

N. 313

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori LA LOGGIA e SCHIFANI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 MAGGIO 1996

Norme per l'esercizio del diritto di voto
dei cittadini italiani all'estero

ONOREVOLI SENATORI. - Nel trattare l'annosa questione del diritto di voto dei cittadini italiani all'estero, vale la pena, ancora una volta citare l'articolo 48 della Costituzione che dice: «Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età.

Il voto è personale ed uguale, libero e segreto, il suo esercizio è dovere civico.

Il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile nei casi di indegnità morale indicati dalla legge».

Ebbene, da decenni oramai viene gravemente limitato il diritto-dovere al voto dei connazionali residenti permanentemente o temporaneamente all'estero, salvo che nei Paesi europei in occasione delle votazioni del Parlamento europeo.

L'attuale legislazione consente il voto, con la sola esclusione del Parlamento europeo, solo se il cittadino si reca personalmente in Italia, nel comune di iscrizione e nei giorni della votazione.

Questa limitazione esclude di fatto tutti i cittadini che risiedono nei Paesi extra-comunitari e comunque quelli che, per motivi economici, non possono affrontare il viaggio per recarsi al seggio del comune di appartenenza.

In questo modo il cittadino all'estero viene ad essere penalizzato rispetto a quello che risiede in Italia e che ha facile accesso ai seggi elettorali e ciò, anche in considerazione dell'apporto economico e culturale che gli emigrati hanno e continuano a dare all'Italia, non è certamente giusto.

I numerosi richiami al Parlamento ed al Governo pervenuti dalle collettività dei connazionali all'estero anche in occasione della 2ª Conferenza nazionale dell'emigrazione del novembre 1988, sono rimasti fino ad ora inascoltati.

Va rilevato anche che alcune delle motivazioni che potevano spingere ad una maggiore cautela nel trattare questo argomento sono venute oramai a cadere.

La riforma dell'anagrafe dei residenti all'estero e la legge sulla doppia cittadinanza hanno posto le basi per una corretta, seppur tardiva, attuazione del voto all'estero.

La controprova, se mai ce ne fosse bisogno, della esigenza e della necessità di non indugiare oltre è stata la votazione per il Consiglio generale degli italiani all'estero (CGIE), del maggio 1991 alle quali hanno partecipato 666.085 cittadini italiani all'estero con il 46 per cento di aumento rispetto ai votanti del 1986.

Ora vengono valutati in oltre 5 milioni gli italiani residenti all'estero.

Di questi circa 2,5 milioni risiedono in Paesi europei, 100 mila in Africa, 440 mila in Nord America, 1,7 milioni in Sud America (con una presenza di oltre 1 milione in Argentina) e 588 mila in Australia.

Con la nuova anagrafe dei residenti all'estero sono state superate in gran parte le difficoltà derivate dalla necessità di «conoscere» e raggiungere i cittadini italiani nelle varie aree del mondo ed ora non rimane che superare gli ostacoli di carattere tecnico-legislativo, fatto salvo che il principio del voto all'estero non debba e non possa essere messo più in discussione.

Dal dibattito che da anni si sta sviluppando sul diritto di voto all'estero sono emersi via via alcuni aspetti fondamentali: il primo è quello sulle liste oggetto di votazione. Devono essere quelle delle circoscrizioni elettorali italiane oppure liste specifiche di residenti all'estero per nazione o per area geografica?

In sostanza si propone la questione di istituire delle «liste coloniali» con un numero prefissato di nuovi deputati e senatori da

aggiungere a quello esistente con la istituzione di una specie di collegio unico nazionale.

Le obiezioni a questa opzione sono molteplici e si elencano solo quelle principali:

a) l'aumento o la diminuzione del numero dei deputati e dei senatori implica un processo di riforma costituzionale che non accelera sicuramente i tempi per la concessione del diritto di voto all'estero;

b) l'ipotesi ostacolerebbe chiaramente la concessione del voto per il Parlamento europeo e per i Consigli regionali e delle provincie autonome e ciò non è coerente rispetto alla nuova tendenza di una maggiore «regionalizzazione» dello Stato;

c) l'assegnazione del numero dei deputati e senatori, come esposta in precedenti proposte di legge, in numero non proporzionale rispetto agli elettori residenti in Italia non garantisce la parità nel diritto di voto;

d) le «liste coloniali» favoriscono la nascita di una nuova «corporazione» dei residenti all'estero che è proprio ciò di cui l'Italia non ha bisogno, mentre va salvaguardata l'eguaglianza del diritto a scegliere i rappresentanti della propria circoscrizione di origine tra i quali non saranno certo esclusi i rappresentanti dei cittadini residenti all'estero.

Per queste ed altre motivazioni si è optato per rendere influente il voto dei connazionali all'estero come se si trovassero in Italia attraverso il voto su liste circoscrizionali italiane.

L'altra questione fondamentale è quella delle modalità di voto che deve essere «personale, libero e segreto» come specifica l'articolo 48 della Costituzione.

I tre sistemi che sono emersi in vari dibattiti e proposte di legge sono:

1. Il voto per corrispondenza;
2. Il voto nelle sedi consolari.
3. Il voto per delega.

Il terzo sistema per chiari motivi viene sempre scartato in quanto non garantisce nè la segretezza nè l'esercizio personale del diritto-dovere.

In merito al voto per corrispondenza va detto che, seppure adottato da altri Paesi anche europei, presenta alcuni lati non certo troppo chiari. Basandosi sul sistema postale è subordinato, infatti, al funzionamento dello stesso nei vari Paesi esteri ove, a prescindere da situazioni inaffidabili, non sempre il servizio è svolto da aziende statali, ma anche da aziende private.

È evidente che il metodo postale evita ai cittadini oneri che, nelle circoscrizioni consolari con un ampio territorio di competenza, spesso sono abbastanza elevati; nonostante ciò la non completa affidabilità dei sistemi postali e la macchinosità necessaria (invio delle liste, della scheda, delle buste eccetera) oltre alla non completa garanzia della segretezza del voto stesso, inducono ad optare per la seconda soluzione.

Il voto presso le sedi consolari comporta sicuramente una precisa regolamentazione delle procedure ma sicuramente sarà «personale, libero e segreto».

Le osservazioni negative rispetto a questa sede di votazione si riferiscono soprattutto al numero dei seggi necessari che, considerando in 4 milioni circa i possibili elettori, si traduce in circa 4.000 sezioni all'estero. L'obiezione non è facilmente comprensibile poichè allora per la stessa identica ragione dovremmo cambiare anche il sistema elettorale in Italia.

Il problema della lontananza di molti connazionali dalle sedi consolari può essere risolto in sede di decreto del Presidente della Repubblica prevedendo la costituzione dei seggi anche nelle principali località di residenza delle più numerose collettività italiane ove non ci sia un consolato (e sono davvero poche), oppure ove esistono Agenzie consolari.

Il problema dell'affollamento in certi consolati (vedi quelli delle principali città dell'America Latina ove sono più numerosi i connazionali) non si pone in quanto è prevista la istituzione di un seggio ogni 1.000 elettori.

D'altra parte non sono richieste in quella sede operazioni di scrutinio il che porta a ridurre il personale necessario alla sola

verifica dell'adempimento corretto delle operazioni di voto.

Anche alle presunte difficoltà tecniche di trasporto delle 10.000 urne (nel caso di voto per Camera e Senato) si può tranquillamente ovviare mediante la raccolta delle urne nelle ambasciate ed il trasbordo al Ministero degli interni delle schede elettorali in sacchi distinti solo per tipo di votazione.

Entrando nella descrizione del disegno di legge all'articolo 1 si ribadisce il principio del diritto di voto ai cittadini italiani residenti all'estero o che vi si trovino temporaneamente.

Nell'articolo 2 si è optato per la forma della legge delega in modo che, se approvata, il Governo abbia modo di inserirla organicamente nel dedalo delle disposizioni vigenti in materia elettorale; se così non fosse, si dovrebbe esaminare scrupolosamente e dettagliatamente in questa sede tutto l'intricato articolato esistente venendo meno al carattere di urgenza ed immediatezza che le comunità italiane all'estero, con buon diritto, richiedono.

I decreti legislativi saranno emanati previo il parere di una Commissione composta da dieci senatori e dieci deputati, tre rappresentanti del CGIE. La commissione sarà integrata da tre esperti senza diritto di voto nominati dai componenti della Commissione stessa. In questo modo viene garantita la partecipazione dei rappresentanti degli italiani all'estero.

L'articolo 3 istituisce presso ogni comune sede di ufficio circoscrizionale centrale la lista elettorale dei cittadini italiani all'estero. L'intento è di far confluire in quella sede i dati provenienti dall'anagrafe dei residenti all'estero, dai comuni compresi nella circoscrizione e dai consolati. In questo modo nelle 32 circoscrizioni italiane sarebbe depositata la lista integrata degli elettori e delle elettrici residenti all'estero appartenenti alla circoscrizione stessa. È evidente che un tale sistema operativo è funzionale al voto delle liste circoscrizionali.

Nell'articolo 4 si precisa che i certificati elettorali saranno trasmessi ai consolati dagli uffici circoscrizionali centrali e che i consolati provvederanno a recapitarli ai cit-

tadini residenti nella circoscrizione consolare di loro competenza.

Il comma 2 concede un anno di tempo al cittadino all'estero che intende iscriversi nella lista elettorale del comune in cui ha sede l'ufficio circoscrizionale centrale, ovviamente qualora non vi sia già iscritto.

Infine, il comma 3 tiene conto del fatto che tra i cittadini italiani all'estero vi sono quelli di seconda, terza o anche quarta generazione o coloro che hanno acquisito la cittadinanza per matrimonio, i quali devono pur fare riferimento ad un ufficio circoscrizionale centrale. Nella fattispecie si è optato per il riferimento al comune di nascita degli ascendenti che hanno dato diritto alla cittadinanza o a quello del coniuge.

Sono precisati nell'articolo 5, i meccanismi di trasmissione dei dati e degli elenchi affinché vi sia possibilità di controllo e di aggiornamento periodico delle liste degli aventi diritto al voto.

Nell'articolo 6 si prevede l'esercizio di voto presso le sedi consolari per tutti i cittadini residenti all'estero, anche se temporaneamente; in quest'ultimo caso si prevede la possibilità di iscrizione in una lista speciale dei residenti temporanei ai quali il console stesso può rilasciare il certificato elettorale previa esibizione di un documento valido di identificazione. Sui certificati elettorali dovrà essere riportato ben visibile la identificazione (numero e/o denominazione) della circoscrizione di appartenenza dell'elettore. Questo sistema di voto implica, naturalmente, la istituzione di un numero di circoscrizione prestampato su tutte le schede elettorali. Le schede poi saranno smistate una volta giunte al Ministero degli interni.

Agli articoli 7, 8, 9 e 10 si prevedono le indicazioni per la istituzione dei seggi elettorali, la trasmissione delle schede elettorali e del materiale necessario da parte del Ministero degli affari esteri, la esecuzione delle operazioni di voto la domenica antecedente a quella fissata per il voto in Italia, l'invio delle schede votate attraverso lo stesso Ministero degli affari esteri al Ministero dell'interno e da questi agli uffici circoscrizionali centrali per l'inserimento delle schede votate in una o più sezioni del comune in cui l'ufficio stesso

ha sede. In questo modo si assicura la segretezza e la non identificazione del voto assicurando la piena uguaglianza rispetto agli elettori residenti in Italia.

Nell'articolo 11 si prevede l'applicazione delle disposizioni per il voto di Camera e

Senato, del Parlamento europeo ma anche dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario e speciale e delle provincie autonome.

Infine l'articolo 12 indica la copertura finanziaria.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Possono esercitare il diritto di voto all'estero i cittadini italiani, forniti del relativo certificato elettorale, che risiedono all'estero o che vi si trovino temporaneamente.

Art. 2.

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per regolare il diritto di voto degli elettori italiani residenti stabilmente o temporaneamente all'estero, con l'osservanza dei principi e dei criteri di cui alla presente legge.

2. I decreti legislativi saranno emanati con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri dell'interno, degli affari esteri e del tesoro.

3. I decreti legislativi saranno emanati previo parere di una Commissione composta da dieci senatori e dieci deputati designati d'intesa tra i Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, tre rappresentanti del Consiglio generale degli italiani all'estero (CGIE) e tre esperti, senza diritto di voto, nominati dalla Commissione stessa.

Art. 3.

1. È istituita in ogni comune sede di ufficio centrale circoscrizionale la lista elettorale dei cittadini italiani all'estero.

Art. 4.

1. I cittadini che trasferiscano stabilmente il proprio domicilio o acquistino la resi-

denza all'estero, hanno diritto di ricevere il certificato elettorale dal comune in cui ha sede l'ufficio centrale circoscrizionale della circoscrizione di ultima residenza in Italia, tramite il consolato territorialmente competente.

2. I cittadini di cui al comma 1 possono, entro un anno dalla data di trasferimento o dall'entrata in vigore della presente legge, chiedere l'iscrizione nelle liste elettorali del comune in cui ha sede l'ufficio elettorale circoscrizionale della circoscrizione nel cui ambito si trova il comune di nascita.

3. Coloro che hanno acquisito la cittadinanza per discendenza o per matrimonio possono chiedere l'iscrizione nelle liste elettorali del comune in cui ha sede l'ufficio elettorale circoscrizionale nel cui ambito si trova il comune di nascita degli ascendenti o del coniuge.

Art. 5.

1. I comuni trasmettono all'ufficio elettorale circoscrizionale nel cui ambito sono compresi, copia degli elenchi degli iscritti all'anagrafe dei residenti all'estero entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge.

2. I comuni sede di ufficio centrale circoscrizionale, entro il mese di febbraio di ogni anno, trasmettono al Ministero degli affari esteri, per l'inoltro ai consolati territorialmente competenti, copia delle liste di cittadini italiani all'estero di cui agli articoli 2 e seguenti e, in occasione delle consultazioni, i relativi certificati elettorali.

Art. 6.

1. I cittadini italiani stabilmente domiciliati o residenti all'estero o che si trovino temporaneamente all'estero possono esercitare il diritto di voto presso l'ufficio consolare più vicino.

2. Gli uffici consolari trascrivono le liste di cui all'articolo 4 in due liste distinte, una relativa agli elettori appartenenti stabilmente alla circoscrizione dell'ufficio consolare

medesimo, un'altra contenente i nomi degli elettori temporaneamente presenti nella suddetta circoscrizione, ammessi ad esercitare il diritto di voto, con la descrizione del documento identificativo di ogni elettore che può esercitare il diritto di voto.

3. I certificati elettorali sono rilasciati dal console d'Italia a tutti i cittadini iscritti nelle due liste della circoscrizione consolare e devono contenere chiaramente la identificazione della circoscrizione elettorale di appartenenza.

Art. 7.

1. Presso ogni ufficio consolare sono istituiti uno o più seggi elettorali in ragione di un seggio ogni 1.000 elettori iscritti secondo le modalità di cui all'articolo 5.

2. Ogni seggio elettorale è composto da un Presidente e non meno di due scrutatori nominati dai Comitati di cui alla legge 8 maggio 1985, n. 205, preferibilmente tra i componenti i Comitati medesimi.

3. Si applicano per quanto non compatibili, e per quanto non previsto dalla presente legge, le disposizioni di cui all'articolo 19 e seguenti della legge 8 maggio 1985, n. 205.

Art. 8.

1. Il Ministero dell'interno provvede all'invio in tempo utile agli uffici consolari di un congruo numero di schede e di quant'altro occorrente per l'espletamento delle operazioni elettorali, tramite il Ministero degli affari esteri.

Art. 9.

1. Le operazioni di voto avvengono la domenica antecedente a quella fissata per l'esercizio del voto nel territorio della Repubblica, nell'orario e nella sede determinata dal console sentiti i Comitati di cui alla legge 8 maggio 1985, n. 205, d'intesa, per quanto occorra, con le autorità locali.

Art. 10.

1. Le schede e le liste elettorali di cui all'articolo 5, al termine delle operazioni di voto, vengono inviate, per via diplomatica in appositi plichi sigillati, al Ministero degli affari esteri e da questi al Ministero dell'interno, il quale provvede a trasmetterli ai rispettivi uffici centrali circoscrizionali.

2. Ciascun ufficio centrale circoscrizionale provvede a far pervenire a una o più sezioni elettorali del comune in cui l'ufficio stesso ha sede affinché le schede, rimaste chiuse, dopo essere state firmate e timbrate in modo uguale a quelle da utilizzare per le operazioni di voto, vengano inserite nelle rispettive urne al momento della apertura dei seggi elettorali.

Art. 11.

1. Le disposizioni di cui alla presente legge trovano applicazione per le elezioni del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, del Parlamento europeo e dei Consigli delle regioni a statuto ordinario. Le regioni a statuto speciale e le province autonome adottano, ai sensi dei rispettivi Statuti, disposizioni analoghe.

Art. 12.

1. Le spese per l'attuazione della presente legge sono comprese nella disponibilità degli stanziamenti previsti per le singole consultazioni elettorali, per la revisione periodica delle liste elettorali e per il funzionamento dei Comitati consolari.

