

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2463

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

OCCHETTO, D'ALEMA, ANGELO LAURICELLA, RECCHIA, CIABARRI, BARBERA, BASSANINI, EVANGELISTI, FINOCCHIARO FIDELBO, FORLEO, ALFONSINA RINALDI, RODOTÀ, SALVADORI, VIGNERI, VIOLANTE, TORTORELLA, TRABACCHINI, LETTIERI

Diritto di voto e di rappresentanza per gli italiani all'estero

Presentata il 25 marzo 1993

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il Partito democratico della sinistra ritiene giunto il momento di risolvere finalmente in modo compiuto ed efficace l'annosa questione dell'esercizio del diritto di voto da parte degli italiani residenti all'estero. È indispensabile a tal fine una iniziativa legislativa di rango costituzionale; anche per questo il PDS ritiene che la proposta oggetto del presente progetto di legge possa essere esaminata dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali nell'ambito della revisione dell'ordinamento costituzionale e delle leggi elettorali.

È noto infatti che solo la revisione degli articoli 56 e 57 della Costituzione potrà consentire una diretta rappresentanza dei cittadini italiani residenti all'estero nella Camera dei deputati e nel Se-

nato della Repubblica (come del resto ammettono anche i presentatori delle proposte di legge ordinaria). Né si può sottovalutare l'ovvia connessione che questo problema ha con la più generale questione della riforma delle leggi elettorali. Se si vuole evitare una dimensione solo propagandistica per individuare soluzioni rapide e convincenti, occorre in primo luogo proporre che nella revisione organica della Costituzione siano affrontati i nodi di principio che stanno a cuore agli italiani all'estero, e che nella riforma delle leggi elettorali siano conseguentemente risolti i problemi tecnici per l'esercizio del loro diritto di voto.

Per lunghi anni la ricerca di valide soluzioni normative è stata ostacolata dalla situazione di fatto in alcuni Paesi

che ospitavano ed ospitano comunità assai numerose di lavoratori italiani. I regimi autoritari in America Latina, e le restrizioni alla libera propaganda politica persino negli Stati Uniti d'America, impedivano infatti di concepire un procedimento elettorale *in loco*, tale da garantire la libertà del voto individuale e la parità di condizioni tra tutte le formazioni politiche nella legittima propaganda precedente al voto. Gli articoli 48 e 49 della Costituzione esplicitano infatti un principio fondamentale ed insuperabile persino in sede di revisione costituzionale, secondo cui il nostro ordinamento può riconoscere la democraticità di consultazioni elettorali solo in quanto si svolgano in condizioni di libertà, uguaglianza e segretezza. Oggi per fortuna la caduta delle dittature militari in molti Paesi sud-americani ed il nuovo clima internazionale che si è determinato dopo gli straordinari eventi del 1989-91 hanno ridotto molte preoccupazioni. Anche se ovviamente non può essere escluso, in via d'ipotesi, che nuovamente si determinino in questo o in quel Paese situazioni tali da impedire il libero esercizio del diritto di voto da parte degli italiani ivi residenti.

Consapevole di questa difficoltà, il Partito democratico della sinistra propone di aggiungere all'articolo 48 della Costituzione, che disciplina l'elettorato attivo, un nuovo comma, che espliciti il diritto degli italiani all'estero di avere una propria rappresentanza in ambedue i rami del Parlamento, e al tempo stesso consenta a Governo e Parlamento, volta per volta e Paese per Paese, di valutare la sussistenza di condizioni minime per lo svolgimento di elezioni democratiche.

Ci sembra altrettanto indispensabile una integrazione all'articolo 51 della Costituzione, che disciplina l'elettorato passivo, tale da rafforzare la diretta rappresentanza degli italiani all'estero, che può realizzarsi solo con l'elezione di cittadini che condividano la medesima condizione di fatto da un congruo periodo di tempo. Si tratta infatti di valorizzare, anche per il voto degli italiani all'estero, il principio

della rappresentanza territoriale e del rapporto diretto tra eletti ed elettori, che molte delle proposte di riforma elettorale oggi all'esame del Parlamento vogliono rafforzare in via generale, attraverso lo strumento dei collegi uninominali, o almeno la forte riduzione dell'ampiezza delle circoscrizioni elettorali. Al tempo stesso occorre scongiurare operazioni politiche strumentali, tese ad utilizzare i voti dei connazionali all'estero semplicemente per alterare in un modo o nell'altro gli equilibri politici della « madrepatria ».

Si debbono infine integrare gli articoli 56 (elezione della Camera dei deputati) e 57 (elezione del Senato della Repubblica), che nel testo attuale prevedono la ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni o tra le regioni in base alla popolazione residente in Italia (escludendo, implicitamente, l'attribuzione di rappresentanti ai cittadini italiani non residenti). La questione è di particolare delicatezza da tre punti di vista. Ci si deve anzitutto misurare con l'orientamento più moderno dei sistemi elettorali democratici, che tendono a valorizzare più la condizione di fatto (la residenza in un determinato luogo indipendentemente dalla nazionalità di origine) che la condizione soggettiva (la cittadinanza originaria o il cosiddetto *jus sanguinis*); non a caso gli stessi accordi di Maastricht impongono il rispetto dei diritti elettorali attivi e passivi nelle consultazioni amministrative nel Paese di residenza, a prescindere dal requisito della cittadinanza. In secondo luogo non si possono tacere le preoccupazioni per il dilatarsi della competizione elettorale in uno spazio enorme e senza confini, con tutte le conseguenze che si possono immaginare tanto in termini di effettive « pari opportunità » per le forze politiche, che di lievitazione delle spese di propaganda. Infine, riprendendo quanto si diceva sulla tendenza a rafforzare il rapporto diretto tra eletti ed elettori, non si può negare il turbamento che potrebbe derivare, soprattutto in collegi uninominali o in piccole circoscrizioni, con « l'immissione forzata » di centinaia di migliaia di voti raccolti altrove, al di fuori del dibattito politico-

sociale, dei problemi e delle tensioni che caratterizzano un determinato territorio.

Per questo insieme di ragioni, il Partito democratico della sinistra ritiene che la soluzione preferibile sia quella di prevedere apposite circoscrizioni elettorali per gli italiani residenti all'estero, tali da garantire la loro effettiva rappresentanza e da non alterare gli equilibri dei collegi o delle circoscrizioni della madrepatria. Naturalmente, questa rappresentanza dovrà essere commisurata nel numero all'assetto del Parlamento quale scaturirà dalla revisione costituzionale appena avviata dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali: se dovessero essere accolte le proposte del Partito democratico della sinistra per una forte riduzione del numero dei parlamentari — che propone una Camera legislativa di 400 parlamentari e una Camera (o Senato) delle regioni di 150 — ci sembra ragionevole ipotizzare l'elezione di 15 deputati e di 7 senatori in rappresentanza degli italiani all'estero. Approvata la legge costituzionale, sarà poi la legge ordinaria a risolvere i problemi tecnico-organizzativi (voto per corrispondenza, ruolo dei consolati e delle ambasciate, modalità della propaganda elettorale), predisponendo eventualmente un sistema elettorale parzialmente differenziato per l'elezione dei rappresentanti degli italiani all'estero (adeguato all'ampiezza certamente abnorme delle circoscrizioni), e disegnando le circoscrizioni in modo da assicurare la rappresentanza delle principali comunità nelle diverse aree geografiche. È ipotizzabile, ad esempio, che disegnando cinque circoscrizioni (Europa 1, Europa 2, Nord America, America Latina, Australia), si scelga per esse un sistema elettorale maggioritario con l'elezione di

due rappresentanti per la lista vincente ed uno per la seconda lista.

Non si può sostenere, infine, che in tal modo i cittadini italiani all'estero sarebbero « sottorappresentati », perché non vogliamo comunque negare il diritto di rientrare in Italia per esercitare il diritto di voto nel proprio luogo di origine, quando le condizioni geografiche o personali rendano preferibile questa scelta. Del resto questo diritto, finora esercitato da un numero niente affatto modesto di emigranti, assumerà un rilievo sempre maggiore per i numerosi cittadini che oggi si recano all'estero per lavoro o per studio per un limitato periodo di tempo. Sarà inoltre indispensabile risolvere, con opportuni accordi bilaterali intergovernativi, i problemi che potrebbero sorgere nei casi di doppia cittadinanza, o nei casi in cui l'ordinamento del Paese ospitante consenta la partecipazione al voto politico degli stranieri residenti.

Siamo convinti, in conclusione, che ci siano oggi le condizioni politiche e istituzionali per affrontare e risolvere un problema certamente sentito dai nostri connazionali all'estero, ma che finora troppe volte è stato agitato in modo ingannevole, suscitando attese infondate nelle grandi comunità di emigranti italiani. Naturalmente, sarà indispensabile coordinare questa proposta di revisione costituzionale con la più generale riforma della struttura e delle funzioni del Parlamento, considerando in particolare il ruolo che la rappresentanza degli italiani all'estero potrebbe avere in un Senato riformato come « Camera delle regioni », legittimato proprio per assicurare la rappresentanza delle articolazioni territoriali della Repubblica.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

1. All'articolo 48 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« I cittadini residenti all'estero eleggono propri rappresentanti in Parlamento. Il Governo, sentita una commissione costituita da dieci deputati e dieci senatori, verifica le condizioni per il libero svolgimento delle elezioni nei Paesi di residenza ».

ART. 2.

1. All'articolo 51 della Costituzione, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« I rappresentanti in Parlamento dei cittadini residenti all'estero debbono essere residenti da almeno cinque anni nelle circoscrizioni di elezione ».

ART. 3.

1. All'articolo 56 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Quindici deputati sono eletti nelle rispettive circoscrizioni dai cittadini residenti all'estero, secondo le disposizioni della legge ».

ART. 4.

1. All'articolo 57 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Sette senatori sono eletti nei rispettivi collegi dai cittadini residenti all'estero, secondo le disposizioni della legge ».