

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 4157

## DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori DE ZULUETA, MIGONE, BESOSTRI, BOCO, BORTOLOTTO, CARCARINO, CORTELLONI, LARIZZA, LUBRANO DI RICCO, MASULLO, MELUZZI, MISSERVILLE, PAPINI, PETTINATO, PIERONI, PINGGERA, RIPAMONTI, SARTO, SENESE, SQUARCIALUPI, TAPPARO, VERTONE GRIMALDI, AGOSTINI, BATTAFARANO, BEDIN, BERNASCONI, BERTONI, BISCARDI, BONAVITA, CALVI, CAMERINI, CAMO, CIMMINO, DE CAROLIS, DE LUCA Michele, DE MARTINO Guido, DI BENEDETTO, DUVA, ERROI, FALOMI, FERRANTE, FIGURELLI, FUMAGALLI CARULLI, GUBERT, IULIANO, JACCHIA, LO CURZIO, LOMBARDI SATRIANI, LORETO, MANZI, MAZZUCA POGGIOLINI, MELONI, MIGNONE, MONTICONE, MUNDI, NAVA, PASQUINI, PIATTI, PORCARI, PREDÀ, RESCAGLIO, RUSSO SPENA, SALVATO, SMURAGLIA, VALLETTA, VERALDI, VISERTA COSTANTINI, FIRRARELLO, MONTAGNINO, DI PIETRO, MARTELLI e DIANA Lorenzo

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 LUGLIO 1999

—————

Delega al Governo per l’esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini italiani temporaneamente all’estero

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Da molti decenni, a intervalli più o meno regolari, torna ad essere dibattuto, e talora con grande passione, il tema del «diritto al voto degli italiani all'estero» (così viene, di solito, sbrigativamente definito). La possibilità che le comunità italiane sparse per il mondo esprimessero il proprio voto per il Parlamento nazionale venne discussa per la prima volta nel 1908, a Roma, durante il primo Congresso degli italiani all'estero. Nel 1918 un tentativo venne compiuto anche da Giolitti e nel 1919, durante un altro Congresso, venne richiesta almeno quella che venne definita come «rappresentanza consultiva» (e che oggi esiste già, grazie ai poteri riconosciuti al Consiglio generale degli italiani all'estero).

Nella storia dell'Italia repubblicana la prima proposta di legge in materia fu quella del senatore Ferretti, del Movimento sociale italiano (atto Senato n. 1193 del 22 ottobre 1955). Di seguito il problema è stato spesso sollevato nel corso della storia della Repubblica e con particolare frequenza da quando la crisi politica scoppiata nel corso del 1992 ha portato ad imponenti modifiche del quadro politico e della legislazione elettorale. Numerosi disegni di legge sono stati presentati durante le ultime legislature e anche durante quella in corso. Il disegno di legge Costituzionale atto Camera n. 105 e altri, per l'effettivo esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini italiani residenti all'estero, prevedeva l'istituzione di una circoscrizione Estero e rinviava ad un'altra modifica costituzionale oltre che ad una legge ordinaria. Tale disegno di legge nella seduta della Camera dei deputati del 29 luglio 1998 non ha raggiunto il *quorum* previsto dalla Costituzione (articolo 138) per le leggi di revisione

costituzionale ed è stato quindi respinto. Di recente, nello scorso mese di aprile, il Senato ha approvato, in prima deliberazione, un disegno di legge costituzionale per il diritto di voto agli italiani all'estero. Si tratta però solo dell'inizio di una lunga procedura: ed anche in questo caso nulla garantisce che essa sia condotta a termine e che si concluda così una vicenda ormai quasi secolare.

Si sono ricordate queste notissime vicende per esprimere un concetto molto semplice: il fatto stesso che il problema del voto degli italiani all'estero venga periodicamente sollevato e però non si sia mai giunti ad una soluzione pienamente soddisfacente fa comprendere non solo il carattere reale delle esigenze che vengono prospettate, ma anche la difficoltà dei nodi da sciogliere. Al di là dei contrapposti interessi di parte, che troppo facilmente vengono talora tacciati di meschino egoismo, è evidente che qui sono in gioco caratteristiche non secondarie dell'assetto istituzionale. La soluzione del problema del voto degli italiani all'estero comporta inevitabilmente una riflessione su caratteristiche fondamentali dell'ordinamento. Cosa significa essere «cittadini»? Nel riconoscimento della cittadinanza, quale peso deve essere dato ai legami familiari (*ius sanguinis*) e quale ai legami con il territorio (*ius soli*)?

Si tratta di questioni importantissime su cui non è certo questa la sede per aprire una riflessione. Il presente disegno di legge viene però proposto a seguito di una semplice considerazione: se si abbassa il tiro e si chiede, almeno per l'immediato futuro, la possibilità di votare all'estero non per tutti i cittadini italiani che si trovano all'estero, ma solo per i cittadini italiani residenti in Italia e che si trovino temporaneamente all'estero, ebbene in questo caso è altamente im-

probabile che ci si possa scontrare con le obiezioni e le resistenze (giuridiche e politiche, all'interno del territorio nazionale ed anche all'estero) che finora hanno impedito di raggiungere l'obiettivo più ambizioso (e probabilmente irrealistico e forse anche non desiderabile) dell'esercizio del diritto di voto per tutti gli italiani all'estero.

Si ricordi che mentre l'articolo 48 della Costituzione garantisce il diritto di voto a tutti i cittadini che hanno raggiunto la maggiore età (e quindi sembrerebbe comprendere anche i cittadini italiani residenti all'estero), gli articoli 56 e 57 si esprimono in ben altro modo e condizionano la capacità elettorale al legame con il territorio (in sostanza, alla «residenza», anche se il termine non è adoperato). Per riconoscere - pienamente e senza infingimenti - il voto agli italiani all'estero occorre quindi una modifica della Costituzione, e non tanto dell'articolo 48 quanto degli articoli 56 e 57. Questo senza voler considerare che il legame tra capacità elettorale e territorio non solo è prescritto dal vigente testo della Costituzione ma è anche in *re ipsa* ed è insito nella stessa concezione dello Stato, il quale - insegna la dottrina - è sempre composto di tre elementi: popolazione, ordinamento giuridico e territorio. In quanto residenti in un territorio si è sottoposti alla legge vigente in quel territorio (ad esempio, alla legge penale o alla legge fiscale) ed in quanto cittadini dello Stato si concorre a determinare quella legge. Se il legame tra cittadino e territorio si allenta fino a spezzarsi, si può arrivare all'assurdo di un elettore che tramite i propri rappresentanti concorre alla formazione di una legge alla quale altri, ma non lui, saranno soggetti. E verosimilmente sono state appunto considerazioni di questo tipo che hanno fino ad ora controbilanciato le valutazioni di segno opposto, secondo cui il voto degli italiani all'estero comporta un più forte legame tra la madrepatria e le comunità formate dagli emigranti e dai loro discendenti, con positive conseguenze sia sulle condizioni di vita di tali comunità sia

in termini di proiezione internazionale dell'Italia. E proprio il bilanciarsi di considerazioni e valutazioni di opposto segno ha fino ad ora impedito che si arrivasse alla approvazione di un disegno di legge costituzionale in materia.

È probabile - sia detto *per incidens* - che la sacrosanta aspirazione a trovare più saldi raccordi con le comunità degli emigrati italiani all'estero e dei loro discendenti potrà essere realizzata in futuro solo se si individueranno strade ben diverse da quelle che finora ci si è ostinati a battere.

Nella attuale situazione peraltro non si può non constatare che la legislazione elettorale italiana presenta una legittimità costituzionale per lo meno dubbia nei confronti di due categorie di cittadini. Da una parte tale legislazione è troppo permissiva nei confronti dei cittadini italiani residenti all'estero, i quali già oggi se tornano in Italia possono votare, pur non essendo certo abitanti del territorio nazionale: non hanno cioè quei requisiti che sono richiesti dagli articoli 56 e 57 della Costituzione. All'opposto però vi sono dei cittadini italiani che, pur rientrando sicuramente nel novero degli abitanti della Repubblica, non possono esercitare il diritto di voto perché la legislazione attuale non glielo consente. Si tratta dei cittadini italiani residenti in Italia e temporaneamente all'estero: a costoro, se non hanno la possibilità materiale di tornare in Italia, viene incostituzionalmente interdetto l'esercizio del voto. In questa situazione dovrebbero rientrare probabilmente decine e forse centinaia di migliaia di cittadini, anche se non si arriva all'ordine di milioni di cui si parla in riferimento ai cittadini italiani con residenza all'estero. Col presente disegno di legge si propone appunto che venga riconosciuta, al cittadino italiano residente in Italia che si trova temporaneamente all'estero, la possibilità, previa una richiesta da parte sua, di esercitare il diritto di voto all'estero, presso una sede diplomatico-consolare. Nel caso dei militari si farebbe

anche a meno della richiesta e il voto potrebbe essere espresso in apposito seggio.

Si badi bene che il presente disegno di legge non solo risponde ad evidenti criteri di legittimità costituzionale e di giustizia sostanziale, ma fa anche tesoro delle esperienze di altri paesi (come, ad esempio, la Germania) e sfugge a tutte le obiezioni e contestazioni che finora hanno bloccato l'iter dei diversi - e più ambiziosi - disegni di legge sopra ricordati.

Con l'approvazione del presente disegno di legge verrebbe soddisfatta finalmente una esigenza che già venne espressa alla Assemblea Costituente. In quella sede, nella seduta del 20 maggio 1947, il deputato Costantino Preziosi, eletto nelle liste di «Democrazia del lavoro», dichiarava: «Abbiamo visto che, quando si è dovuto eleggere il Presidente della Repubblica degli Stati Uniti, si è dato il voto ai soldati che si trovavano sui fronti di combattimento, e si sono superati ostacoli infiniti per ciò realizzare, perché si è pensato che non si poteva in alcun modo tener lontani ed avulsi, nel momento più importante della vita politica del paese, coloro che erano al di là dei mari a compiere il loro dovere per difendere la patria e la libertà del mondo. Come possiamo noi trascurare questo diritto nei confronti dei cittadini italiani all'estero?».

E il deputato Giuseppe Ernesto Piemonte, eletto nelle liste del PSIUP, aggiungeva: «Se questo problema è stato risolto altrove, non c'è ragione perché non lo risolva l'Italia, che in fondo in questa materia è la più interessata, tanto più che il problema è diventato più facile per la rapidità odierna dei trasporti e per i progressi dell'aviazione; ed il fatto clamoroso che milioni e milioni di soldati inglesi e americani, scaglionati in tutto il

mondo, dalla Francia al Giappone ed oltre, abbiano potuto partecipare alle elezioni del loro Presidente - per gli americani - e dei rappresentanti ai Comuni - per gli inglesi - è una dimostrazione pratica che queste difficoltà possono essere superate».

La proposta nuova normativa sarebbe perfettamente coerente con il dettato costituzionale, non porrebbe - ovviamente - questioni di circoscrizioni elettorali estere né problemi di pari opportunità per i partiti politici di influenzare la determinazione dell'elettore, poiché, essendo egli assente solo temporaneamente dall'Italia, si presuppone che abbia formato i propri convincimenti prima di recarsi all'estero.

Di conseguenza non si porrebbe neanche un problema di particolari trattative con gli Stati stranieri nel cui territorio il cittadino italiano si troverebbe a votare.

I presentatori del disegno di legge sono disponibili al dibattito e al confronto sulle soluzioni proposte, pronti ad accettare suggerimenti e consapevoli che in una materia così delicata, nella quale si mescolano questioni di principio e complicati problemi pratici, nessuno può vantarsi di avere la verità in tasca. Proprio la consapevolezza della complessità dei problemi tecnici che la proposta innovazione comporta ha indotto a formulare il testo come disegno di legge di delega, riservando quindi al Governo il compito di sciogliere i numerosi nodi che si prospettano e però fissando nella legge una serie di principi e criteri direttivi molto precisi. Operando una innovazione che è auspicabile venga apprezzata dai colleghi parlamentari, si è anche previsto che l'ultima parola, nonostante la delega al Governo, spetti comunque al Parlamento.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. Il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi, da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, al fine di agevolare l'esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini italiani residenti in Italia e temporaneamente all'estero, secondo i principi e i criteri direttivi recati dagli articoli 2, 3, 4, 5, 6 e 7.

### Art. 2.

1. In occasione della elezione della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e dei Consigli regionali, nonché in occasione dei *referendum* nazionali, il cittadino residente in Italia, in soggiorno temporaneo all'estero, può chiedere che gli sia permesso di votare in una sede diplomatico-consolare italiana.

2. La richiesta di cui al comma 1 deve essere presentata almeno venti giorni prima della data delle elezioni.

3. Si considera soggiorno temporaneo all'estero quello che non eccede la misura di mesi quarantotto.

4. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni già vigenti per la elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo.

### Art. 3.

1. Il cittadino italiano che si trova all'estero per incarico del Governo e di pubbliche amministrazioni è sempre legittimato ad

esprimere il proprio voto in una sede diplomatico-consolare, a prescindere dal limite temporale recato dal comma 3 dell'articolo 2.

#### Art. 4.

1. I militari italiani all'estero per ragioni di servizio possono esprimere il proprio voto in apposito seggio elettorale e non sono obbligati a presentare la richiesta di cui al comma 2 dell'articolo 2. Anche per essi si prescinde dal limite temporale recato dal comma 3 dell'articolo 2.

#### Art. 5.

1. Le agevolazioni per l'esercizio del diritto di voto recate dagli articoli 3 e 4 sono disposte anche a favore dei familiari degli appartenenti alle categorie indicate.

#### Art. 6.

1. Le disposizioni relative allo spoglio delle schede elettorali conseguenti alle operazioni di cui agli articoli 2, 3 e 4 devono garantire, oltre che la correttezza e la trasparenza dello spoglio, la tempestività di esso in modo da non ritardare la promulgazione dei risultati elettorali.

#### Art. 7.

1. Le disposizioni recate dai decreti legislativi di cui all'articolo 1 si applicano anche in occasione delle elezioni del Parlamento europeo, a favore dei cittadini italiani residenti in Italia e temporaneamente all'estero, in paesi non appartenenti all'Unione europea.

## Art. 8.

1. Gli schemi dei decreti legislativi di cui all'articolo 1 sono trasmessi entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica ai fini dell'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari.

2. Gli schemi dei decreti legislativi ed i pareri vengono pubblicati negli atti parlamentari.

3. Le Commissioni parlamentari competenti esprimono il parere entro trenta giorni dalla data di trasmissione degli schemi dei decreti legislativi.

## Art. 9.

1. Con i decreti legislativi di cui all'articolo 1 vengono abrogate le disposizioni legislative e regolamentari incompatibili, che devono essere esplicitamente indicate.

