

LA QUESTIONE DEL VOTO  
DEGLI ITALIANI ALL'ESTERO

di CELSO GHINI

L'argomento oggi in discussione permetterebbe di spaziare su ampi campi di eventi elettorali recenti, di regolamentazione del diritto elettorale e di prospettive sulle procedure per la formazione della futura assemblea comunitaria di Strasburgo. In realtà il vero centro dell'interesse risiede nella contrastata questione dell'esercizio del voto degli italiani residenti all'estero. Va sottolineato che si tratta dell'esercizio del voto degli italiani all'estero e non del *diritto*. Il *diritto* al voto è riconosciuto dalla nostra Costituzione e dalle leggi elettorali a tutti i cittadini che abbiano compiuto i 18 anni e che non ne siano stati privati con sentenza della magistratura nei casi previsti dalla legge. Anche l'esercizio del voto non è soggetto a nessuna limitazione. Esso è condizionato dalla osservanza di determinate norme sia per gli elettori residenti nella repubblica che per quelli che risiedono all'estero. Va da sé che l'osservanza di determinate condizioni più o meno facile per tutti, ma è più difficile per gli elettori residenti all'estero. Svilupperemo, quindi, il discorso su quello che a noi pare il punto nodale « il voto degli italiani all'estero ». Tutto il resto: la elezione della rappresentanza italiana nel Parlamento europeo, il giudizio sui risultati e i problemi che da questi derivano, come si è arrivati alla compilazione della legge italiana e perché delle sue peculiarità, quale è stata come va valutata l'esperienza dell'esercizio del voto in loco dei nostri connazionali residenti nei paesi della comunità, servono da sfondo al vero problema che è questo: è possibile, nel rispetto dei principi del vero diritto elettorale, quale è venuto a configurarsi storicamente, attraverso varie esperienze, confronti di principi diversi, lotte di interessi politici e ideali arrivare ad esercitare in loco il diritto elettorale ai nostri connazionali residenti all'estero?

Sui risultati dell'elezione della rappresentanza italiana al Parlamento europeo del 10 giugno 1979 basterà dire poche cose dopo quanto è stato scritto in varie altre pubblicazioni.

Gli elementi più generali che emergono sono:

- il grado di affluenza alle urne
- il numero delle schede bianche e dei voti nulli

I non votanti — è questo un termine più appropriato di quello di astenuti in quanto l'astensione può presupporre un atto di volontà anche

se determinante da motivi diversi e contrastanti — sono stati il 10 giugno il 14,5%. Per la maggior parte dei paesi democratici anche fuori dalla Comunità europea, questa percentuale sarebbe considerata ottima. Nel primo turno di una elezione suppletiva in cinque compartimenti francesi del 23 novembre i non votanti sono stati il 43% e nel dipartimento di Seine-St. Denis del 1978 i non votanti furono il 94%. Noi però dobbiamo leggere queste cifre con la nostra ottica, con quella italiana. Allora, anche sfrondata da tutti i fattori inquinanti la percentuale del 14,5% in una votazione di tipo politico, quale deve essere considerata la elezione della rappresentanza italiana al Parlamento europeo, è la più elevata dopo quella dell'elezione dell'Assemblea costituente. Si osserva un comportamento dell'elettore molto differente tra elezione politica ed elezione referendaria, per esempio. I non votanti sono stati nelle elezioni:

referendarie regionali	del 12/5/74	- 12,28%
camera	del 15/6/75	- 7,30%
referendarie camera	del 20/6/76	- 6,80%
	dell' 11/6/78	- 18,58%
parl. europeo	del 3/6/79	- 10,10%
	del 10/6/79	- 14,50%

Da questo confronto si riscontra una grande differenza tra l'affluenza alle urne degli elettori nelle elezioni politiche e in quelle referendarie, ma in entrambe una caduta tendenziale è innegabile. Il fenomeno della scarsa affluenza alle urne sull'elezione del Parlamento europeo si avvicina di più all'affluenza nelle votazioni referendarie che a quella dell'elezione della camera. Questo è un primo elemento peculiare delle votazioni del 10 giugno 1979.

Un secondo elemento è quello delle schede bianche e nulle. Nella elezione del 10 giugno sarebbero state alcune centinaia di migliaia in meno rispetto alla elezione del 3 giugno. Tra i fenomeni del mancato voto e delle affinità, quando si tratta di un atto consapevole, deporre nell'urna la scheda bianca può essere considerata una forma di astensionismo volontario e ragionato: non si vuole più votare per il partito che si è sempre sentito più vicino, non si osa ancora compiere una nuova scelta. Sta di fatto che fra mancate votazioni, schede bianche e nulle, si arriva il 10 giugno alla cifra di 7.181.212 elettori iscritti nelle liste elettorali che in una qualche maniera sono mancati all'appello, che non si sono pronunciati sulla elezione della rappresentanza italiana al Parlamento europeo. Anche questa è una cifra da primato per il nostro paese in una votazione generale ed è un'altra caratteristica peculiare, che non può essere ignorata nel giudizio sui risultati delle votazioni.

Un terzo elemento è costituito dal fatto che quelle del 10 giugno 1979 sono state le prime elezioni del genere, tenute con una legge speciale, con la partecipazione degli elettori residenti negli otto paesi della comunità, che hanno potuto votare in loco. Non esistendo esperimenti precedenti del genere i confronti che si possono fare, e che non si possono evitare, sono necessariamente eterogenei. Questo vuol dire che i risultati vanno interpretati in modo particolare critico.

Alla elezione degli 81 rappresentanti italiani al Parlamento europeo hanno concorso 13 partiti e formazioni politiche. Di queste, 11 hanno ottenuto una rappresentanza.

Partiti	Voti in %	Seggi
DC	36,4	29
PCI	29,6	24
PSI	11,0	9
MSI-DN	5,4	4
PSDI	4,3	4
PR	3,7	3
PLI	3,6	3
PRI	2,6	2
PDUP	1,2	1
DP	0,7	1
PPST	0,6	1
UV	0,5	—
DN-CD	0,4	—
TOTALE	100,0	81

Il sistema elettorale usato per l'elezione della rappresentanza italiana al Parlamento europeo è stato fra tutti quelli dei nove paesi il più rispettoso del principio proporzionalistico. Forse anche troppo, tanto da creare delle disparità. Per esempio: con un quoziente nazionale di 432.624 voti per ciascuno degli 81 deputati da eleggere, il PDUP ha ottenuto un seggio con 406.656 voti pari al 94% del quoziente e Democrazia proletaria ha avuto un seggio con 252.342 voti pari al 58,33% del quoziente. D'altro canto il MSI-DN ottiene 4 seggi con una media di 477 mila voti l'uno e il PSDI ne consegue anch'esso 4 con una media di 378 mila voti circa, ossia con cento mila voti in meno per ciascun deputato.

L'ordine di grandezza delle percentuali è identico a quello delle elezioni della Camera dei deputati: in testa si trova la DC, seguono il PCI, il PSI, il MSI e via via i partiti laici. A questo punto, seppure eterogeneo, il confronto con i risultati delle votazioni politiche del 3 giugno è inevitabile. Ecco

Liste	Europee 10-6-1979		Camera 3-6-1979		Scarti 3-10 Giugno	
	Voti	%	Voti	%	Voti	%
PCI	10.361.344	29,57	11.129.262	30,38	—	—
PDUP	406.656	1,16	502.389	1,37	767.918	- 0,81
DP	252.342	0,72	294.951	0,81	95.733	- 0,21
PSI	3.866.946	11,04	3.591.579	9,80	42.609	- 0,09
PR	1.285.065	3,67	1.264.082	3,45	275.367	+ 1,24
PSDI	1.514.272	4,32	1.405.008	3,84	20.983	+ 0,22
PRI	896.139	2,56	1.107.826	3,02	109.264	+ 0,48
DC	12.774.320	36,45	14.026.924	38,29	211.687	- 0,46
PLI	1.271.159	3,63	713.486	1,95	1.252.604	- 1,84
PPST	196.373	0,56	205.007	0,56	557.673	+ 1,68
UV e altri	166.393	0,46	98.647	0,27	67.740	+ 0,19
MSL-DN	1.909.055	5,45	1.927.233	5,26	18.178	+ 0,19
DN-CD	142.537	0,41	229.277	0,63	86.740	- 0,22
Altri	—	—	134.036	0,37	134.036	- 0,37
TOTALE	35.042.601	100,0	36.629.707	100,0	1.587.106	—

Nella elezione del Parlamento europeo risultano avvantaggiati, rispetto alla elezione della Camera dei Deputati del 3 giugno scorso, il Partito socialista, quello radicale, il socialdemocratico, il liberale e il movimento sociale. Risultano svantaggiati la Democrazia cristiana, il Partito comunista, il Partito repubblicano e alcune altre formazioni minori. È difficile ipotizzare che nello spazio di una settimana si sia verificato il capovolgimento delle preferenze politiche di un consistente strato di elettori. Chi temeva che la separazione delle due votazioni avrebbe potuto recargli danno, ha dovuto ricredersi.

Il calo dei voti comunisti espressi nella forma dell'astensione o della scheda bianca, si potrebbe in parte spiegare con la tardiva conversione europeista di questo partito. Da questo punto di vista lo stesso PSI tenne per qualche anno una posizione analoga a quella del PCI. Non si possono nemmeno escludere casi di mancati voti comunisti proprio per la sua attuale adesione convinta alla Cee, per la sua volontà di trasformarla e portarla per farne strumento di equilibrio e di pace. Ma questo ragionamento non vale per la Democrazia cristiana e per i repubblicani che furono tra i fondatori della Cee. Sono questioni quelle delle differenti motivazioni del voto che devono essere ancora approfondite. In sostanza, nel confronto dei risultati delle votazioni politiche del 3 e del 10 giugno 1979 e nella valutazione del loro significato si devono tenere in considerazione tanto i voti espressi quanto quelli mancati, per capire come mai ad una settimana di distanza gli stessi elettori di fronte allo stesso numero e alle stesse sigle di partito hanno espresso un voto per taluni aspetti sorprendente. Basti pensare un momento ai risultati negativi della Democrazia cristiana e dei comunisti e quelli positivi dei socialisti e dei liberali.

La legge del 24 gennaio 1979, n. 18, contenente le norme per la « elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo » (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 29 del 30 gennaio 1979) che tutti conoscono è quella che ha regolato le votazioni del 10 giugno 1979. Essa si ispira ai principi del nostro diritto elettorale quale è venuto configurandosi dal 1919 ad oggi. È una legge che si ispira al principio dello scrutinio di lista e della ripartizione proporzionale dei seggi, rivendicata per parecchi decenni dai partiti democratici, dai lavoratori e dalla popolazione. Il principio proporzionalistico si impose con il confronto e con una lunga lotta politica nel Parlamento e nel paese e divenne inevitabile nella misura in cui il diritto elettorale attivo cessa di essere riservato ai privilegiati del censo e dell'istruzione per diventare il diritto di suffragio universale. Per questo, in sede di Costituzione vennero subito accantonate le proposte, che non mancarono, di introdurre il principio o elementi del principio maggioritario del collegio uninominale di cui rimangono tracce nella legge che regola l'elezione del Senato e quella della elezione dei consigli provinciali.

Si può dire che la legge per l'elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo ha spinto fino all'estremo la preoccupazione della ripartizione proporzionale dei mandati da diventare in qualche caso il contrario della proporzionalità. La legge ha diviso il territorio in cinque circoscrizioni pluriregionali e con un collegio unico nazionale. Ma in realtà le cinque circoscrizioni hanno una funzione secondaria. Esse servono a presentare i candidati. L'attribuzione viene decisa nel CUN nel quale si forma il quoziente nazionale in base al quale si assegnano i seggi ai partiti e ai gruppi collegati. Per esempio DC-SVP.

La legge si è dimostrata — ed era facile prevederlo — punitiva per le regioni meridionali. Il quoziente nazionale applicato a tutte le circoscrizioni ha premiato le regioni in cui elevata è l'affluenza alle urne e il numero dei voti validi. Per contro le regioni nelle quali per varie ragioni l'affluenza alle urne e le percentuali dei voti validi è stata più bassa hanno ottenuto un numero di quozienti minore rispetto ai seggi assegnati dalla legge e si trovano danneggiati. Ecco in concreto la situazione:

Circoscrizione	Seggi		Scarti
	Spettanti	Toccati	
Prima	22	25	+ 3
Seconda	15	17	+ 2
Terza	16	17	+ 1
Quarta	19	15	- 4
Quinta	9	7	- 2
Totale	81	81	—

Secondo un quadro sinottico compilato dal Servizio relazioni comunitarie internazionali della Camera dei deputati otto dei nove paesi della Comunità hanno eletto le relative rappresentanze al Parlamento europeo con sistemi elettorali di tipo proporzionale, ma non identici a quello italiano. Le leggi elettorali della Francia e della Germania occidentale, per esempio contengono lo sbarramento del 5% come percentuale minima per essere ammessi alla spartizione dei seggi. Con un tale sbarramento sette degli undici partiti italiani, tra i quali il PSDI, il PRI e il PLI, che hanno ottenuto una rappresentanza al Parlamento di Strasburgo ne sarebbero rimasti esclusi. Altri sistemi elettorali di tipo proporzionale hanno adottato nella ripartizione dei mandati il metodo D'Hondt, che premia in una certa misura le liste maggiori.

La vera novità essenziale della nuova legge consiste nella concessione della facoltà di voto all'estero ai cittadini italiani residenti nei paesi della Comunità. In preparazione della stesura della legge è stata consultata una apposita commissione interministeriale per lo studio dei problemi dell'esercizio del diritto di voto da parte degli italiani residenti all'estero. Vale la pena di riassumere e commentare brevemente il documento.

La commissione ha limitato il suo esame agli aspetti tecnici del problema, trascurando quelli politico-giuridico-culturali. Sono quindi state prese in esame « le soluzioni astrattamente possibili ».

Sono stati di proposito elusi i problemi di compatibilità con le norme della nostra Costituzione e con le specifiche caratteristiche che è venuto storicamente ad assumere il nostro diritto elettorale, nonché i problemi politici che impongono che una qualsiasi competizione elettorale metta tutti i contendenti su di un piano di assoluta parità.

Passando dalle enunciazioni generali quali quella di dovere « *aggravare nella maggiore misura possibile, la espressione del voto, ai fini sufficienti garanzie per quanto attiene alla personalità e alla segretezza del voto* », la commissione arriva alla seguente conclusione:

- escludere il voto per procura o delega;
- optare per l'istituzione di seggi elettorali all'estero;
- adottare il voto per corrispondenza.

a) Il voto per procura non offre sufficienti garanzie per quanto attiene alla personalità e alla segretezza del voto come si afferma nelle enunciazioni generali della commissione;

b) la costituzione dei seggi all'estero impedirebbe il pericolo di influenze esterne sull'elettore nel momento di espressione del voto. Verrebbero inoltre evitati i rischi del mezzo postale. Però il sistema della costituzione dei seggi all'estero fa sorgere gravi difficoltà di attuazione in quanto gli uffici consolari non dispongono del personale e dei mezzi necessari per assolvere i compiti che verrebbero loro affidati;

c) maggiore favore ha incontrato in commissione il sistema del voto per corrispondenza. Si cita come esempio positivo in Italia l'esperienza di alcuni organi collegiali di pubbliche amministrazioni. Si cita poi l'esempio francese, a sproposito, perché il voto per corrispondenza dall'estero non esiste per gli elettori francesi. Il voto per corrispondenza esisteva in Francia soltanto per l'elezione del presidente della repubblica. Ma con la legge del 31 dicembre 1975 anche questa facoltà è stata soppressa (\*). Il documento entra poi in una serie di dettagli tecnici tendenti a dimostrare la possibilità del voto per corrispondenza, dimenticando di dire se, con questo sistema, si può impedire « l'abusiva utilizzazione delle schede, e se si allontanerebbe il pericolo di influenze esterne nel momento di espressione del voto ».

Infine, il sistema del voto per corrispondenza richiede a detta della commissione un prolungamento di 20-30 giorni della durata della campagna elettorale, già ridotta dagli eccessivi 70 a 45 giorni, onde fare pervenire in tempo le schede elettorali agli elettori all'estero.

Il documento conclude con una nota sulla propaganda elettorale, all'estero che, a dire poco, è stupefacente. Eccola:

« La propaganda elettorale all'estero potrà ovviamente essere svolta solo nei modi e nei limiti in cui essa sia consentita dagli ordinamenti dei singoli Stati. Non sembra che la emananda legge contenga alcuna norma a riguardo. La materia potrà, semmai, formare oggetto di istruzioni da diramare alle nostre rappresentanze diplomatiche e consolari ».

In questo modo gli elettori che vivono all'estero, staccati dalla realtà italiana, spesso disinformati o informati unilateralmente a seconda dei orientamenti delle forze politiche dei paesi in cui vivono, dovrebbero essere chiamati a votare alla cieca, senza che le formazioni politiche in competizione abbiano la possibilità di incontrarsi con loro, di farsi conoscere e di informarli.

Vi sono partiti italiani rappresentati in parlamento che sono emarginati o non tollerati in alcuni paesi della Comunità.

In Francia non è ammessa la propaganda e l'attività dei partiti politici stranieri. I comunisti italiani non posseggono proprie organizzazioni anche per il veto dei comunisti francesi. Nella Germania federale il partito comunista è classificato nei regolamenti di polizia come organizzazione spionistica, e poi esiste il famoso *Berufverbot* che vieta l'accesso agli uffici pubblici ai sospetti politici, che permette di colpire persino i maestri di scuola.

I lavori della commissione interministeriale confermano comunque la conclusione cui è giunta la Direzione generale dell'emigrazione e degli affari sociali del ministero degli affari esteri secondo il quale:

(\*) Cfr. Documenti francesi, Ambassade de France Service de Presse et Information. 107-2-78. Regime delle elezioni legislative in Francia.

« L'esercizio del diritto di voto all'estero non si può realizzare unicamente con misure tecniche, di tipo di quelle suggerite nella proposta di Vedovato o altre analoghe. L'ammissione al voto per corrispondenza è un accorgimento per superare le difficoltà inerenti alla raccolta delle schede in territorio straniero, ma occorre rivedere i principi informativi seguiti dal costituente e dal legislatore e che mirano anche soprattutto a garantire una libera formazione della volontà dell'elettore. Occorre cioè, in ultima analisi, procedere ad una revisione della Costituzione e delle relative leggi di applicazione ».

In questo senso si sono regolati i legislatori nella formulazione delle norme che hanno regolato le votazioni europee del 10 giugno 1979. Ossia, adozione del sistema proporzionale, creazione di cinque circoscrizioni pluriregionali con un collegio unico nazionale, scrutinio di lista, ripartizione proporzionale dei mandati e votazione all'estero degli elettori residenti nei paesi della Comunità in appositi seggi allestiti e gestiti con regole che, nella misura del possibile, si richiamano alle norme vigenti nel territorio nazionale.

PCI	38.805	pari al 30,6%
DC	32.506	pari al 25,7%
PSI	12.846	pari al 10,1%
PSDI	10.880	pari al 8,6%
PDUP	6.655	pari al 5,3%
DP	4.641	pari al 3,7%
PR	4.211	pari al 3,3%
MSL-DN	3.865	pari al 3,0%
DN-CD	3.778	pari al 3,0%
PLI	3.446	pari al 2,7%
FRI	2.269	pari al 1,8%
UV	1.751	pari al 1,4%
FPST	977	pari al 0,8%
TOTALE	126.630	100,0

Come hanno funzionato le norme per l'esercizio del voto all'estero? Tutte le autorità centrali e periferiche dei ministeri dell'interno e degli esteri, i comuni di provenienza dei lavoratori italiani residenti all'estero si sono prodigati al massimo per il regolare funzionamento dei seggi e sul controllo delle operazioni, nonché per sollecitare il massimo afflusso degli elettori alle urne. I difetti, i contrattempi, le confusioni, gli equivoci, non sono mancati. È stato il primo esperimento e le condizioni in cui si è svolto non erano ideali. Anche i paesi ospitanti si sono mostrati comprensivi e, quando non hanno aiutato, non hanno nemmeno frapposto ostacoli. Positiva è stata la dimostrazione che il voto all'estero si può esprimere nel rispetto sostanziale delle norme fissate dalle nostre leggi elettorali.

Il risultato concreto è stato deludente. L'affluenza alle urne, difficile

da stabilire con esattezza, si è aggirata attorno al 20-25% degli iscritti nelle liste elettorali. Questa è la stessa percentuale massima che si registra tra i nostri connazionali che tornano a votare in Italia per l'elezione della Camera dei deputati. I voti validi espressi dai nostri elettori negli 8 paesi della Comunità in cui vivono e lavorano sono stati 126.630 così ripartiti:

Nei singoli paesi della Comunità i voti validi espressi in loco dai nostri connazionali sono stati i seguenti:

Repubblica Federale di Germania	38.826
Francia	38.784
Belgio	32.589
Gran Bretagna	8.878
Lussemburgo	5.271
Paesi Bassi	1.926
Irlanda	197
Danimarca	159

Dopo questo bilancio non esaltante si pongono due problemi: quello del prossimo rinnovo dell'assemblea di Strasburgo, eletta il 10 giugno dello scorso 1979 che arriverà alla scadenza del suo mandato, fra tre anni circa. E quello, più generale, della partecipazione in futuro dei cittadini italiani che vivono all'estero alla elezione della Camera dei deputati italiani della repubblica.

La prossima elezione del Parlamento europeo si dovrà svolgere con nuove leggi e norme, da stabilire, valide per tutti i paesi della Comunità. Dopo le votazioni del 10 giugno 1979 su di un punto esiste quasi l'unanimità: quello dell'adozione di un sistema elettorale di tipo proporzionale. Per ora la sola eccezione è quella della Gran Bretagna. Tutto il resto è ancora da definire. Il problema è dibattuto in Italia e fuori. Esso merita una trattazione a parte più approfondita sulla base di tutta la documentazione e dell'esperienza sin qui elaborata in Italia e all'estero. Il dibattito è aperto. Si veda tra l'altro l'articolo del nostro consocio Fulco Lanchester ne « Il Politico ».

Ma il nostro ordine del giorno si richiama soprattutto al secondo punto, quello del futuro esercizio del diritto elettorale all'estero in generale. Tutto il lavoro tecnico, politico e organizzativo compiuto per fare votare gli italiani nella comunità europea mirava proprio a creare le premesse per la generalizzazione del voto degli italiani all'estero. Anche su questo secondo punto esiste un accordo generale di principio. Anche su questo secondo punto esiste un accordo generale di principio, ma un disaccordo profondo sui modi di realizzazione, disaccordo che non è semplicemente tecnico. Qui non è in discussione il diritto astratto del cittadino italiano di votare per eleggere gli organi legislativi del suo paese, che è riconosciuto senza riserve da tutti, bensì la scrupolosa osservanza di deter-

minate norme, che valgono per tutti gli elettori che vivono sul suolo nazionale e che non possono essere meccanicamente trasferite all'estero e tanto meno create. Il procedimento elettorale italiano si basa su alcuni capisaldi i quali presuppongono una netta separazione e un'azione autonoma dagli organi del potere esecutivo. Esiste l'apparato del ministero dell'interno con le sue diramazioni che assolve compiti delicati e insostituibili: preparazione del materiale tecnico, interpretazione dell'applicazione delle norme legislative, controllo sul loro rispetto, stampa delle schede e la loro distribuzione ai comuni, la custodia dei seggi e delle urne, raccolta dei risultati e loro diramazione alla stampa, la tenuta dell'archivio di tutti i risultati e così via. A latere il procedimento elettorale viene diretto autonomamente dalla magistratura, dai comuni e dai partiti. Sono questi organi autonomi del procedimento elettorale. Questo meccanismo, diciamo chiaramente, è costituito intenzionalmente su un tipo di collaborazione basata sul sospetto e il reciproco controllo. A tanto si è giunti per la necessaria divisione dei compiti e per l'esperienza della nostra storia elettorale contrassegnata anche da brogli su vasta scala. Questa non è una caratteristica esclusiva dell'Italia, ma l'Italia ha creato una propria normativa per rendere impossibile o molto difficili i brogli e gli abusi. La piena attuazione di queste norme presuppone condizioni che esistono soltanto sul suolo nazionale. Per esempio all'estero non può operare la magistratura italiana. In Italia i presidenti dei seggi elettorali vengono designati dai presidenti delle Corti d'appello. All'estero chi deve nominare i presidenti dei seggi? I consoli? Ma i consoli non hanno rispetto al potere esecutivo l'autonomia della magistratura. All'estero, ovviamente, non esistono i consigli comunali italiani. In Italia i consigli comunali eleggono le commissioni elettorali comunali nelle quali deve essere obbligatoriamente rappresentata la minoranza. Le commissioni elettorali comunali devono designare gli scrutatori. A chi sarà affidato all'estero questo compito? All'estero le strutture dei partiti italiani fra gli emigrati sono rarchitiche o inesistenti e spesso non in grado di completare gli uffici dei seggi. Come supplire a queste mancanze garantendo all'elettore che il suo voto è libero, personale, diretto e uguale? Questi sono problemi che l'esperimento della votazione del 10 giugno 1979 non ha interamente risolto.

Il voto all'estero per corrispondenza permetterebbe, secondo certi commentatori superficiali, di superare tutte queste difficoltà, tanto che a loro dire in altri paesi sarebbe una pratica corrente. A parte il fatto che l'esistenza dell'esercizio del voto per corrispondenza in altri paesi non sarebbe una motivazione sufficiente per introdurlo anche in Italia. Ogni paese ha il sistema elettorale che si è storicamente elaborato con l'esperienza, la lotta e i rapporti di forza politici e sociali, ma la verità è che il voto per corrispondenza come sistema generalizzato non risulta che esista da nessuna parte.

Secondo notizie raccolte dalle nostre autorità, e verificabili, come documentazione per lo studio della questione del voto all'estero, risulta che l'Austria, il Lussemburgo e la Svizzera non ammettono nessuna forma di votazione all'estero per i loro cittadini. L'Olanda, il Belgio e la Francia, ammettono il voto per procura, ma gli olandesi che si trovano all'estero in missione o per affari votano solo se residenti in Olanda; i belgi votano solo se si trovano all'estero per motivi di lavoro (tecnici) o di servizio (personale diplomatico). I cittadini francesi possono votare, per la sola elezione del presidente della repubblica, in seggi costituiti presso le ambasciate e i consolati, *previo consenso degli Stati ospitanti* o in seggi costituiti in zone di frontiera degli Stati attigui.

Gli elettori britannici che si trovano all'estero per ragioni di servizio — forze armate, personale diplomatico e consolare — possono votare per delega. Gli altri cittadini britannici non possono votare e, se non sono iscritti nelle liste elettorali, non possono votare nemmeno se tornano in patria in occasione delle elezioni.

La Germania federale ammette il voto per corrispondenza *esclusivamente* per i cittadini che si trovano eccezionalmente all'estero e che siano *effettivamente* residenti in patria.

I cittadini danesi all'estero possono votare presso le missioni diplomatiche. Con questo sistema presso il consolato italiano di Zurigo dovrebbero votare più di tremila elettori. Tra parentesi, nella prima elezione politica in Spagna dopo il franchismo era ammesso il voto per corrispondenza. Dalla Francia arrivarono il 5 per cento dei voti sugli aventi diritto.

Le conclusioni dello studio della commissione interministeriale e quelle della Direzione generale dell'emigrazione e degli affari sociali del ministero degli affari esteri dimostra che il voto degli emigrati per corrispondenza, che come forma generalizzata non esiste in nessuno dei maggiori paesi della comunità, non può essere adottato dall'Italia senza il sovvertimento di tutto l'ordinamento vigente e delle norme costituzionali. Anche il voto per procura è soggetto alle medesime condizioni in quanto non garantisce il carattere personale, diretto e segreto del voto. Resta da studiare la via della costituzione dei seggi all'estero come è avvenuto per le elezioni europee. Ma a questo proposito sono sorte già allora alcune questioni pre-giudiziali:

1) che ci sia la garanzia per tutte le formazioni italiane partecipanti alle competizioni elettorali delle medesime possibilità di liberi contatti con gli elettori, di libera informazione sulla situazione italiana, di libera propaganda dei programmi e delle finalità con tutte le forme permesse dagli strumenti e dai mezzi moderni di comunicazione, dei locali di riunioni ecc. Dove questa garanzia esista solo per alcune delle parti in competizione, le elezioni non si possono tenere;

2) stabilire chi sono gli italiani all'estero. Chi è emigrato da decine

di anni o è nato all'estero, e non ha avuto più nessun legame, che non conosce l'Italia e i suoi problemi, chi si è sposato e ha prole, chi non conosce nemmeno la lingua, chi si è naturalizzato o ha fatto matrimoni misti, i partiti italiani, è giusto che venga esposto ad una pressione esterna per esprimere un voto non consapevole? Devono tutti costoro essere ammessi al voto senza sapere perché e per chi votare, anche se non ci pensano nemmeno? Il concetto di cittadino non può, in questo caso, essere desunto soltanto dall'origine del soggetto, dei suoi genitori o dei suoi avi.

Quando è stato sollevato il problema del voto degli italiani all'estero, da chi e perché.

L'assemblea costituente, e l'art. 48 della Costituzione ne fa fede, esclude nella maniera più assoluta la possibilità di esercizio del diritto elettorale fuori dai confini della repubblica. La regola vale anche per il personale marittimo in navigazione. Chi conosce la storia delle competizioni elettorali del nostro paese, a cominciare dalle truffe dei plebisciti di adesione al regno d'Italia sino all'epoca giolittiana, quando i prefetti erano i grandi elettori dei partiti governativi, capisce bene il perché della creazione di una minuziosa e rigorosa regolamentazione del procedimento elettorale in modo da garantire che il voto sia personale, uguale, libero e segreto. Quando è stata emanata la Costituzione il problema dell'emigrazione non aveva una rilevanza particolare. Soltanto negli anni cinquanta e sessanta essa ha assunto dimensioni di massa. La prima emigrazione della metà degli anni quaranta aveva un prevalente carattere politico. Essa era collegata con la persecuzione contro i partigiani, con i licenziamenti dovuti alla conversione industriale dopo la guerra, allo smantellamento degli stabilimenti militari, licenziamenti che servivano a « liberare » le fabbriche dagli operai comunisti e socialisti più combattivi. I licenziati erano di solito operai molto qualificati dell'industria meccanica, navale, aeronautica che trovavano facilmente impiego in Svizzera, in Svezia, in Francia, in Germania.

Nessuno si preoccupò allora dell'esercizio all'estero del diritto elettorale di questi concittadini. Soltanto all'inizio degli anni cinquanta cominciarono ad essere presentati alla Camera e al Senato i primi progetti di voto all'estero degli italiani. Le proposte di soluzione tecnica erano semplicistiche e superficiali e non trovarono mai il patrocinio dei maggiori partiti governativi. Non si spiegherebbe diversamente la legge del 20 marzo 1967, n. 223, patrocinata dal ministro dell'interno Taviani del III governo Moro e avversata dai partiti di sinistra con la quale si istituiva, presso i comuni, l'anagrafe dei cittadini italiani residenti all'estero in base alla quale, dopo sei anni di iscrizione in tale anagrafe, l'emigrato veniva classificato come emigrato definitivo e in quanto tale depernato dalle liste elettorali. Sono state centinaia di migliaia i cittadini italiani cancellati dalle liste elettorali. In apertura di ogni legislatura non sono mai mancati progetti di legge per

il voto degli italiani all'estero, sempre da parte di parlamentari di destra o conservatori. Più di venti sino al 1976. Il rovesciamento delle posizioni si è prodotto tra il 1976 e il 1977 quando è stata orchestrata una vera campagna per il voto degli italiani all'estero il cui senso è rivelato con la sua normale crudezza da Montanelli sul « Giornale » del 12 gennaio 1977, quando sostiene che « la democrazia italiana non può più permettersi il lusso di rinunciare a cinque milioni di voti, di cui almeno quattro andrebbero a rafforzare i partiti che la sostengono ». Sulle posizioni di Montanelli si schierarono De Carolis, Cosentino, Scalia, il Tempo di Roma, Bartoli della Nazione di Firenze e così via. Persino l'associazione degli alpini ha raccolto 200.000 firme.

Da problema di principio, della rivendicazione del diritto degli italiani all'estero di fare sentire la loro volontà nelle cose italiane, la richiesta del voto all'estero viene usata in senso strumentale, come arma di lotta politica. È naturale che, posta così, la questione richiede un attento esame e la creazione di tutte le garanzie sulla regolarità del procedimento elettorale diventano fondamentali. Allora le questioni non sono più semplicemente tecniche ma diventano di principio, costituzionali, politiche.

Allora, bisogna cominciare a vedere quanti sono gli italiani all'estero e chi sono. Dopo un secolo di emigrazione di massa nessuno lo sa. Le nostre rappresentanze consolari sanno meno degli italiani che vivono nelle loro giurisdizioni di quanto ne sappia l'ultimo comunello della repubblica. Secondo l'on. Vito Scalia, uno dei più fervidi patrocinatori del voto all'estero, gli italiani nel mondo sarebbero più di cinque milioni così distribuiti:

Argentina	1.400.000
Svizzera	800.000
Germania	650.000
Francia	600.000
Brasile	300.000
Canada	300.000
Belgio	270.000
Gran Bretagna	250.000
Stati Uniti	250.000
Venezuela	250.000
Australia	200.000
Africa	100.000
Lussemburgo	40.000

Tutti questi sarebbero potenziali elettori italiani. Un solo esempio basterà ad illustrare la fondatezza delle cifre riportate. Secondo Scalia e chi ha firmato la sua proposta di legge, si contano in Svizzera 800.000 italiani. Giuseppe



Sangiorgi scrive nel giornale del suo partito, che è il partito di Scalia, « Il Popolo » del 15 gennaio 1977 nell'articolo « La Svizzera non chiude agli stranieri », che gli italiani emigrati nella confederazione elvetica sono in tutto 546.671 così distinti:

Età	Maschi	Femmine	Totale
Da 0 a 6 anni	48.365	41.752	90.117
Da 6 a 14 anni	47.313	34.064	81.377
Da 15 a 64 anni	194.509	165.639	360.148
Oltre i 65 anni	8.942	6.087	15.029
Totale	299.129	247.542	546.671

Gli 800.000 elettori italiani ipotizzati da Scalia residenti in Svizzera sarebbero in realtà circa 350.000 presentati analiticamente dal suo amico di partito Piergiorgi.

I consolati ricavano le cifre dei connazionali residenti all'estero dal numero dei passaporti rilasciati. Essi non hanno e non sono in grado di avere, una specie di ufficio anagrafico che registri le nascite, i decessi, i trasferimenti, l'acquisto di nuove cittadinanze, i rimpatri, perché gli interessati non fanno regolarmente le notifiche. Per ottenere il passaporto, che serve per tanti usi, basta dimostrare l'origine italiana del genitore e del nonno, senza tenere conto che chi nasce in Francia da genitori italiani nasce francese, senza accertare se il richiedente è già naturalizzato in altro paese. Dal punto di vista elettorale questo è già naturalizzato perché il primo requisito per essere elettore è quello di possedere la cittadinanza italiana. È materialmente possibile possedere due passaporti, ma nessun paese ammette che i propri cittadini possano votare in due stati. Tutta la questione comporta l'esame e l'aggiornamento della legge n. 555 del 13 giugno 1912 sulla cittadinanza. Si può nascere cittadini italiani, lo si può diventare, ma si può anche cessare di essere cittadini italiani e, in base alle leggi vigenti, non possono possedere due cittadinanze, anche se nella pratica ci possono essere dei casi. Il problema resterà anche nel caso in cui si arrivi, presto o tardi, alla creazione di una super cittadinanza della federazione europea.

Nessuna garanzia esiste per chi chiede, ottiene o possiede il passaporto italiano, che non abbia già acquistato una nuova cittadinanza, nel quale caso risulta decaduta quella italiana.

Ma che gli italiani all'estero che hanno ottenuto i titoli siano 5, o 3, o 2 milioni non cambia la natura del problema. Se sono cittadini italiani nulla osta che possano godere dei diritti di tutti gli altri, compreso il diritto di votare liberamente, con cognizioni di causa e consapevolmente;

purché vengano fondamentalmente rispettate le norme procedurali che valgono per i residenti in Italia.

In conclusione, la sola possibilità che, nel rispetto dei nostri ordinamenti, si prospetta per l'esercizio del voto all'estero è tecnicamente, quella dell'istituzione dei seggi all'estero come è avvenuto con le votazioni del 10 giugno 1979, in accordo con i paesi ospitanti, e con quelli in cui vigono ordinamenti democratici e ammettono la più ampia circolazione delle idee.