

## Il voto degli italiani all'estero e la riduzione degli spazi di accesso al giudizio di costituzionalità in materia elettorale\*

Marco Armano \*\*  
(1 ottobre 2018)

Il Tribunale di Venezia, sez. III civile, con ordinanza del 5 gennaio 2018, ha sollevato alcune questioni di legittimità costituzionale relative agli articoli 1, c. 2, 4 *bis*, 12 e 13 della legge n. 459 del 2001 che disciplina il voto per corrispondenza degli italiani all'estero.

I parametri invocati erano l'art. 1, c. 2 Cost. definito dallo stesso giudice remittente, non senza una certa enfasi, quale «*Grundnorm* in tema di sovranità popolare», e l'art. 48, cc. 1 e 2 Cost., con specifico riguardo alla presunta lesione dei principi di personalità, libertà e segretezza del voto.

Il tema del voto degli italiani all'estero – questa volta per la soluzione di una questione sollevata nel corso del procedimento che avrebbe condotto al referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 – è così tornato di fronte alla Corte costituzionale che già se n'era occupata nell'ordinanza n. 195 del 2003.

Diversa, tuttavia, la natura del giudizio: un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato allora; una questione di legittimità costituzionale promossa in via incidentale oggi. Anche nel primo caso, però, il ricorso mirava a mettere in discussione l'impianto complessivo delle scelte legislative e regolamentari, peraltro in quel tempo da poco adottate, dirette a dare attuazione alla riforma dell'art. 48 a opera della legge costituzionale n. 1 del 2000.

Ebbene, l'ordinanza n. 63 del 2018 della Corte costituzionale dichiara la questione manifestamente inammissibile.

Tale decisione si presenta, a prima lettura, come una “mera” conferma della giurisprudenza costituzionale in materia di interesse ad agire nei procedimenti a tutela del diritto di voto, collocandosi nel solco inaugurato dalla sent. n. 1 del 2014, e via via definito con pronunce successive. In particolare, tra i precedenti in tema, la sent. n. 110 del 2015 è in più passaggi testualmente richiamata. Quest'ultima, tuttavia, come è già evidente dalla natura dell'atto decisorio adottato, conteneva un'articolazione motivazionale assai più complessa rispetto a quella dell'ordinanza in commento, e ciò sebbene in ambedue i casi la soluzione adottata dalla Corte sia nel senso dell'inammissibilità delle questioni sollevate. Una lettura più attenta induce però a taluni, ulteriori rilievi.

La decisione del giudice delle leggi si fonda essenzialmente su due pilastri argomentativi. Seguendo l'ordine indicato dalla Corte: in primo luogo, la carenza dell'interesse ad agire dell'azione di accertamento promossa innanzi al giudice civile; in secondo luogo, l'esistenza di una sede (più) idonea all'attivazione di un controllo in via incidentale – e cioè l'ufficio centrale per i referendum presso la Corte di Cassazione mediante il previo reclamo innanzi all'Ufficio centrale per la circoscrizione estero – ricadendosi al di fuori del perimetro dell'art. 66 Cost., ovvero sia dell'ambito di controllo esclusivo delle Camere, limitato alle sole elezioni politiche.

Con riferimento a tale ultimo profilo, vale la pena osservare come la soluzione cui la Corte era giunta nella sent. nel 2014 è oggi utilizzata sulla scorta della parziale modifica del proprio orientamento contenuto nella sent. n. 110 del 2015, finendo così per realizzare un obiettivo paradossalmente opposto.

Nel primo caso, infatti, l'azione di accertamento innanzi al giudice ordinario era individuata quale strumento per garantire la sindacabilità della disciplina politica elettorale, altrimenti destinata a rimanere sottratta allo scrutinio di costituzionalità, in assenza di una sede

---

\* Scritto sottoposto a referee.

alternativa per sollevare la questione di legittimità.

Oggi, di contro, la presenza di tale altra sede diventa motivo per negare proprio la possibilità di sollevare la questione nel corso di un giudizio di accertamento. Conclusione che non appare supportata da solide argomentazioni, poiché l'esistenza di "un altro giudice" innanzi cui far valere il dubbio di legittimità costituzionale non può certo costituire una ragione per precludere l'accesso al giudizio di costituzionalità, ove ne ricorrano i presupposti previsti dalla legge. Salvo a volere ritenere – circostanza che la stessa Corte aveva tentato di relegare ad argomento "*ad adiuvandum*" nella propria pronuncia del 2014 – che l'assenza di una "diversa sede" nella quale sollevare la questione di legittimità costituzionale sia la "vera" ragione per giustificare l'azione di accertamento del diritto di voto e per ritenere sussistente, in quella sede, la pregiudizialità della questione di legittimità costituzionale della disciplina elettorale.

Solo così si può individuare una coerenza nelle due soluzioni della Corte, altrimenti inconciliabili: se l'assenza di una diversa sede non era l'unica ragione che giustificava l'accesso alla Corte nel 2014, la sua presenza non può costituire oggi l'unico o il fondamentale argomento per negare tale accesso.

In altre parole: l'art. 66 della Costituzione, da fondamento per giustificare un allargamento del controllo della Corte nei casi in cui la sua applicazione lo precluderebbe, rischia di trasformarsi in argomento per limitare gli spazi di accesso al giudizio di legittimità costituzionale negli ambiti in cui esso non si applica. Il che finirebbe con il contraddire la logica stessa sottesa allo sforzo di non lasciare ambiti sottratti al controllo di costituzionalità.

Così facendo, la sussistenza di una "zona franca", da argomento ancillare nel quadro argomentativo tracciato dalla Corte nel 2014 diventa – dapprima con la sent. n. 110 del 2015 e ancor più oggi con l'ord. n. 63 del 2018 – centrale e decisivo; non già, però, per ampliare l'ambito dell'accesso al giudizio della Corte, ma per restringerlo. Di contro, se l'azione di accertamento è ammissibile, deve esserlo tanto negli ambiti "coperti" dall'art. 66 della Costituzione, quanto in quelli a esso sottratti.

L'altro nodo argomentativo, invece, muovendosi lungo il crinale che separa diritto sostanziale e diritto processuale, può essere apprezzato fino in fondo solo leggendo alcuni passaggi dell'ordinanza di rinvio con la quale la questione è stata rimessa al giudizio della Corte. Invero, l'ordinanza del Tribunale di Venezia appariva tutt'altro che immotivata proprio in punto di interesse ad agire. Il giudice *a quo*, infatti, individuava nelle modalità in cui è disciplinato il voto, una lesione del diritto del ricorrente «in quanto cittadino italiano iscritto nei collegi elettorali degli italiani residenti all'estero ed iscritti all'A.I.R.E.», indicando con una certa precisione gli elementi che avrebbero determinato tale lesione.

La soluzione della Corte nel senso della manifesta inammissibilità – almeno laddove ritiene assente qualunque «indicazione, nemmeno sintetica o *per relationem* (della situazione soggettiva e/o oggettiva che risulterebbe, nel caso concreto, potenzialmente impeditiva della segretezza del voto)» – appare perciò piuttosto discutibile, e comunque frutto di una valutazione assai più severa rispetto a quella ricavabile dalla giurisprudenza pregressa sul punto, e in particolare agli approdi cui la Corte era giunta nella sentenza n. 35 del 2017, proprio in merito all'interesse ad agire nelle azioni di accertamento in materia di diritto di voto. Segnatamente, il rilievo che la lesione del diritto fosse riferita alla «(allora) futura consultazione referendaria» non avrebbe dovuto costituire, sulla scorta della giurisprudenza appena richiamata, motivo sufficiente a dimostrare la carenza d'interesse ad agire. Addirittura – a differenza delle questioni oggetto del precedente del 2017, relative a una disciplina elettorale mai utilizzata (quella contenuta nella legge n. 52 del 2015 allora vigente) – in questo caso le norme oggetto della doglianza avevano già trovato applicazione in più di un'occasione.

Semmai, e ci spostiamo così dal piano processuale a quello sostanziale, le argomentazioni spese dal giudice del rinvio apparivano opinabili proprio nel merito, risolvendosi, come anticipato, in una critica “a tutto tondo” della soluzione adottata dal legislatore italiano per garantire l’esercizio del voto degli italiani all’estero, giungendo infine alla conclusione che la scelta a favore del c.d. voto non presidiato – sia esso realizzato per corrispondenza come in Italia, o con il ricorso ad altri e più complessi strumenti tecnologici come avviene altrove – ne pregiudicherebbe eccessivamente e irragionevolmente la segretezza e, dunque, la personalità e la libertà.

Secondo la ricostruzione ricavabile dall’ordinanza di rinvio, solo il voto presidiato – e perciò il c.d. voto *in loco* svolto in luoghi pubblici sottoposti a controllo, e non con modalità “private”, via telematicamente o per corrispondenza – avrebbe consentito l’individuazione di un ragionevole punto di equilibrio tra l’obiettivo di ampliare nella maggior misura possibile l’estensione del corpo elettorale e quello, concorrente e potenzialmente contrapposto, di rispettare il secondo comma dell’art. 48 della Costituzione.

Tale conclusione era però supportata da elementi che andavano appena al di là di quelli legati ai condizionamenti che il voto stesso subirebbe (solo) nel caso di esercizio non presidiato, e che appaiono peraltro legati a circostanze di fatto le quali, come la Corte ha precisato ripetutamente, non possono trovare spazio nel giudizio di legittimità costituzionale.

Si legge così nell’ordinanza di rinvio che personalità, libertà e segretezza non sarebbero sufficientemente garantite dal voto per corrispondenza, «sia perché il soggetto può mostrare volontariamente a terzi la scheda votata, sia perché può esservi costretto (...)»; per poi concludere che «ne risulterebbe inevitabilmente lesa anche la libertà del voto, poiché solo la segretezza può preservare il voto stesso dai condizionamenti legati all’ambito sociale e familiare in cui l’elettore vive».

Se ne ricava una ricostruzione piuttosto “datata” della libertà e della personalità del voto, e del modo in cui i relativi strumenti di tutela possano essere declinati nella realtà contemporanea.

Piuttosto, il nodo teorico cruciale in materia di voto dei cittadini italiani all’estero resta piuttosto quello dell’appartenenza – presunta dalla legge, ma dubbia – a una medesima comunità politica da parte di soggetti che partecipano a procedimenti (elettivi o referendari) disciplinati con regole assai difformi tra loro, ma i cui effetti giuridici confluiscono nella produzione di un medesimo risultato (prima ancora della prova dell’esperienza concreta, e con posizioni assai diversificate, si vedano i rilievi di E. Grosso, G.E. Vigevani e C. Fusaro, in *Quad. cost.*, 2002, pp. 346 ss.). Solo la risoluzione di tale questione, complessa ma proprio per ciò fondamentale, potrebbe condurre all’adozione di strumenti tecnici adeguati a soddisfare l’esigenza che, attraverso l’inclusione di cittadini non residenti, si vuole realizzare.

Dunque, si pone a monte l’opzione, tutta politica, a favore di una determinata concezione dell’istituto in parola.

Di certo, e in conclusione, il problema della tutela della segretezza e, prima ancora, della personalità e della libertà del voto, delle quali la prima costituisce condizione necessaria ma non sufficiente, merita di essere affrontato con uno sguardo che si proietti al di là del rischio – pur serio, come mostra l’esperienza di altri ordinamenti – di condizionamenti o, ancor peggio, di brogli o manomissioni della volontà espressa dagli elettori.

A tal fine, merita una particolare valorizzazione la dimensione procedimentale dell’elezione, rispetto alla quale la possibilità di un esercizio del voto decontestualizzato, con tempi e modi diversi da quelli previsti per il voto dei cittadini residenti in Italia, pone problemi di non poco momento.

Se così è, il “peccato originale” del voto degli italiani all’estero non appare tanto quello di

elettori troppo esposti a condizionamenti esterni, quanto quello, sebbene ciò possa apparire paradossale, dell'assenza di tali condizionamenti, o della esposizione a condizionamenti "politici" diversi; e cioè, di una porzione del corpo elettorale che esercita il medesimo diritto fondamentale in una dimensione strettamente "individuale", al di fuori del procedimento che ne accompagna invece l'esercizio sul territorio nazionale da parte di tutta la restante parte del medesimo corpo elettorale, e che garantisce il mantenimento di una dimensione "collettiva".

Tale dimensione – nel panorama di una critica ormai feroce nei confronti del modello partitico – tende a essere ignorata, se non addirittura rimossa, ma del voto, nonostante tutto, continua ostinatamente a restare un tratto indelebile con il quale confrontarsi; e ciò non solo nella scelta della formula elettorale, ma anche nella disciplina delle modalità, dei tempi e dei luoghi del suo esercizio.

\*\* Ricercatore di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Palermo