochino il mancato recapito di schede elettorali o la dispersione di queste.

L'istituzione, inoltre, di un Ufficio Elettorale permanente all'interno di ogni Consolato, preposto alla gestione e alla formazione degli elenchi elettorali, cui non competano anche i gravosi compiti legati alle pratiche di cittadinanza e ai passaporti, rappresenta oggi quasi una necessità, dal momento che la mole di lavoro è notevole e non è assolutamente riducibile ai soli periodi pre-elettorali. Al fine di ovviare alle annose carenze di risorse umane e finanziarie degli Uffici consolari, si potrebbe ipotizzare anche la partecipazione del personale del Ministero dell'Interno al coordinamento di tale uffici, in modo da salvaguardare l'unitarietà della materia anagrafico-elettorale e risolvere le difficoltà dovute alla scarsa comunicazione tra Consolati ed Anagrafi Comunali.

Nota sul metodo

Le informazioni ed i dati citati in questo articolo si riferiscono, così come indicato nelle varie note del testo, ad una serie di indagini svolte sul campo presso la rete consolare italiana in Argentina tra i mesi di Agosto e Ottobre 2005, nonché a dati diffusi dall'Ufficio Emigrazione e Affari Sociali dell'Ambasciata d'Italia a Buenos Aires, e dal Consolato Generale d'Italia a La Plata.

I dati delle consultazioni elettorali sono quelli diffusi dalla Direzione Centrale dei Servizi Elettorali del Ministero dell'Interno e dall'Ufficio VII, Direzione Generale per gli Italiani all'estero e per le Politiche Migratorie del Ministero degli Affari Esteri.

Sono state inoltre raccolte personalmente alcune interviste al Dott. Fabrizio Orano, Viceprefetto del Ministero dell'Interno, al Cons. Fabrizio Marcelli, Consigliere per l'emigrazione dell'Ambasciata d'Italia a Buenos Aires e al Cons. Stefano Soliman, Console Generale d'Italia a La Plata.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Costituzione, artt. 48, 55-58, 60, 61, 66, 67, 75, 87, 88, 138.

Legge Costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1, *Modifica all' articolo 48 della Costituzione concernente l' istituzione della circoscrizione Estero per l' esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all' estero.*

Legge Costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1, *Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero di deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero.*

Legge 5 febbraio 1992, n.91, *Nuove norme sulla cittadinanza.*

D.P.R. 12 ottobre 1993, n.572, *Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, n.91, recante nuove norme sulla cittadinanza.*

D.P.R. 18 aprile 1994, n.362, *Regolamento recante disciplina dei procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana.*

D.P.R. 5 gennaio 1967, n 200, *Disposizioni sulle funzioni e sui poteri consolari, art. 67.*

Legge 7 febbraio 1979, n. 40, *Modifiche alle norme sull'elettorato attivo concernenti la iscrizione e la reiscrizione nelle liste elettorali dei cittadini italiani residenti all'estero.*

Legge 27 ottobre 1988, n. 470, *Anagrafe e censimento degli italiani all'estero.*

Legge 27 maggio 2002, n. 104, *Disposizioni per il completamento e l'aggiornamento dei dati per la rilevazione dei cittadini italiani residenti all'estero e modifiche alla L. 27 ottobre 1988, n. 470.*

Legge 27 dicembre 2001, n. 459, *Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero.*

D.P.R. 2 aprile 2003, n. 104, *Regolamento di attuazione della legge 27 dicembre 2001, n. 459, recante disciplina per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero.*

R.D. 9 luglio 1939, n. 1238, *Ordinamento di stato civile, art. 51.*

D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396, *Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della L. 15 maggio 1997, n. 217.*

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Bettinelli** Ernesto, *Il voto degli italiani all'estero*, in Massimo Luciani e Massimo Volpi (a cura di), *Riforme Elettorali*, Bari, Laterza, 1995, pp. 199-219.
- Chiara** Giuseppe, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, Napoli, Giuffrè, 2004, pp. 103-133, 139-149.
- Colaiacomo** Alberto e **Licata** Delfina (a cura di), *Italiani residenti all'estero: i nuovi dati*, in Monticelli G.L., *Il mondo delle migrazioni*, Quaderni di Servizio Migranti n. 50, Roma, Idos, 2005, p. 107-125
- Cuniberti** Marco, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1997, pp. 1-10, 449-512.
- Elia** Leopoldo, *Il voto degli italiani all'estero tra cittadinanza e rappresentanza*, in *Politica Internazionale*, vol. II, 2000, pp. 65-74.
- Fusaro** Carlo, *Il voto all'estero: quando i costituzionalisti... non ci stanno*, in *Quaderni Costituzionali*, 2002, pp. 351-354.
- Germani** Ana, *Argentina nuovo paese di emigrazione*, in *Dossier Statistico Immigrazione Caritas-Migrantes*, 2002, Roma, Nuova Anterem, p.49.
- Lanchester** Fulco (a cura di), *Il voto degli italiani all'estero-Seminario di studio e documentazione*, Roma, Bulzoni, 1988.
- Licata** Delfina, *Gli italiani che vivono nel mondo*, in *Dossier Statistico immigrazione-Caritas/Migrantes*, Roma, Nuova Antarem, 2005, pp. 57-68.
- Luciani** Massimo, *Il Pasticcio del voto degli italiani all'estero. Nell'urna di Dakar*, su *La Stampa*, 21 novembre 2001.
- Ministero dell'Interno**, Circolare n. 61/2005, *oggetto: Mailing per i nominativi "soloMAE" e "soloMIN"-cancellazioni*, Roma, 23 dicembre 2005.
- Ministero dell'Interno**, Circolare n. 6/2006, *oggetto: Allineamento schedari consolari ed AIRE dei comuni italiani. Operazione straordinaria di "mailing". Verifica esatto adempimento uffici comunali. Sistema informativo di monitoraggio*, Roma, 28 febbraio 2006.
- Orano** Fabrizio, *Il voto dei cittadini italiani residenti all'estero-La prima volta del voto per corrispondenza-Le problematiche relative al corpo elettorale. Relazione presentata al XXIII Convegno Nazionale dell'ANUSCA, Merano, 2-5 dicembre 2003*, in *Lo Stato civile italiano*, 2004, fasc. 2, pp.144-147.
- Prefettura di Roma- Ufficio Territoriale del Governo**, Fax urgente prot. n. 69214, *oggetto: AIRE, verifica urgenti posizioni*, Roma, 16 dicembre 2005.