

trasformazione e una ristrutturazione delle basi subculturali (crisi della famiglia, crisi religiosa, arrivismo, egocentrismo, mito del denaro, crisi dei valori morali, isolamento sociale volontario, emarginazione ecc.), i singoli partiti cercano di ribadire i cardini della propria subcultura, di far breccia in quelli dei partiti rivali ed, in ultima analisi, di imporre nuove manifestazioni subculturali per estendere la propria base elettorale e la propria egemonia.

PROBLEMATICHE ATTUALI IN MATERIA DI ESERCIZIO DEL DIRITTO DI VOTO DA PARTE DEGLI ELETTORI ALL'ESTERO

di UMBERTO LA MESA

Per l'ordinamento elettorale italiano, la capacità elettorale è subordinata al possesso dei requisiti positivi della cittadinanza e della maggiore età ed al requisito della assenza degli impedimenti indicati dalla Costituzione e tassativamente previsti dalla legge.

La residenza all'estero non è influente sulla capacità elettorale: il possesso dei diritti politici ed in particolare di quelli di elettorato attivo e passivo, è strettamente connesso con lo « status » di cittadino, qualunque sia il luogo della residenza.

In ciò siamo eredi della concezione romanistica, secondo la quale lo « ius suffragi et honorum » è indissolubilmente legato alla piena cittadinanza.

Tale concezione tuttavia non è solamente retaggio di una tradizione giuridica avulsa dalla vita; essa è, anzi, profondamente radicata nei principi etici dei soggetti, sicché in molti casi, dà luogo a quelle manifestazioni di « attuazione spontanea del diritto » che non solamente determinano comportamenti ritenuti obbligatori, ma sono addirittura creative di norme giuridiche, come è stato posto in luce da chiari autori (Parese, Carnelutti). Basti pensare al principio per cui anche l'acquisto di altra cittadinanza non fa venir meno gli obblighi di fedeltà alla patria d'origine.

Innegabili sono poi i vincoli affettivi e di concreti interessi che legano gli emigranti alla famiglia, al luogo ed alla comunità nazionale d'origine; in moltissimi casi, tali legami si concretano nel programma, spesso attuato, di fare ritorno, prima o poi, al paese di emigrazione.

Queste radici, che legano gli emigrati alla madre patria quasi come un cordone ombelicale, mostrano così spesso la loro linfa vitale, specialmente nelle occasioni dolorose come quella che stiamo vivendo, che nessuno può negare la esistenza.

E dove esistono interessi di tal genere, pressante è l'interesse a partecipare alla vita della *polis*, vivi sono gli interessi politici tra i quali, in primo piano, è quello elettorale.

Non sembra, quindi, che possa minimamente sostenersi né, a quanto risulta, è stato mai sostenuto, che la capacità elettorale possa essere negata per il fatto della emigrazione.

Le norme positive hanno sempre avuto ben chiara questa affermazione, anche quando l'esercizio della capacità elettorale da parte dei cittadini

all'estero è stato sottoposto ad una espressa manifestazione di volontà dell'interessato.

Dalla ricostituzione degli istituti democratici, la disciplina della iscrizione nelle liste elettorali dei cittadini italiani residenti all'estero è stata disciplinata dall'art. 11 della legge 7 ottobre 1947, n. 1058; la norma assoggettava la iscrizione nelle liste elettorali ad una esplicita domanda degli interessati; con la legge 22 gennaio 1966, n. 1, fu disposto il mantenimento della iscrizione nelle liste elettorali delle predette categorie di elettori espressa domanda intesa a conservare l'iscrizione in mancanza di una espressa domanda suddetta, trasfusa e coordinate nell'art. 11 del T.U. legge 7 febbraio 1979, n. 40.

Tale legge è nata in concomitanza con la preparazione della prima elezione del Parlamento Europeo; essa ha stabilito la iscrizione di ufficio nelle liste elettorali di tutti gli elettori già cancellati dal registro della popolazione stabile dei Comuni italiani per emigrazione definitiva all'estero; il mantenimento della iscrizione nelle liste elettorali per gli elettori che emigreranno; la iscrizione nelle liste elettorali, a domanda, degli emigrati che verranno ad acquisire il diritto di voto e che per qualsiasi motivo non vi siano iscritti, pur avendo i requisiti necessari.

L'attuazione della predetta legge ha portato ad un incremento del voto elettorale di circa 500 mila elettori.

La normativa in questione, poi, non ha mancato di creare taluni problemi organizzativi, specialmente per i termini ristretti entro i quali i Comuni hanno dovuto fare fronte alla iscrizione o reinscrizione di ufficio degli elettori all'estero.

In numerosi casi la iscrizione d'ufficio è rimasta inattuata in mancanza di idonea certificazione dello « status civitatis » degli emigrati; in più casi non si è potuto accertare la permanenza in vita degli iscritti.

Tali inconvenienti sono tuttavia marginali ove si consideri che il problema fondamentale è quello di una esatta ed aggiornata registrazione dei dati nelle liste elettorali relativi agli elettori all'estero, ed in particolare del loro recapito.

Il problema è stato oggetto di approfondito esame da parte di una Commissione di funzionari del Ministero dell'Interno, del Ministero degli Affari Esteri e dell'Istituto Centrale di Statistica, che ha soffermato la sua attenzione sui seguenti punti:

- 1) Anagrafe speciale degli italiani residenti all'estero (AIRE);
- 2) Censimento generale della popolazione;
- 3) Schedario dei cittadini residenti nelle circoscrizioni consolari;
- 4) Schedario degli elettori residenti all'estero.

La commissione è pervenuta alle seguenti conclusioni:

1) L'AIRE, anagrafe speciale degli elettori residenti all'estero, istituita con circolari, deve essere confermata e disciplinata con apposite norme di legge che devono opportunamente integrare la legge 24 dicembre 1954, numero 1228, concernente l'« ordinamento delle anagrafi della popolazione residente » ed il relativo regolamento.

2) In sede di censimento generale della popolazione residente può essere disposta, a mezzo di opportuni questionari, la registrazione degli indirizzi dei cittadini residenti all'estero se questi si trovano temporaneamente presenti in Italia all'atto del censimento, ovvero dei cittadini che i familiari dichiareranno trovarsi temporaneamente assenti.

Dette registrazioni, ovviamente, avendo carattere casuale, non potrebbero avere pretesa di completezza.

L'Istituto Centrale di Statistica, tuttavia, considererà la opportunità di inserire nei moduli da approntare per il prossimo censimento generale della popolazione, appositi quesiti per la registrazione degli indirizzi dei cittadini residenti temporaneamente all'estero.

2) Più concreti e completi risultati si potranno ottenere con la pronta approvazione del progetto di legge che ridisegna la disciplina dell'elettorato attivo; esso, per la parte che ne occupa, prevede:

1) la istituzione e la tenuta di uno schedario centralizzato degli elettori residenti all'estero, a mezzo del Centro elettronico del Servizio Elettorale del Ministero dell'Interno;

2) la attivazione degli schedari dei cittadini residenti nelle circoscrizioni consolari previsti dall'art. 67 del D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 200; ciò mediante il potenziamento del personale e dei mezzi a disposizione dei consolari e ponendo a carico dei cittadini residenti all'estero l'onere di dichiarare la loro residenza al Consolato competente.

E da ritenere che con tali strumenti sarà possibile avere dati aggiornati sugli elettori all'estero, ed in modo particolare sui relativi indirizzi che costituiscono condizione indispensabile per dare basi sicure ad una loro effettiva partecipazione al voto.

PARTECIPAZIONE DEGLI ITALIANI ALL'ESTERO ALLE CONSULTAZIONI

Le principali norme che hanno riferimento alla partecipazione degli italiani all'estero alle consultazioni elettorali sono contenute nell'articolo 117 del Testo unico 30 marzo 1957, n. 361, per la elezione della Camera dei Deputati e negli articoli 1 e 2 della legge 26 maggio 1969, n. 241; già il modesto numero delle norme fa sorgere il dubbio che il problema della partecipazione al voto degli elettori all'estero è quanto mai aperto.

Le norme citate attribuiscono infatti agli emigrati per motivi di lavoro

che rimpatriano per le elezioni niente altro che il diritto al trasporto gratuito ferroviario e marittimo nelle tratte del territorio nazionale.

Per dare applicazione alle predette norme, fin dal 1956 si è disposto in via amministrativa, in occasione di ogni consultazione, l'invio di una cartolina ad ogni elettore permanentemente o temporaneamente all'estero, con funzioni di avviso della consultazione e di documento idoneo ad ottenere il rilascio dei biglietti di viaggio gratuiti.

L'uso della cartolina-avviso è stato poi confermato da successive disposizioni legislative: dall'art. 17 della legge 23 aprile 1976, n. 136 che ha posto il relativo onere di spesa a carico dello Stato; dall'articolo 50 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, che ha previsto l'uso in occasione delle elezioni del Parlamento Europeo; dall'articolo 6 della già citata legge n. 40 del 1979.

Queste le norme; basta però avere presenti pochi dati sulla struttura delle collettività italiane all'estero per comprendere come tale normativa non è certamente idonea ad invogliare i numerosi cittadini che si trovano nei paesi extraeuropei ad affrontare le spese notevolissime ed i disagi del lungo viaggio. Spesso per questi elettori è impossibile abbandonare il posto di lavoro, sia pure brevemente, per il rischio di perderlo; spesso è il dovere di svolgere funzioni e servizi all'estero che impedisce il rientro in patria: è il caso degli addetti alle rappresentanze diplomatiche e consolari e degli addetti alle linee aeree, di navigazione, ferroviarie.

A causa di queste difficoltà più che per un deliberato disinteresse alle questioni politiche dell'Italia, la partecipazione alle varie consultazioni da parte degli elettori all'estero è stata sempre molto modesta.

Dai dati raccolti in occasione delle più recenti consultazioni politiche è dato rilevare che la partecipazione al voto degli emigrati nei Paesi europei si aggira intorno al 22%, mentre quella degli emigrati nei Paesi extraeuropei raggiunge appena il 2,4%.

Numerosissime sono state le iniziative adottate in sede parlamentare e in sede governativa per rendere più facile e quindi, più consistente, la partecipazione al voto degli elettori all'estero; molte di esse sono state accantonate in sede di esame preliminare perché le soluzioni prospettate erano per più motivi, ma quasi sempre tecnici, inattuabili.

La proposta che fino ad ora ha raccolto maggiori consensi in sede tecnica è quella redatta da apposita Commissione interministeriale nel 1977, fatta propria dal Comitato dei Nove della Camera dei Deputati nella legislatura VII (A.C. n. 33-711-792-1037) e riproposta dagli On.li Armella ed altri nella corrente legislatura (A.C. n. 183).

La proposta accoglie il sistema della votazione per corrispondenza. In questa sede sembra opportuno riassumere l'itinerario logico che ha portato alla formulazione del disegno in parola.

Sono stati esaminati i vari sistemi che potrebbero, in astratto, con-

sentire agli elettori all'estero la espressione del voto senza dovere rientrare in Patria:

- 1) Votazione per procura;
- 2) Votazione in loco;
- 3) Votazione per corrispondenza.

VOTAZIONE PER PROCURA

All'adozione del voto per procura ostano i principi costituzionali della personalità e della segretezza del voto, sanciti dall'art. 48 della Costituzione.

Nella discussione che, sull'articolo predetto, si svolse in seno alla Prima Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, il relatore On.le Umberto Merlin ebbe a chiarire che il termine « voto personale » vuol dire che non è ammesso il mandato per l'esercizio del voto e che ciascuno deve esercitare tale diritto di persona.

Si è, pertanto, accantonato ogni sistema che prevedesse il voto per procura.

VOTAZIONE IN LOCO

L'alternativa della votazione in loco, verso la quale si sono orientate molte proposte in sede parlamentare, è stata sperimentata in occasione delle elezioni dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento Europeo.

L'esperimento non ha dato i risultati attesi.

In quella occasione infatti furono approntati dai Comuni, per gli elettori residenti permanentemente o temporaneamente nei Paesi della CEE, 633.569 certificati elettorali. Dei predetti certificati n. 391.486 furono spediti ad elettori autorizzati a votare in loco; n. 242.083 erano invece destinati ad elettori domiciliati temporaneamente nei Paesi della CEE, i quali avrebbero dovuto far pervenire ai Consoli entro il 31 marzo 1979, come stabilito all'articolo 26 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, la domanda di autorizzazione a votare nelle sezioni appositamente istituite nei singoli Paesi comunitari.

Dei 391.486 certificati elettorali spediti, ne furono restituiti ai Comuni 74.014, di cui 57.323 per irreperibilità del destinatario e 16.691 per rifiuto di ricezione o per imprecisione degli indirizzi.

Per inciso è da rilevare che l'alto numero dei plichi restituiti ai Comuni mittenti è da attribuire, in massima parte, alle iscrizioni d'ufficio nelle liste elettorali eseguite in ottemperanza alla legge 7 febbraio 1979, n. 40. Infatti, in considerazione del breve tempo intercorso tra la appro-

vazione della predetta legge e la data entro la quale dovevano essere approntati gli elenchi sezionali degli elettori ammessi a votare in loco, non fu possibile effettuare un aggiornamento sistematico e completo degli indirizzi degli elettori iscritti.

Ad ogni modo, sottraendo dai certificati spediti ai connazionali quelli che vennero respinti, i certificati pervenuti a destinazione furono 317.472. E, poiché risultano aver votato in loco 139.626 elettori, deve concludersi che non esercitarono il diritto di voto in loco, pur avendo ricevuto la relativa documentazione, 177.846 elettori.

Le cause della mancata partecipazione al voto possono, in ordine di importanza, essere individuate innanzitutto nella notevole distanza del luogo di ubicazione della sezione dal domicilio dell'elettore. È da tenere presente, al riguardo, che furono istituite nei Paesi della Comunità 632 sezioni elettorali. In qualche caso, per venire incontro alle esigenze di elettori sparsi in vasti territori, furono istituite sezioni con un numero di elettori appena pari al limite di 400 unità stabilito all'art. 30 della legge n. 18. Pur tuttavia, in determinati casi limite, l'elettore, per recarsi alla propria sezione, avrebbe dovuto percorrere anche più di 100 chilometri.

In secondo luogo sulla mancata partecipazione influì in qualche misura il fatto che numerosi elettori, rientrati in Italia per partecipare alle elezioni politiche del 3 giugno, si trattennero anche per la votazione del 10 giugno relativa al Parlamento europeo.

Modestissimo poi il numero degli elettori che essendo domiciliati temporaneamente in uno dei paesi europei, furono ammessi a votare in loco a domanda: 4.740 unità.

La modestia del dato è da attribuire in massima parte alla erronea convinzione di molti elettori che, non avendo comunicato al Comune italiano di residenza il loro espatrio, e, quindi, essendo tuttora iscritti nella relativa anagrafe della popolazione residente, ritenevano tuttavia di essere definitivamente residenti in uno dei paesi della Comunità e, quindi, di avere diritto a partecipare alla votazione in loco senza necessità di apposita domanda.

Molti di questi elettori, accortisi tardivamente dell'errore in cui erano incorsi, si rivolsero ai Comuni, per tramite dei Consolati, al fine di ottenere una conferma del loro diritto di votare in loco, secondo la procedura di cui al 3° comma dell'art. 28 della legge n. 18/1979; non sempre però ottennero un esito positivo.

Ed infatti, delle 16.270 richieste, molte furono respinte per mancanza di requisiti necessari a votare in loco; altre furono respinte perché l'elettore non risultava iscritto nelle liste elettorali del Comune destinatario.

Questi i risultati tecnici dell'operazione « voto in loco », in occasione delle elezioni del Parlamento Europeo.

È da tenere, peraltro, presente che già al momento in cui si propose

e caldeggiò la adozione della votazione in loco, si riconobbe che il sistema era attuabile solo in virtù della particolare fisionomia di quella consultazione, alla quale i vari paesi europei erano collettivamente e contemporaneamente interessati: se ne escluse invece la estensibilità ad altre consultazioni di interesse nazionale.

L'esperimento poi, seppure limitato ai soli Paesi della Comunità europea, ha posto in rilievo le difficoltà organizzative e l'elevato costo della operazione ed ha confermato la impossibilità pratica di attuare una organizzazione analoga in tutti i paesi del mondo, per le elezioni politiche.

Si sono dovute constatare, ad esempio, le difficoltà tecniche derivanti dal fatto di assicurare in tutti i seggi istituiti in Europa, ad ogni elettore, la possibilità di votare per le liste della circoscrizione di appartenenza: in particolare per la fornitura delle schede, per la verbalizzazione separata dei risultati, per l'avviamento dei plichi contenenti i verbali agli uffici circoscrizionali competenti.

Ove si consideri che per le elezioni del Parlamento europeo, le circoscrizioni erano 5, per le elezioni politiche dette difficili sarebbero centuplicate: basti pensare che in ogni seggio all'estero occorrerebbe gestire la votazione per le 32 circoscrizioni della Camera dei Deputati e per i 238 collegi senatoriali.

Da qualche parte si è pensato di ovviare ai predetti inconvenienti facendo computare, per la elezione della Camera dei Deputati, i voti degli elettori all'estero soltanto in sede di collegio unico nazionale per la ripartizione tra i gruppi di liste dei seggi di recupero e per l'assegnazione di detti seggi alle liste nelle circoscrizioni. Una tale soluzione verrebbe a violare il principio dell'uguaglianza del voto stabilito dall'art. 48 della Costituzione, in quanto i voti in sede di collegio unico nazionale vengono a avere un peso molto differente da quello che hanno in sede circoscrizionale. Inoltre, non tutte le liste sono presenti nel collegio unico nazionale dato che al riparto dei seggi residui partecipano soltanto quelle che hanno ottenuto almeno un seggio e 300.000 voti. Quindi, i voti espressi per le liste che non avessero ottenuto i predetti *quorum* andrebbero dispersi.

A ciò si aggiunga che la censata soluzione non sarebbe applicabile al Senato, stante il particolare sistema impostato sul dettato costituzionale che « il Senato della Repubblica è eletto a base regionale ».

I predetti inconvenienti sarebbero ridotti se gli italiani all'estero votassero per una propria rappresentanza separata; anche in questo caso però resterebbero le assorbenti difficoltà organizzative, politiche ed economiche di cui si fa cenno qui appresso.

Le difficoltà organizzative dipendono, in luogo, dalla assoluta sproporzione tra la struttura funzionale delle nostre rappresentanze diplomatiche e la qualità e gravosità dei compiti che dovrebbero essere ad esse affidati.

Nel caso di votazione in loco, infatti, i nostri Uffici diplomatici e consolari dovrebbero provvedere alla ripartizione degli elettori residenti nella propria circoscrizione in un proporzionato numero di sezioni; compilare, per ogni sezione, gli elenchi dei rispettivi elettori da consegnare ai seggi; provvedere ai locali per dette sezioni ed al loro arredamento; scegliere tra gli elettori stessi i componenti degli Uffici di sezione, in quanto, nella maggioranza dei casi, il personale dell'Ufficio diplomatico non sarebbe sufficiente a costruire neppure un ufficio; provvedere al recapito dei plichi contenenti le schede spogliate, dei verbali e degli atti del seggio.

La difficoltà obiettiva dei predetti adempimenti verrebbe oltremodo aggravata nei luoghi di maggiore concentrazione della nostra emigrazione (si tenga presente che città come Buenos Aires ospitano collettività italiane di 800.000 unità) e nei luoghi dove gli italiani sono sparsi in vastissimi territori.

Ma anche quando venissero assegnati agli Uffici diplomatici e consolari personale e mezzi adeguati, e si compisse uno sforzo organizzativo molto dispendioso, in molti Paesi numerosi nostri connazionali residenti in zone lontane dalla sede delle istituende sezioni elettorali sarebbero, di fatto, gravemente condizionati, come sono adesso, per partecipare alle consultazioni.

È, infine, da tenere presente che nei Paesi di maggiore concentrazione della nostra emigrazione, la votazione in loco solleverebbe per le autorità locali problemi organizzativi non trascurabili anche sotto il profilo dell'ordine pubblico e potrebbe incorrere in proibizioni di vario genere, come esorbitante dalle normali funzioni di istituto delle autorità diplomatiche.

Anche su questo punto la esperienza fatta in occasione della elezione del Parlamento europeo porta a sconsigliare la adozione della votazione in loco in tutti i Paesi esteri, dato che nella predetta occasione molte difficoltà e remore di ordine politico e giuridico si sono superate esclusivamente in virtù dei particolari legami intercorrenti tra i Paesi della CEE.

VOTAZIONE PER CORRISPONDENZA

Per riconoscere un reale diritto al voto agli italiani all'estero, non sottoposto a condizioni eccessivamente gravose, l'alternativa di gran lunga preferibile, sia sotto il profilo tecnico che politico, è quella del voto per corrispondenza.

A differenza del voto per procura, che, per definizione, contrasta con i principi della personalità e della segretezza del voto, il voto per corrispondenza fa salvi detti principi insieme a quello della libertà dei suffragi.

È ovvio che nel sistema della votazione per corrispondenza la difesa della personalità, segretezza e libertà del voto non è consentita anche con-

tro la volontà dell'elettore, come attualmente avviene con la votazione nella cabina elettorale. È certo, però, che tale difesa è affidata, in primo luogo, alla maturità civica dell'elettore.

L'ordinamento giuridico sempre, e specialmente quando ha radici democratiche fondate sul consenso popolare, appresta le opportune difese a tutela dei diritti civili e politici del cittadino, ma la effettiva tutela di tali diritti non ha luogo senza una attiva partecipazione del cittadino stesso.

Ciò non avviene solamente nel campo del diritto privato dove è l'autonomia dei soggetti che aziona gli strumenti giuridici predisposti, ma anche nel diritto pubblico. Basti pensare, nel campo del diritto penale, all'istituto della legittima difesa: essa, pure nei precisi limiti entro i quali è ammessa, trova giustificazione nel principio della autodifesa degli interessi penalmente protetti del singolo, ogni volta che lo stesso non può ragionevolmente sperare in una difesa degli organi dello Stato.

Il primo garante del diritto alla segretezza del voto è, quindi, l'elettore stesso.

In secondo luogo, la segretezza è difesa dalle garanzie che accompagnano la corrispondenza postale, specialmente se raccomandata e, infine, dalla persecuzione penale dei reati di incetta di voti e di certificati elettorali.

Il voto per posta evita, poi, gli inconvenienti che deriverebbero dalla votazione in loco.

Gli Uffici diplomatici e consolari, infatti, vengono coinvolti nel procedimento elettorale solamente in relazione alle preziose funzioni di assistenza ed informazione che anche attualmente svolgono a pro dei connazionali all'estero.

Gli elettori hanno facoltà di votare con piena conoscenza legale dei candidati e delle liste concorrenti senza allontanarsi dal loro domicilio e dal posto di lavoro.

Nessuno Stato straniero può, comunque, opporsi alla spedizione di plichi postali recanti i materiali per la votazione o le schede votate. Il voto per corrispondenza ha, infatti, il requisito della assoluta discrezione nei confronti del Paese ospitante.

Le spese da prevedere per la organizzazione del voto per corrispondenza sono certamente e di gran lunga inferiori a quelle per la istituzione di seggi elettorali nei Paesi esteri.

Le premesse considerazioni attingono strettamente all'ordinamento giuridico italiano; altre considerazioni di opportunità derivano dalla estensione del fenomeno migratorio italiano; l'esame comparato delle legislazioni straniere ha quindi, un valore indicativo molto relativo.

È comunque da rilevare che il voto per corrispondenza è disciplinato da diversi Paesi: Francia, Gran Bretagna, Repubblica Federale di Germania, Spagna, Danimarca, Irlanda, Stati Uniti d'America (New York).

Scelto, in conseguenza delle premesse considerazioni, il sistema tecnico del voto per corrispondenza per la votazione degli elettori all'estero, si è anche esaminato se sia conveniente che i cittadini italiani all'estero eleggano in seno alla Camera dei Deputati ed al Senato della Repubblica una rappresentanza propria, ovvero partecipino alla votazione per le liste e per i candidati presentati nelle circoscrizioni alle quali appartengono i Comuni nelle cui liste sono iscritti.

È da premettere che la scelta di una delle due alternative non è legata a motivi di ordine pratico o di facilità organizzativa, ma piuttosto a motivi politici di fondo.

Per attuare la soluzione della elezione di una rappresentanza separata occorrerebbe, anzitutto, modificare gli articoli 56 e 57 della Costituzione che pongono le circoscrizioni e le regioni, rispettivamente, alla base dei sistemi per la elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Inoltre per l'elezione del Senato della Repubblica, non essendo concepibile la istituzione di collegi uninominali per gli elettori italiani all'estero, il sistema vigente dovrebbe essere modificato ovvero disarmonicamente completato con una elezione a scrutinio di lista dei rappresentanti degli italiani all'estero.

Occorrerebbe poi stabilire se i predetti elettori debbano costruire un solo o più collegi elettorali.

In ambedue i casi il concetto di rappresentanza politica, di fronte ad un collegio vasto come i cinque continenti ovvero a più collegi determinati con criteri assolutamente artificiali, resterebbe una vuota larva teorica, mentre verrebbero sanzionate assurde sperequazioni tra i vari candidati.

È, infine, da osservare che la partecipazione alla elezione di una rappresentanza politica distinta da quella degli elettori che votano in patria non avrebbe alcuna giustificazione politica per gli elettori che si trovano all'estero solo occasionalmente.

È il caso di fare rilevare che anche in occasione della elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo, nella quale la istituzione di un collegio degli elettori residenti nei Paesi europei poteva essere suggerita da motivi di semplificazione organizzativa e da motivi politici, non è stata accolta per molte delle considerazioni sopra cennate.

Ciò premesso appare quindi assolutamente preferibile accogliere la soluzione di fare partecipare gli elettori all'estero, ovunque si trovino, alla votazione per liste e per i candidati presentati nelle circoscrizioni alle quali appartengono i Comuni nelle cui liste sono iscritti.

In tal modo, infatti, non è necessario apportare alcuna modifica ai principi costituzionali ed ai sistemi elettorali vigenti.

La soluzione stessa, inoltre, ha una profonda motivazione politica quando si pensi che molti vincoli di interessi economici, di tradizioni affettive e di prospettive per il futuro, che legano gli emigrati alla madre patria, si individuano e prendono fisionomia tipica in relazione alla regione di origine.

* * *

Fatto cenno alle scelte di fondo, si illustrano le caratteristiche essenziali e le particolarità tecniche del procedimento atto a disciplinare il voto per corrispondenza che, come già in precedenza ricordato, nel 1977 è stato predisposto da apposita Commissione interministeriale, fatto proprio dal Comitato dei Nove della Camera dei Deputati e riproposto nella corrente legislatura dagli On.li Armella ed altri (A. C. numero 183).

È necessario innanzitutto che siano ammessi a votare per corrispondenza tutti gli elettori per i quali è annotata, nelle liste elettorali, la condizione di residente all'estero, a norma dell'ultimo comma dell'art. 11 del T.U. 20 marzo 1967, n. 223, come sostituito dalla legge 7 febbraio 1979, n. 40.

Al fine poi di corrispondere nella maniera più ampia al principio del suffragio universale ed alle aspettative degli elettori che per qualsiasi motivo si trovano all'estero nei giorni della votazione, occorre consentire la loro ammissione al voto a condizione che facciano pervenire apposita domanda al sindaco del Comune nelle cui liste sono iscritti. La domanda ha lo scopo di fornire al Comune l'indirizzo al quale far pervenire il materiale di votazione.

In tal modo, sarebbero soddisfatte le esigenze di tutte le categorie di elettori che si trovano per qualsiasi causa fuori del territorio italiano nel giorno della votazione: emigrati per lavoro temporaneo, addetti alle rappresentanze diplomatiche, addetti alle linee aeree di navigazione e marittimi imbarcati su navi italiane o straniere.

Questa ultima categoria di elettori, per votare per corrispondenza, dovrà comunicare, secondo il programma del proprio viaggio, il recapito al quale il Comune possa far pervenire il plico per la votazione in termini utili.

Qualora la domanda dell'elettore non pervenga al Comune entro i predetti termini, occorre che al richiedente sia inviata una cartolina-avviso che gli consenta di partecipare al voto rientrando in Italia con le consuete agevolazioni di viaggio.

In base alle risultanze delle liste elettorali ed alle domande tempestivamente ricevute da parte degli elettori che si trovano occasionalmente all'estero, i Comuni trasmetteranno, direttamente agli interessati, a mezzo posta in raccomandazione e per via aerea, un plico contenente il certificato

elettorale; la scheda di votazione; un volantino recante le opportune istruzioni per la spedizione del plico, nonché i nomi dei candidati di ciascuna lista ammessa nella circoscrizione della quale il Comune fa parte; una busta, sulla quale sia già indicato un indirizzo che consenta la concentrazione di tutti i plichi in un unico Ufficio ed il conseguente smistamento, con dispacci agli Uffici elettorali destinatari della scheda votata.

Tra i documenti di voto, è da escludere l'inclusione di una dichiarazione giurata che, sottoscritta dall'elettore, attesti che il voto è stato da lui personalmente espresso. Per i motivi organizzativi già ricordati, difficilmente le rappresentanze diplomatiche potrebbero far fronte alle operazioni di autenticazione di tali sottoscrizioni. Ove invece non si richiedesse l'autenticazione della relativa firma, le dichiarazioni perderebbero ogni valore legale e non ostacolerebbero certamente chi, privo di scrupoli, intendesse falsare la votazione.

Espresso il voto, l'elettore all'estero spedisce il plico contenente le schede votate ed il certificato elettorale direttamente per l'Italia.

Non si ritiene conveniente un sistema inteso ad affidare alle rappresentanze diplomatiche la ricezione manuale o per posta e la successiva spedizione per corriere diplomatico dei plichi contenenti il voto.

Infatti, operando le rappresentanze da semplice tramite non si otterrebbe alcuna maggiore garanzia della genuinità del voto; inoltre si è osservato che ogni tramite rappresenta un ritardo nell'invio della corrispondenza; infine, la fornitura all'elettore di due buste, da usare a scelta, per l'invio del plico alla rappresentanza italiana o direttamente in Italia, potrebbe ingenerare perplessità e disguidi.

Nel sistema che si illustra, l'affrancatura deve essere a carico del mittente, non esistendo convenzioni sul servizio postale che consentano l'invio di plichi in franchigia o a carico del destinatario. È peraltro da ritenere che il prezzo del francobollo sarà pagato ben volentieri dagli elettori ai quali l'attuale sistema fa carico di oneri ben maggiori.

Per lo smistamento della corrispondenza in arrivo in Italia, sembra da scartare la soluzione dell'avvio dei plichi con la normale corrispondenza ad ogni Comune e alle sezioni di iscrizione degli elettori; ciò per abbreviare i tempi delle relative operazioni e per la difficoltà di controllare un inoltrato così articolato dei plichi. Occorre invece un procedimento per la selezione dei plichi elettorali provenienti dall'estero dalla corrispondenza comune e per l'avvio degli stessi a mezzo di dispacci agli Uffici postali del luogo ove hanno sede gli Uffici elettorali circoscrizionali e per la elezione del Senato della Repubblica; un sistema del genere consente uno smistamento continuo, veloce e controllato di tutti i plichi in arrivo.

Opportune garanzie si rendono poi necessarie per formalizzare il passaggio dei plichi tra i diversi Uffici che ne curano lo smistamento e, infine, per lo spoglio.

I plichi che pervengono, dovranno essere inoltrati all'Ufficio elettorale circoscrizionale che li custodirà per consegnarli, nel giorno della votazione, alle sezioni elettorali addette allo spoglio.

Termini orari entro i quali i plichi devono pervenire agli Uffici postali e agli Uffici elettorali circoscrizionali sono necessari affinché le operazioni di spoglio delle schede provenienti dall'estero abbiano inizio contemporaneamente a quelle delle sezioni normali e, quindi, non subisca ritardi il procedimento per lo scrutinio e quello per la raccolta e diramazione dei dati della votazione.

Al fine di garantire la segretezza dei voti anche se inutilmente espressi, si rendono indispensabili idonee formalità per la conservazione e la successiva bruciatura dei plichi pervenuti in ritardo.

Inolte rigorose disposizioni devono garantire comunque la segretezza del voto, dalla apertura dei plichi contenenti le schede votate sino al completamento delle operazioni di scrutinio.

Infine, il rilascio di un apposito duplicato del certificato elettorale, con l'osservanza di termini e garanzie atte ad evitare una duplice espressione del voto viene incontro alle esigenze degli elettori che, dopo aver fatto domanda di votare per corrispondenza, rientrano nel frattempo in Italia ed intendano votare presso la sezione nelle cui liste sono iscritti.

Le soluzioni sopra proposte costituiscono il risultato di studi obiettivi e competenti di qualificati rappresentanti di vari Ministeri.

La problematica concernente la partecipazione al voto degli elettori all'estero presenta, come si è visto, aspetti tecnici, giuridici e politici, rispetto ai quali si potrà ritenere di avere esaurientemente concluso solo quando si potrà dire di aver dato concreta attuazione ai dettati costituzionali espressi dagli articoli 3 e 48 della Carta Costituzionale.

A questo risultato riteniamo di aver portato un modesto, convinto contributo.