



Giovanni Tarli Barbieri*

Il voto degli italiani all'estero alla prova delle elezioni del 2022**

SOMMARIO: 1. La determinazione degli italiani all'estero: una questione non banale. – 2. La disciplina del procedimento elettorale. – 3. La controversa disciplina del voto per corrispondenza. – 4. Il sistema elettorale per la circoscrizione estero alla prova delle elezioni del 2022. – 5. La disciplina del voto di preferenza e l'assenza di previsioni in materia di equilibrio di genere.

1. La determinazione degli italiani all'estero: una questione non banale

La normativa sul voto degli italiani all'estero da anni è oggetto di critiche e di diverse proposte di riforma, anche radicali¹, che però non hanno avuto seguito.

Lo scopo del presente lavoro non è quello di ripercorrere sistematicamente i non pochi limiti della normativa sul voto degli italiani all'estero², ma di analizzarne il funzionamento e le criticità con riferimento, in particolare, alle elezioni del 2022.

Una prima questione rilevante attiene alla determinazione della categoria degli italiani all'estero: sul punto, l'art. 5 della l. 459/2001 prevede che l'elenco aggiornato, finalizzato alla predisposizione delle liste elettorali, sia realizzato mediante unificazione dei dati dell'anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE) e degli schedari consolari.

È da sottolineare che l'iscrizione in questi elenchi, nonostante le sollecitazioni delle amministrazioni pubbliche, non è obbligatoria: il mancato inserimento nell'AIRE, infatti, non determina la perdita dello *status* di cittadino³.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Firenze.

** Intervento al Convegno *La legislazione elettorale in Italia 2022* – 5 ottobre 2022 – Sala delle Lauree della Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione – Sapienza Università di Roma.

¹ Così, la *Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali*, costituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica (il testo della relazione è rinvenibile in www.quirinale.it) e, successivamente, la relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali (cosiddetta Commissione “Quagliariello”: Commissione per le riforme costituzionali, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2013, 72).

² Sulla quale, in una prospettiva interdisciplinare, S. BATTISTON-S. LUCONI-M. VALBRUZZI (a cura di), *Cittadini oltre confine. Storia, opinioni e rappresentanza degli italiani all'estero*, Bologna, Il Mulino, 2022.

³ U. DE SIERVO, *Il voto dei cittadini residenti all'estero ed alcune caratteristiche della nostra legislazione in tema di cittadinanza*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà (Scritti in onore di Paolo Barile)*, Padova, Cedam, 1990, 297 ss.

A questo riguardo, nella prassi anche recente si assiste a fenomeni contrastanti: da un lato, l'iscrizione è praticata da discendenti dei primi emigrati otto-novecenteschi, allo scopo di ottenere il passaporto italiano e quindi anche di poter viaggiare o rimanere all'interno dell'Unione europea (si pensi al caso dei figli dell'ex Presidente del Brasile Bolsonaro); dall'altro, non sono rari i casi di mancata iscrizione all'AIRE soprattutto di cittadini provenienti dal Mezzogiorno e i casi di irreperibili, o il cui atto di morte all'estero non risulta pervenuto alle anagrafi comunali⁴.

La Commissione "Bassanini", istituita nel 2022 presso il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento della Presidenza del Consiglio allo scopo di studiare proposte finalizzate alla riduzione dell'astensionismo elettorale, ha sottolineato il "peso" rilevante degli italiani estero nel corpo elettorale nazionale (ad oggi è pari a circa il 10,3%), più che raddoppiato a seguito dell'entrata in vigore delle leggi costituzionali istitutive della circoscrizione estero⁵ e, conseguentemente, anche nella determinazione del tasso di astensione dal voto, particolarmente alto nelle elezioni regionali e locali che non consentono l'esercizio del voto per corrispondenza⁶.

Anche e soprattutto per queste ragioni la Commissione ha distinto un "astensionismo apparente" e un "astensionismo reale", suggerendo quantomeno una revisione della disciplina dell'AIRE, finalizzata, in particolare, a migliorare la qualità delle liste degli aventi diritto al voto.

2. La disciplina del procedimento elettorale

Nel procedimento elettorale preparatorio trovano applicazione l'art. 8 della l. 459/2001 e, in forza del comma 1 dello stesso, in quanto compatibili, le disposizioni contenute negli artt. da 14 a 26 del d.P.R. 361/1957, nonché quelle in materia di trasparenza di cui all'art. 4 della l. 165/2017 e all'art. 1, commi 14 e 15, della l. 3/2019.

⁴ Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e favorire il voto. Relazione della Commissione di esperti con compiti di studio e consulenza, di analisi ed elaborazione di proposte, anche di carattere normativo, e iniziative idonee a favorire la partecipazione dei cittadini al voto, istituita con decreto del Ministro per i rapporti col Parlamento con delega alle riforme istituzionali on. Dott. Federico D'Incà (aprile 2022), in www.riformeistituzionali.gov.it, 230-231.

⁵ Da circa 2 milioni e 300 mila del 2001 a poco meno di cinque milioni e mezzo del 2020; su questo incremento sono possibili diverse chiavi di lettura. L'aumento del numero degli italiani all'estero e la loro minore propensione al voto (cfr. *infra*, par. 4) si rivela particolarmente incidente nel caso dei referendum abrogativi, per il quali è previsto il *quorum* di partecipazione: è noto che nel 1999 il fallimento del referendum abrogativo parziale relativo alla legge elettorale per la Camera fu determinato anche dall'astensione dei residenti fuori dal territorio nazionale (in totale, la partecipazione al voto si attestò al 49,58%).

⁶ È peraltro da ricordare che, con riferimento alle sole consultazioni del 2021, il d.l. 25/2021 (convertito, con modificazioni, dalla l. 57/2021) ha abbassato al 40% il *quorum* di validità con riferimento alle elezioni dei Sindaci e dei Consigli comunali con popolazione fino a 15.000 abitanti, qualora si presenti una sola lista, ciò che ha consentito in sedici Comuni di non ripetere la consultazione (gli italiani all'estero superano il 16% del corpo elettorale nei Comuni fino a 5 mila abitanti e costituiscono circa il 30% del complesso degli iscritti all'Aire). La stessa previsione è stata più recentemente inserita nel d.l. 41/2022, con riferimento alle elezioni comunali per il 2022 (art. 6, comma 2). Tali due previsioni, si potrebbe dire *una tantum*, ripetono i contenuti di una proposta di revisione del d.lgs. 267/2000 presentata nella XVIII legislatura e non approvata (A.C. n. 3144). Alla stregua della giurisprudenza costituzionale in materia (sent. 173/2005; 242/2012) è da ritenere che sia possibile "dedurre" dagli aventi diritto al voto nelle elezioni comunali gli iscritti all'AIRE (così, ad esempio, l. reg. Siciliana 3/2019): sul punto, E. GROSSO, *Italiani all'estero ed elezioni comunali. La retorica dell'uguaglianza e la ragionevole differenziazione*, in *Le Regioni*, 2005, 1228 ss.; G. PASSANITI, *Il "non voto" dei friuliani all'estero: l'annosa questione del voto come "dovere civico" all'esame della Corte costituzionale*, *ivi*; C. DE FIORES, *Questioni di quorum: le elezioni nei piccoli comuni e il voto degli italiani all'estero*, in *Giur. cost.*, 2012, 3667 ss.; L. RONCHETTI, *La rappresentatività nei Comuni con più elettori che abitanti. Qualche postilla a margine della sentenza n. 242 del 2012 sul voto degli italiani all'estero*, in www.forumcostituzionale.it, 2013.

La l. 459/2001 non contiene quindi, in linea di principio, misure di semplificazione che sarebbero risultate utilissime per le difficoltà organizzative maggiori cui possono andare incontro i presentatori delle liste nella circoscrizione estero: si pensi al deposito dei contrassegni e dello statuto del partito (ovvero della dichiarazione di trasparenza) attraverso posta elettronica certificata o, come si dirà anche più oltre, alla raccolta delle firme in formato digitale.

Il rinvio operato dall'art. 8 della l. 459/2001 al d.P.R. 361/1957 ha consentito di estendere in via interpretativa anche alla circoscrizione estero le cause di esenzione dalla raccolta delle firme per i soggetti politici individuati nell'art. 18-*bis* dello stesso decreto, e, in particolare, per quelli costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi o per le liste rappresentative di minoranze linguistiche (che non hanno alcun seguito elettorale nella circoscrizione estero). Ha altresì trovato applicazione l'art. 6-*bis* del d.l. n. 41/2022 (inserito in sede di conversione dalla l. n. 84/2022) ai sensi del quale «le disposizioni dell'articolo 18-*bis*, comma 2, primo periodo, del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, si applicano, per le prime elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica successive alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, anche ai partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in almeno una delle due Camere al 31 dicembre 2021 o che abbiano presentato candidature con proprio contrassegno alle ultime elezioni della Camera dei deputati o alle ultime elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia in almeno due terzi delle circoscrizioni e abbiano ottenuto almeno un seggio assegnato in ragione proporzionale o abbiano concorso alla determinazione della cifra elettorale nazionale di coalizione avendo conseguito, sul piano nazionale, un numero di voti validi superiore all'1 per cento del totale» (art. 6-*bis*).

Quest'ultima disposizione ha ampliato, si potrebbe dire *una tantum*, le deroghe poste dall'art. 18-*bis*, comma 2, del d.P.R. n. 361/1957, avendo come riferimento anche consultazioni diverse da quelle politiche, sul discutibile presupposto che la presunzione di rappresentatività possa essere tratta anche da elezioni diverse. Con riferimento alle elezioni politiche, poi, è stata consentita l'esenzione dalla raccolta delle firme anche a formazioni politiche che non hanno ottenuto seggi nelle ultime elezioni⁷.

In tal modo, le formazioni politiche che si sono presentate nella sola circoscrizione estero sono state tenute a raccogliere il numero di firme prescritto dalla legge, risultando irragionevolmente discriminate⁸; il tutto appare aggravato dal fatto che, come è noto, non è consentita la raccolta delle firme in formato digitale o la presentazione dei documenti mediante posta elettronica⁹, non

⁷ Su quest'ultimo punto, è da ricordare che nella sent. n. 83/1992 la Corte è sembrata giustificare deroghe all'obbligo di raccolta delle firme, in quanto riferite a soggetti politici costituiti in gruppo parlamentare o aventi eletti in una delle Camere, trattandosi di fattispecie che avrebbero confermato un «principio generalizzato che in ogni tipo di elezione direttale candidature debbano essere munite di una sorta di dimostrazione di seria consistenza e di un minimo di consenso»: *considerato in diritto*, n. 2.

⁸ L'art. 8, comma 1, lett. *c*), della l. 459/2001 prevede che per ciascuna ripartizione ogni lista sia sottoscritta da almeno cinquecento e da non più di mille elettori. Nelle elezioni del 2022, ai sensi dell'art. 18-*bis*, comma 1, terzo periodo, del d.P.R. 361/1957, il numero minimo di firme richiesto è stato dimezzato, essendo intervenuto lo scioglimento anticipato delle Camere che ne ha anticipato la scadenza di oltre centoventi giorni.

⁹ Il Ministero dell'interno ed anche l'Ufficio elettorale centrale nazionale (Corte di Cassazione, Ufficio elettorale centrale nazionale, 26 agosto 2022, nn. 49, 53; 27 agosto 2022, nn. 92, 93, 96, 120, 146) ritengono pienamente applicabile l'art. 2,

è ammesso l'uso di strumenti di autocertificazione (ad esempio per l'iscrizione dei candidati nelle liste elettorali)¹⁰ e tra i sottoscrittori non sono compresi gli elettori temporaneamente all'estero in quanto non residenti, nonostante che essi siano ammessi al voto per corrispondenza¹¹.

Infine, non è stato esteso alle liste che si presentino nella sola circoscrizione estero l'obbligo di indicare gli eventuali collegamenti, il capo della forza politica e il programma elettorale: mentre con riferimento ai collegamenti non possono sussistere dubbi, stante l'assenza nella l. 459/2001 della possibilità di appuramenti in coalizione¹², maggiori dubbi sussistono con riferimento alla mancata menzione del capo della forza politica e del programma elettorale; sul punto, il Ministero dell'interno ha motivato l'insussistenza di tali adempimenti «attesa l'evidente incompatibilità col sistema elettorale previsto dalla legge n. 459/2001 (che non prevede collegamenti tra liste)»¹³. Si tratta però di una tesi che non convince del tutto, nella misura in cui gli obblighi in questione sono imposti anche alle liste che nelle circoscrizioni nazionali non effettuino alcun collegamento in coalizione.

3. La controversa disciplina del voto per corrispondenza

Il voto nella circoscrizione estero è espresso per corrispondenza (art. 1, comma 2, l. 459/2001), anche se è prevista la possibilità per gli interessati di votare in Italia nel Comune di ultima residenza, previa opzione da esercitare per ogni votazione e valida limitatamente ad essa (comma 3). Chi non ha esercitato l'opzione entro il termine previsto non è ammesso a votare in Italia (art. 5, comma 2).

La legge pone poi all'art. 20, comma 1-*bis*¹⁴ un divieto di esercizio del voto per corrispondenza negli Stati con cui l'Italia non intrattiene relazioni diplomatiche, nonché negli Stati nei quali la situazione politica o sociale non garantisce neanche temporaneamente che l'esercizio del voto per corrispondenza si svolga in condizioni di eguaglianza, di libertà e di segretezza, ovvero che

comma 6, del codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. 82/2005) in forza del quale le disposizioni dello stesso non sono applicabili «limitatamente all'esercizio delle attività e funzioni di ordine e sicurezza pubblica, difesa e sicurezza nazionale, polizia giudiziaria e polizia economico-finanziaria e consultazioni elettorali, nonché alle comunicazioni di emergenza e di allerta in ambito di protezione civile».

¹⁰ È previsto che i certificati possano essere richiesti o acquisiti anche in formato digitale (art. 38-*bis*, comma 3, d.l. 77/2021, convertito, con modificazioni, dalla l. 108/2021). Si consideri però che un'ulteriore complicazione è data dal fatto che il rilascio delle suddette certificazioni avviene ordinariamente sulla base della documentazione in possesso dell'ufficio consolare. Qualora però esso non sia in grado di certificare tale qualità, l'atto deve essere richiesto al Comune italiano di iscrizione nelle liste elettorali: Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali – Direzione centrale dei servizi elettorali, *Elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*, cit., 66.

¹¹ Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali – Direzione centrale dei servizi elettorali, *Elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*, cit., 58. Inoltre, non sono sottoscrittori gli elettori residenti in Stati in cui non è ammesso il voto per corrispondenza, o che abbiano optato per l'esercizio del voto in Italia.

¹² Tanto che costituisce una prassi frequente la presentazione di contrassegni compositi, nel caso di liste unitarie di coalizione (si pensi a quella del centro destra nelle elezioni del 2022).

¹³ Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali – Direzione centrale dei servizi elettorali, *Elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nella circoscrizione estero 4 marzo 2018. Istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature*, Pubblicazione n. 2 (gennaio 2018), in www.interno.gov.it, 11.

¹⁴ Tale disposizione è stata introdotta dall'art. 2, comma 37, della l. 52/2015. In precedenza, l'art. 19 della l. 459/2001, per garantire un corretto esercizio del voto per corrispondenza, prevedeva un discutibile ricorso a intese in forma semplificata con i governi degli Stati ove risiedevano cittadini italiani.

nessun pregiudizio possa derivare per il posto di lavoro e per i diritti individuali degli elettori e degli altri cittadini italiani in conseguenza della loro partecipazione a tutte le attività previste dalla presente legge¹⁵.

Tale previsione è criticabile perché lascia al Governo spazi eccessivi di discrezionalità che non appaiono seriamente sindacabili, né è previsto alcun atto formale, sindacabile in sede politica o giurisdizionale, che contenga la motivazione circa l'accertamento delle condizioni che non rendono possibile il voto per corrispondenza. Con riferimento alle elezioni politiche del 2022 sono stati diciannove i Paesi in cui non è stato consentito il voto per corrispondenza, ma tra questi, solo per citare alcuni esempi, non vi sono né la Federazione Russa né la Bielorussia¹⁶.

Ciò detto, la previsione del voto per corrispondenza appare assai problematica alla stregua dell'art. 48, comma 2, Cost., poiché non vi è alcuna certezza che il voto sia espresso dall'elettore personalmente, liberamente e in condizioni di riservatezza¹⁷. Tuttavia, come è noto, la Corte costituzionale ha disatteso tali rilievi di costituzionalità, in una prima occasione sul presupposto, invero sbrigativo, che, in caso di loro accoglimento, «si determinerebbe la conseguenza di rendere assai più difficile l'espressione del voto degli italiani residenti all'estero» (ord. 195/2003), in una successiva pronuncia per ragioni processuali, pur rilevando «oggettive criticità della normativa denunciata quanto al bilanciamento della “effettività” del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero con gli imprescindibili requisiti di personalità, libertà e segretezza del voto stesso»¹⁸.

Ai dubbi di legittimità costituzionale si deve poi aggiungere una prassi che fino dalle prime elezioni (2006) ha mostrato evidenti criticità, la prima delle quali è data dalla costante diminuzione della partecipazione al voto. Pur partendo da dati già particolarmente bassi nel 2006 (votò alla Camera il 38,93% e il 39,55% al Senato), a partire dal 2013 la partecipazione è ulteriormente diminuita fino a precipitare nel 2022 al 26,35% alla Camera e al 25,99 al Senato (tab. 1).

¹⁵ Quale eccezione è consentito il voto agli appartenenti alle Forze armate e di polizia temporaneamente in questi Paesi nello svolgimento di missioni internazionali e ai dipendenti di ruolo dello Stato in servizio all'estero e alle persone con essi conviventi (art. 4-bis, comma 5).

¹⁶ I diciannove Paesi in questione sono i seguenti: Afghanistan, Bhutan, Burkina Faso, Ciad, Costa d'Avorio, Cuba, Eritrea, Iraq, Liberia, Libia, Niger, Repubblica Centrafricana, Repubblica Popolare Democratica di Corea, Sierra Leone, Siria, Sud Sudan, Ucraina, Yemen, Zimbabwe. È da notare che con riferimento ai referendum abrogativi del giugno 2022 i Paesi sono stati ventuno, essendo compresi anche Indonesia e Timor Orientale.

¹⁷ Si tratta di un'obiezione comune a molti autori: per tutti, E. GROSSO, *Legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1 (Voto degli italiani all'estero)*, in *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005)*, *Comm. Cost.*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 2006, 217 ss.

¹⁸ Sull'ord. 195/2003, in particolare, N. VIZIOLI, *La Corte non dissolve i dubbi sul voto degli italiani all'estero ma li aumenta*, in *Giur. cost.*, 2003, 1481 ss.; F. CAPORILLI, *Il voto per corrispondenza: una conquista per la democrazia?*, in *Foro it.*, 2003, I, 2246 ss.; sull'ord. 63/2018, R. CALVANO, *I caratteri negletti del diritto di voto e le zone franche del giudizio di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 2018, 620 ss.; A. DI CHIARA, *La Corte conferma che l'azione di accertamento del diritto di voto vale solo per le «zone franche»*, in www.forumcostituzionale.it, 24 aprile 2018; M. ARMANNI, *Il voto degli italiani all'estero e la riduzione degli spazi di accesso al giudizio di costituzionalità in materia elettorale*, *ivi*, 1 ottobre 2018.

Tabella 1. Partecipazione al voto degli elettori della circoscrizione estero

| Elezioni | Camera | | | | Senato | | | |
|----------|-----------|-----------|-------|-------------|-----------|-----------|-------|-------------|
| | Elettori | Votanti | % | Voti validi | Elettori | Votanti | % | Voti validi |
| 2006 | 2.707.382 | 1.053.864 | 38,93 | 971.152 | 2.432.340 | 962.107 | 39,55 | 891.061 |
| 2008 | 2.924.178 | 1.155.411 | 39,51 | 1.043.518 | 2.627.832 | 1.059.625 | 40,32 | 953.144 |
| 2013 | 3.494.687 | 1.103.989 | 31,59 | 982.881 | 3.149.501 | 1.009.921 | 32,07 | 895.159 |
| 2018 | 4.230.854 | 1.262.422 | 29,84 | 1.123.429 | 3.835.780 | 1.160.985 | 30,27 | 1.032.063 |
| 2022 | 4.743.980 | 1.249.996 | 26,35 | 1.084.303 | 4.743.980 | 1.232.910 | 25,99 | 1.089.689 |

Rispetto al 2018 la partecipazione è diminuita nettamente in tutte le ripartizioni tranne in quella dell'America meridionale (tab. 2).

Tabella 2. Partecipazione al voto degli elettori della circoscrizione estero

| Elezioni | % votanti 2022 | % votanti 2018 | Diff. |
|-----------------|----------------|----------------|-------|
| Europa | 24,78 | 29,89 | -5,11 |
| America Sett. | 21,09 | 27,95 | -6,86 |
| America Mer. | 31,04 | 30,57 | 0,47 |
| Africa,Asia,Oc. | 22,82 | 28,51 | -5,69 |
| Totale | 26,35 | 29,85 | -3,50 |

Ulteriori gravi problemi emergono dalle ricorrenti polemiche legate a irregolarità o a gravi scandali, quali quello recentemente emerso, relativo alle circa venticinquemila schede false in Argentina, sulle quali è in corso un'indagine della magistratura.

Non mancano poi ulteriori problemi legati derivanti dalla complessa disciplina dell'espressione del suffragio e dello scrutinio dei voti¹⁹. In particolare, in relazione allo scrutinio il già richiamato d.l. 41/2022 ha inserito misure di razionalizzazione, in particolare distribuendo le relative operazioni in più sedi²⁰.

Occorre però riconoscere che ad oggi proposte di modifiche radicali alla disciplina del voto per corrispondenza non sembrano facilmente praticabili. Esse possono essere distinte a seconda

¹⁹ Si veda sul punto, in particolare, Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali – Direzione centrale dei servizi elettorali, *Elezioni politiche. Istruzioni per le operazioni degli uffici elettorali di sezione istituiti presso l'ufficio centrale e gli uffici decentrati per la circoscrizione Estero*, Pubblicazione n. 4 (7 settembre 2022), in www.interno.gov.it.

²⁰ Tale decreto ha previsto l'istituzione di uffici decentrati per la circoscrizione estero presso le Corti di appello di Milano, Bologna, Firenze e Napoli, composti da tre magistrati, allo scopo, come si legge nella relazione tecnica al disegno di legge di conversione, di «a) suddividere le suddette operazioni di spoglio in più sedi di corte d'appello, individuate strategicamente sia per facilità di collegamento con la sede centrale (che rimane sempre quella di Roma) che per disponibilità e ampiezza dei locali deputati alle operazioni stesse, i quali normalmente coincidono con quelli dei quartieri fieristici presenti nelle città sedi di distretto giudiziario; b) concentrare le attività precedenti e successive alle operazioni di spoglio presso l'ufficio centrale elettorale della circoscrizione estero di Roma da e verso cui regolare i flussi di carico, smistamento e scarico dei plichi contenenti le schede elettorali». Sono costituiti seggi, competenti per lo spoglio dei voti, sia presso l'ufficio centrale di Roma sia presso gli uffici decentrati: Milano, Bologna e Firenze per la ripartizione Europa, sulla base di una suddivisione rimessa ad un apposito decreto ministeriale; Roma per la ripartizione America meridionale; Napoli per la ripartizione America settentrionale e centrale e per quella Africa, Asia, Oceania, Antartide.

che siano, per così dire, correttive rispetto a tale modalità di voto, ovvero tali da determinarne l'abbandono.

Una soluzione del primo tipo è quella del “rovesciamento” della logica dell'opzione, in direzione cioè di una richiesta espressa dell'elettore per votare per corrispondenza. Tale innovazione andrebbe in una direzione condivisibile, nel senso cioè di riconoscere il diritto di voto nella circoscrizione estero a chi dimostri un effettivo legame con la madrepatria, anche se essa sconta, da un lato, difficoltà politiche e, dall'altro, pone in capo agli elettori un onere che in concreto potrebbe non essere semplice da assolvere. Più limitatamente la Commissione “Bassanini” ha proposto l'obbligo di recapitare la scheda elettorale personalmente all'elettore destinatario, richiedendo la sua firma autografa all'atto della ricezione, o, ancora, l'apposizione della firma autografa dell'elettore sulla busta esterna preaffrancata contenente la busta sigillata che custodisce la scheda elettorale compilata²¹.

Una soluzione del secondo tipo è quella di consentire l'esercizio del voto solo nelle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane; tuttavia, tale modalità di voto non è seriamente ipotizzabile (tranne, forse, nei paesi dell'Unione europea), sia a causa di problemi organizzativi, sia a causa della “dispersione” delle rappresentanze stesse (in alcuni casi gli elettori dovrebbero sobbarcarsi comunque viaggi lunghissimi)²². A ciò si aggiunga che tale modalità di voto potrebbe incontrare resistenze da parte degli Stati di residenza.

Rimangono poi, sullo sfondo le prospettive legate a diverse possibili modalità di espressione del voto legate allo sviluppo tecnologico: così, la proposta di introduzione del voto elettronico è stata prefigurata, anche a seguito di un documento approvato dal Consiglio generale degli italiani all'estero (CGIE) alla fine del 2018²³, a partire dall'art. 1, commi 627-628 della legge di bilancio per il 2020 (l. 160/2019); successivamente con il d.l. 77/2021 si è prevista la sperimentazione di modelli di voto elettronico da remoto²⁴.

Peraltro, come si legge nella già citata relazione della Commissione “Bassanini”, «sono emerse rilevanti criticità, specie sul piano della sicurezza da attacchi informatici. Sono ancora in corso ulteriori, approfondimenti tecnici per un'attenta e ponderata valutazione anche alla luce dell'attuale situazione internazionale, che impone particolari cautele sotto il profilo della sicurezza cibernetica. Resterà poi da valutare, al fine di assicurare la compatibilità con i principi costituzionali in materia di libertà e segretezza del voto, quali strumenti e garanzie dovranno essere previsti al fine di evitare i rischi di controllo di terzi sulla espressione del voto elettronico di alcuni elettori»²⁵.

²¹ *Per la partecipazione dei cittadini*, cit., 37.

²² E. GROSSO, *Legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1*, cit., 218 ss.

²³ Il documento, dal titolo «Messa in sicurezza del voto all'estero», elaborato dalla III^a Commissione «Diritti civili, politici e partecipazione», è stato discusso nell'Assemblea plenaria del CGIE del 15 novembre 2018 (il testo è rinvenibile in www.sitocgie.com).

²⁴ In particolare, l'art. 38-bis, comma 10 (introdotto, in sede di conversione, dalla l. 108/2021) ha esteso la sperimentazione anche alle elezioni regionali e amministrative (la l. 160/2019 limitava la stessa alle sole elezioni politiche), previo necessario adeguamento da realizzare entro il 31 ottobre 2021, in modo da consentirne l'applicazione per il turno elettorale del 2022.

²⁵ *Per la partecipazione dei cittadini*, cit., 208.

Non sembrano quindi ancora scongiurati potenziali rischi e possibili mitigazioni anche alla luce dell'attuale situazione politica internazionale²⁶, tanto che l'art. 6, comma 3, del già richiamato d.l. 41/2022 ha differito al 2023 l'applicazione dell'introduzione in via sperimentale delle modalità di voto in via digitale, prevedendo il rifinanziamento del fondo per il voto elettronico per un milione di euro per lo stesso anno «in considerazione della situazione politica internazionale e dei correlati rischi connessi alla cybersicurezza».

Si tratta quindi di iniziative che non sembrano tali da potersi tradurre in riforme almeno nel breve periodo²⁷.

4. Il sistema elettorale per la circoscrizione estero alla prova delle elezioni del 2022

La l. cost. 1/2001 individua un numero fisso di parlamentari assegnati alla circoscrizione estero.

Essi sono eletti in quattro distinte ripartizioni: *a)* Europa, compresi i territori asiatici della Federazione russa e della Turchia; *b)* America meridionale, inclusa Trinidad e Tobago; *c)* America settentrionale e centrale; *d)* Africa, Asia, Oceania e Antartide. A ciascuna delle ripartizioni è assegnato un deputato e un senatore, mentre gli altri seggi sono distribuiti in proporzione al numero degli italiani residenti, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti (art. 6, comma 1, l. 459/2001).

I seggi sono attribuiti direttamente e isolatamente nelle ripartizioni (art. 15, comma 1, l. 459/2001), probabilmente nell'ottica di non sacrificare la rappresentanza delle comunità italiane meno numerose. Questa scelta suscita dubbi di costituzionalità innanzitutto perché riduce la circoscrizione estero a un mero «contenitore» delle quattro ripartizioni. Inoltre, essa appare discutibile sia in termini di efficienza elettiva *ex ante*, dato l'esiguo numero di seggi riservati alla circoscrizione e, ancor più, a ciascuna ripartizione, sia in termini di proporzionalità territoriale e dell'eguale valenza del voto *ex ante*²⁸, «essendo, in concreto, impedita ogni manovra di *re-districtings*»²⁹. Tale effetto si è ancora più amplificato a seguito dell'entrata in vigore della l. cost. 1/2020, che ha ridotto, rispettivamente, a otto e a quattro il numero dei deputati e dei senatori spettanti alla circoscrizione estero³⁰. Soprattutto al Senato, infatti, tale diminuzione ha

²⁶ Sul punto, è sufficiente richiamare una relazione (ottobre 2021) del Parlamento europeo «sulle ingerenze straniere in tutti i processi democratici nell'Unione europea, inclusa la disinformazione» (Relatrice: Sandra Kalniete): tale relazione è pubblicata in www.europarl.europa.eu.

²⁷ Diversa è evidentemente la possibilità di esercizio del voto elettronico presso le rappresentanze diplomatiche e consolari, che garantirebbe la verifica dell'esercizio del voto da parte del titolare (così, nella XVIII legislatura le proposte di legge A.C. 799, Longo, 990, Cirielli e altri, A.S. 1323, Petrocelli).

²⁸ Inoltre, la configurazione rigida delle ripartizioni, nella loro ampiezza, finisce per determinare esiti paradossali: così nell'unica ripartizione «pluricontinentale» (Africa, Asia, Oceania e Antartide) è possibile che un residente in Africa sia rappresentato da un parlamentare residente in Nuova Zelanda (o viceversa): inutile dire quanto ambiti territoriali così definiti non consentano di stabilire alcun serio rapporto tra eletti ed elettori.

²⁹ L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, 172-173.

³⁰ C. NAPOLI, *Sulla ripartizione dei senatori tra le regioni e sulla circoscrizione estero*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, Pisa University Press, 2020, 155 ss. Il Consiglio generale degli italiani all'estero aveva peraltro raccomandato la conferma del numero fissato dalla l. cost. 1/2001, per evitare uno iato troppo forte nella rappresentanza (un deputato eletto in Italia, infatti, rappresenta, a seguito della l. cost. 1/2020, 151.000 abitanti, uno eletto all'estero 687.000 iscritti Aire; un senatore eletto in Italia 302.000 abitanti, uno all'estero 1.375.000 iscritti Aire).

comportato l'assegnazione di un unico seggio a ciascuna ripartizione³¹, determinando un'ancora più accentuata “sovrarappresentanza” delle ripartizioni meno popolose³².

Come si vede nella tab. 3, riferita alle elezioni del 2022, la ripartizione dei seggi penalizza la ripartizione europea (che, pur assorbendo da sola oltre la metà degli elettori totali, elegge tre deputati e solo un senatore), mentre “premia” quella dell’Africa, Asia, Oceania e Antartide (con poco più del 5% degli elettori residenti ha eletto un deputato e un senatore), e, in misura minore, quella dell’America meridionale (con meno del 9% degli elettori alla Camera ha eletto due deputati).

Tabella 3. Assegnazione dei seggi alle singole ripartizioni della circoscrizione estero (elezioni 2022)

| Ripartizione | Residenti | % tot. | Seggi Camera | % totale | Seggi Senato | % totale |
|-----------------|------------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|
| Europa | 3.189.905 | 54,94 | 3 | 37,50 | 1 | 25,00 |
| America Mer. | 1.804.291 | 31,08 | 2 | 25,00 | 1 | 25,00 |
| America Sett. | 505.567 | 8,71 | 2 | 25,00 | 1 | 25,00 |
| Asia-Africa-Oc. | 306.305 | 5,28 | 1 | 12,50 | 1 | 25,00 |
| Totale | 5.806.068 | 100,00 | 8 | 100,00 | 4 | 100,00 |

Questo aspetto critico era stato evidenziato già nel Rapporto finale della missione di valutazione elettorale dell’ODIHR riferito alle elezioni del 4 marzo 2018, nel quale si era osservata «la grande discrepanza nel numero di votanti necessari per essere eletti, in particolare per il Senato e per la circoscrizioni estere», rilevando la necessità di «prendere in considerazione la possibilità di aderire più strettamente alla quota elettorale per tutte le circoscrizioni del paese, comprese quelle estere, in linea con le buone pratiche internazionali in materia di uguaglianza di voto, fatta salva la tutela delle minoranze»³³. Viceversa, il legislatore non solo non ha dato seguito alle indicazioni del rapporto ma, al contrario, con la l. cost. 1/2020 e con la scelta di non modificare sul punto la l. 459/2001 è andato in direzione contraria.

La riduzione dei seggi ha anche accentuato ulteriormente gli effetti maggioritari del sistema elettorale, sia alla Camera, sia, in modo ancora più evidente, al Senato dopo la trasformazione delle ripartizioni in maxi collegi uninominali, nonostante che l’art. 11, comma 1, della l. 459/2001 alluda a un’assegnazione «effettuata in ragione proporzionale»³⁴.

Il dato emerge, in particolare, nella tab. 4, dalla quale si evince che la ripartizione dei seggi in ciascuna ripartizione ha “premiato” al Senato e nella ripartizione Africa, Asia, Oceania e Antartide della Camera solo le liste più votate, in una logica simile a un modello *plurality*; alla Camera nella

³¹ Sul punto, in particolare, A. GRATTERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: un senatore vale due deputati?*, in *Lo Stato*, 2019, n. 13, in particolare 118 ss.

³² ID., *Le elezioni dell’altro mondo*, cit., 177. Tale effetto potrebbe addirittura essere ancora più distorsivo per l’utilizzazione dell’opzione di voto in Italia (peraltro, poco utilizzata nella prassi), o nell’ipotesi in cui fossero esclusi dalla possibilità del voto per corrispondenza Paesi con un numero considerevole di italiani residenti.

³³ OSCE, ODIHR Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell’Uomo, *Repubblica Italiana, Elezioni parlamentari 4 marzo 2018, Rapporto finale della missione di valutazione elettorale dell’ODIHR*, in www.osce.org, 6.

³⁴ Tale disposizione prevede infatti che «l’assegnazione dei seggi tra le liste concorrenti è effettuata in ragione proporzionale per ciascuna ripartizione, con le modalità previste dagli articoli 15 e 16».

ripartizione Europa, che elegge tre deputati, la lista che ha ottenuto un seggio con il minor numero di voti (il M5S) ha conseguito comunque l'11,56% dei voti; nelle ripartizioni dell'America settentrionale e meridionale, che eleggono entrambe due deputati, le percentuali richieste per ottenere seggi sono state decisamente più alte. È sufficiente evidenziare che un'assegnazione dei seggi nel complesso della circoscrizione estero avrebbe dato esiti assai diversi³⁵.

Tabella 4. L'andamento del voto nelle singole ripartizioni (Camera 2022)

| Partito | Europa | | | America mer. | | | America sett. | | | Africa, Asia, Oc. | | |
|------------|---------|-------|-------|--------------|-------|-------|---------------|-------|-------|-------------------|-------|-------|
| | Voti | % | Seggi | Voti | % | Seggi | Voti | % | Seggi | Voti | % | Seggi |
| PD | 177.840 | 31,32 | 1 | 80.489 | 20,25 | 1 | 28.341 | 38,39 | 1 | 19.239 | 41,80 | 1 |
| CD | 161.281 | 28,40 | 1 | 79.563 | 20,02 | | 26.960 | 36,51 | 1 | 14.665 | 31,86 | |
| MAIE | | | | 134.148 | 33,75 | 1 | 7.292 | 9,88 | | | | |
| M5S | 65.658 | 11,56 | 1 | 14.406 | 3,62 | | 5.803 | 7,86 | | 7.319 | 15,90 | |
| USEI | | | | 73.389 | 18,47 | | | | | | | |
| VERDI-SIN. | 52.962 | 9,33 | | | | | | | | | | |
| AZIONE | 50.185 | 8,84 | | | | | 5.437 | 7,36 | | 4.805 | 10,44 | |
| PIU' EUR. | 29.947 | 5,27 | | | | | | | | | | |
| IT. MER. | | | | 15.442 | 3,89 | | | | | | | |
| MOV.LIB. | 18.348 | 3,23 | | | | | | | | | | |
| IMP.CIV. | 11.608 | 2,04 | | | | | | | | | | |

Riduzione del numero dei seggi e assegnazione dei seggi nelle singole ripartizioni hanno favorito nelle elezioni del 2022 un esito tendenzialmente bipolarizzante (anche se sul piano elettorale a parti invertite rispetto alle circoscrizioni nazionali: tab. 5), reso evidente dal fatto che il 75% dei seggi sia alla Camera che al Senato è stato assegnato al PD e alla lista di centro-destra (che non ha caso si è presentata unita).

L'esito bipolarizzante peraltro è stato in parte "inquinato" dalla presenza di liste presentate solo nella circoscrizione estero (in particolare MAIE, che ha ottenuto un seggio sia alla Camera che al Senato nella ripartizione America Meridionale, in quest'ultimo caso risultando la lista più votata, e USEI che, pur non avendo ottenuto seggi, ha conseguito un risultato analogo a quello del 2018) e dalla scelta delle liste di centro sinistra di presentarsi non unite in particolare alla Camera nella ripartizione europea: in questo caso, infatti, la presentazione di un'unica lista (PD, Verdi-Sinistra, Più Europa, Impegno civico) avrebbe potuto consentire il conseguimento di un seggio in più (in questo caso, in danno del M5S).

Non è peraltro il primo caso in cui è stato evidente un difetto di strategia nell'offerta elettorale: come è noto, nelle elezioni del 2006, le prime nelle quali furono eletti i parlamentari nella circoscrizione estero, la scelta del centro destra di presentare più liste, a differenza del centro sinistra, contribuì a determinare l'esito della competizione in favore di quest'ultima³⁶.

³⁵ In particolare, alla Camera il PD e la lista di centro destra avrebbero ottenuto due seggi, mentre MAIE, M5S, Azione e USEI avrebbero ottenuto un seggio ciascuno; al Senato avrebbero ottenuto un seggio PD, Centro destra, MAIE e M5S.

³⁶ A ciò si aggiunga il risultato della lista unitaria di centro-sinistra, superiore alle aspettative (rispettivamente 43,39 e 44,14% al Senato).

Tabella 5. L'andamento del voto nella circoscrizione estero (dati aggregati) nelle elezioni del 2022

| Lista | Camera | | | Senato | | |
|------------|---------|-------|-------|---------|-------|-------|
| | Voti | % | Seggi | Voti | % | Seggi |
| PD | 305.909 | 28,19 | 4 | 370.264 | 33,99 | 3 |
| CD | 282.469 | 26,03 | 2 | 295.113 | 27,09 | 0 |
| MAIE | 141.440 | 13,03 | 1 | 138.297 | 12,70 | 1 |
| M5S | 93.186 | 8,59 | 1 | 101.859 | 9,35 | 0 |
| USEI | 73.389 | 6,76 | 0 | 55.523 | 5,10 | 0 |
| AZIONE | 60.427 | 5,57 | 0 | 76.090 | 6,98 | 0 |
| VERDI-SIN. | 52.962 | 4,88 | 0 | | | |
| PIU' EUR. | 29.947 | 2,76 | 0 | | | |
| MOV. LIB. | 18.348 | 1,69 | 0 | 23.384 | 2,15 | 0 |
| IT. MERID. | 15.442 | 1,42 | 0 | 14.200 | 1,30 | 0 |
| IMP. CIV. | 11.608 | 1,07 | 0 | 14.610 | 1,34 | 0 |
| ALTRI | | | | | | |

L'insieme di questi fattori (cui si deve aggiungere il diverso andamento del voto nella circoscrizione estero rispetto a quello nazionale) spiega un esito apparentemente paradossale: la concentrazione bipolare di voti e seggi³⁷ è, salvo un'unica eccezione, più bassa nella circoscrizione estero rispetto a quella dell'insieme delle circoscrizioni nazionali (o, al Senato, delle Regioni) (tab. 6)³⁸.

Tabella 6. Concentrazione bipolare in voti (CBV) e in seggi (CBS) nelle elezioni politiche

| Elezioni | Camera | | Senato | |
|-----------|--------|--------|--------|--------|
| | CBV | CBS | CBV | CBS |
| 2006 IT. | 99,55 | 100,00 | 99,17 | 100,00 |
| 2006 EST. | 64,25 | 75,00 | 65,06 | 83,33 |
| 2008 IT. | 84,36 | 93,84 | 85,33 | 99,00 |
| 2008 EST. | 63,38 | 83,33 | 66,88 | 83,33 |
| 2013 IT. | 58,73 | 75,20 | 62,35 | 76,08 |
| 2013 EST. | 47,72 | 58,33 | 50,51 | 83,33 |
| 2018 IT. | 69,68 | 78,93 | 69,72 | 80,13 |
| 2018 EST. | 47,88 | 66,67 | 49,06 | 66,67 |
| 2022 IT. | 69,92 | 80,56 | 70,01 | 79,89 |
| 2022 EST. | 54,22 | 75,00 | 61,03 | 75,00 |

³⁷ Per concentrazione bipolare si intende la somma dei voti o dei seggi dei due partiti (o delle coalizioni) più votati.

³⁸ Si tratta della concentrazione bipolare in seggi al Senato nelle elezioni del 2013 per il combinato disposto di tre fattori: il risultato del PD e di Scelta civica (superiore a quello delle circoscrizioni nazionali) e quello del centro destra e del M5S (assai inferiore).

Ciò detto, a livello politico-istituzionale una riflessione sulle conseguenze dell'impatto della l. cost. 1/2020 sul sistema elettorale per la circoscrizione estero sarebbe necessaria, non solo sul piano dell'opportunità. Come è noto, infatti, la Corte costituzionale (sent. 1/2014) ha affermato che «qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto»³⁹.

Sembra quindi necessaria una modifica sul punto della l. 459/2001.

Al riguardo, le soluzioni astrattamente percorribili sono almeno due: o la trasformazione del sistema di elezione in un vero e proprio sistema maggioritario, con eliminazione del voto di preferenza e modifica dell'art. 11 della l. 459/2001 (che allude a «liste concorrenti» e, come detto, a un metodo proporzionale di assegnazione dei seggi) o, in alternativa, un accorpamento delle ripartizioni in una o due (soluzione, quest'ultima, ben possibile perché, come detto, le ripartizioni non hanno una copertura costituzionale). La proposta di legge A.C. n. 3463 presentata nella XVIII legislatura prevedeva tre ripartizioni con la fusione dell'America settentrionale e centrale all'Africa, Asia, Oceania e Antartide⁴⁰.

5. La disciplina del voto di preferenza e l'assenza di previsioni in materia di equilibrio di genere

Gli elettori nella circoscrizione estero possono esprimere un voto di preferenza nelle ripartizioni cui è assegnato un seggio e due voti di preferenza nelle altre (art. 11, comma 3).

Ai sensi dell'art. 15 della l. 459/2001 sono eletti, nel numero di seggi attribuiti a ciascuna lista, i candidati secondo l'ordine delle rispettive cifre elettorali (dato dalla somma dei voti di preferenza riportati dal candidato: art. 15, comma 1, lett. *a* e *d*). I seggi che rimangono vacanti sono attribuiti, nell'ambito della stessa ripartizione, al primo dei non eletti o, a parità di voti, al candidato che precede nell'ordine della lista⁴¹.

Emergono quindi differenze evidenti rispetto ai sistemi elettorali per l'elezione dei parlamentari nelle circoscrizioni nazionali. In primo luogo, per la circoscrizione estero è generalizzata la previsione del voto di preferenza e anzi in tre ripartizioni su quattro per la Camera (fatta eccezione per quella Africa, Asia, Oceania e Antartide) le preferenze esprimibili sono più di una (ma, come si dirà, non è prevista la doppia preferenza di genere)⁴².

Peraltro, alla stregua di quanto affermato nella sent. 1/2014, il voto di preferenza nella circoscrizione estero non può essere definito costituzionalmente necessario, dato il basso numero di seggi assegnati alle diverse ripartizioni. Anzi, si potrebbe affermare che, con riferimento

³⁹ *Considerato in diritto*, n. 3.1.

⁴⁰ Soluzione, questa, non priva di qualche fondata obiezione, visto il carattere marcatamente eterogeneo di tale ipotetica circoscrizione.

⁴¹ Non è invece affatto disciplinata né dalla legge né dal regolamento attuativo l'ipotesi in cui si verifichi la vacanza di un seggio e siano esauriti tutti i candidati della lista. Si tratta di una lacuna assai grave che dovrebbe essere colmata con una modifica della l. 459/2001. Il punto fu sottolineato anche nel parere sullo schema di regolamento di attuazione della l. 459/2001: Cons. Stato, sez. atti normativi, 20 dicembre 2002, n. 4015, in *Cons. Stato*, 2003, I, 2401.

⁴² In questo senso la l. 459/2001 prevede una soluzione del tutto peculiare, soprattutto dopo il superamento del meccanismo delle preferenze multiple, a seguito del *referendum* abrogativo del 1991.

all'elezione dei parlamentari nelle ripartizioni continentali o addirittura pluricontinentali della circoscrizione estero, manca quella "vicinanza" tra candidati ed elettori che dovrebbe quantomeno favorire la conoscibilità e l'indicazione personale dei candidati cui la Corte costituzionale si è riferita nella stessa sentenza.

Gli innegabili problemi evidenziati anche in passato, soprattutto in alcune parti del territorio nazionale, dal voto di preferenza, finiscono per essere aggravati dalle modalità di esercizio del voto che non consentono se non "virtualmente" di garantire i requisiti costituzionali di libertà e segretezza. Non stupisce allora come da più parti e a più riprese si siano denunciati abusi e scorrettezze, talvolta pilotati a favore o in danno di candidati concorrenti della stessa lista, con riferimento all'elezione dei parlamentari nella circoscrizione estero⁴³. In più la diseguale utilizzazione del voto di preferenza ha finito per esaltare il peso delle comunità all'estero più radicate e numericamente più forti all'interno di ciascuna ripartizione, oltre a massimizzare le capacità organizzative di organizzazioni e patronati.

La tab. 7 conferma queste tendenze mostrando l'andamento del voto di preferenza con riferimento al Senato⁴⁴.

Tabella 7. L'andamento del voto di preferenza nelle ripartizioni del Senato (2022)

| Lista | Europa | | | America Meridionale | | | America settentrionale | | | Africa-Asia-Oceania | | |
|--------|------------|------------|---------|---------------------|------------|---------|------------------------|------------|---------|---------------------|------------|---------|
| | Voti lista | Voti pref. | % pref. | Voti lista | Voti pref. | % pref. | Voti lista | Voti pref. | % pref. | Voti lista | Voti pref. | % pref. |
| PD | 235.718 | 63.394 | 26,89 | 85.956 | 48.919 | 56,91 | 29.826 | 14.216 | 47,66 | 18.764 | 5.911 | 31,50 |
| CD | 162.218 | 32.692 | 20,15 | 91.905 | 52.022 | 56,60 | 25.818 | 10.414 | 40,34 | 15.172 | 3.158 | 20,81 |
| M5S | 72.963 | 18.333 | 25,13 | 15.674 | 6.225 | 39,72 | 5.980 | 2.043 | 34,16 | 7.242 | 1.773 | 24,48 |
| MAIE | | | | 131.369 | 79.879 | 60,81 | 6.928 | 3.664 | 52,89 | | | |
| USEI | | | | 55.523 | 27.948 | 50,34 | | | | | | |
| AZIONE | 55.808 | 14.932 | 26,76 | 10.184 | 5.038 | 49,47 | 5.316 | 1.395 | 26,24 | 4.788 | 871 | 18,19 |

Ebbene, con riferimento a tutte le liste l'incidenza del voto di preferenza è massima nella ripartizione dell'America meridionale, attestandosi appena sotto il 50% per USEI e Azione e ben sopra per PD, Centro destra, MAIE (per inciso, le tre liste più votate). Egualmente alta è l'incidenza del voto di preferenza nella ripartizione America settentrionale e centrale con percentuali pari o superiori al 40% per le tre liste più votate (ancora una volta PD, Centro destra e MAIE).

Decisamente più bassa è la rilevanza del voto di preferenza nelle ripartizioni Europa e Africa, Asia, Oceania e Antartide: in particolare, nella prima solo PD e Azione (che peraltro non è riuscita a ottenere alcun seggio) superano il 25%, mentre nella seconda il PD ha superato di poco il 30% (percentuale comunque non irrilevante).

L'art. 8, comma 3, della l. 459/2001 prevede che le liste siano formate da un numero di candidati almeno pari al numero dei seggi da assegnare nella ripartizione e non superiore al doppio di esso. È quindi possibile che nelle ripartizioni che eleggono un solo parlamentare (e quindi tutte quelle del Senato e la ripartizione Africa, Asia, Oceania e Antartide della Camera) le

⁴³ Anche nella XVIII legislatura, come è noto, non sono mancate contestazioni relative al conteggio dei voti di preferenza (si pensi, in particolare, all'elezione contestata del sen. Cario: doc. III, n. 5).

⁴⁴ Con riferimento alle quattro ripartizioni della circoscrizione estero per l'elezione dei Senatori è infatti più agevole analizzare l'incidenza di questa modalità di voto, posto che gli elettori possono esprimere solo una preferenza.

liste siano composte da un unico candidato, con ciò in pratica “sterilizzando” il voto di preferenza. Di fatto, nelle elezioni del 2022 tranne Azione nelle ripartizioni America settentrionale e centrale e Africa, Asia, Oceania e Antartide del Senato tutte le liste più votate hanno presentato due candidati, probabilmente anche per “drenare” un maggior numero di voti (vista l’incidenza del voto di preferenza)⁴⁵.

Infine, nella l. 459/2001 spicca l’assenza di ogni previsione attuativa del principio dell’equilibrio della rappresentanza di genere, poiché tale legge non è stata aggiornata ai contenuti della l. cost. 1/2003. Tuttavia, l’attuazione di tale principio è doverosa (Corte cost., sent. 49/2003), pur potendo avvenire con modalità diverse: non vi sono quindi motivi per ritenere che la circoscrizione estero ne possa andare esente.

Si spiega quindi che la rappresentanza femminile nella circoscrizione estero sia stata costantemente assai ridotta: nelle sole elezioni della Camera del 2013 e della Camera e del Senato del 2018 essa ha raggiunto un terzo del totale.

Tabella 8. La rappresentanza di genere nelle elezioni della circoscrizione estero

| Elezioni | Camera | | Senato | |
|----------|--------|-------|--------|-------|
| | Uomini | Donne | Uomini | Donne |
| 2006 | 11 | 1 | 5 | 1 |
| 2008 | 11 | 1 | 5 | 1 |
| 2013 | 8 | 4 | 6 | 0 |
| 2018 | 8 | 4 | 4 | 2 |
| 2022 | 7 | 1 | 3 | 1 |

Sul punto, la già richiamata proposta A.C. n. 3463 si limitava a disporre che, a pena di inammissibilità, nella successione interna delle liste i candidati fossero collocati in ordine alternato per sesso.

Si potrebbe anche ipotizzare l’eventuale estensione della doppia preferenza di genere, anche se tale innovazione, oltre a scontare i dubbi già evidenziati circa questa modalità di voto nella circoscrizione estero, dovrebbe imporre un aumento ad almeno tre/quattro del numero minimo di candidati per ciascuna lista.

In caso di trasformazione del sistema elettorale in direzione maggioritaria e uninominale la tutela dell’eguaglianza di genere sarebbe più difficilmente assicurabile, salvo immaginare un vincolo legislativo alla presentazione di un numero minimo di candidati dello stesso sesso nel complesso delle ripartizioni (con ciò superando, almeno in parte, la loro “separatezza”) o la possibilità di una doppia candidatura, che pure è stata avanzata a livello dottrinale⁴⁶.

⁴⁵ Si tratta di una tendenza riscontrabile peraltro anche nelle elezioni del 2018.

⁴⁶ Così, ad esempio, si è sostenuta la possibilità di configurare un sistema elettorale uninominale maggioritario, con una doppia candidatura, maschile e femminile, per l’unico seggio. In questo originale modello, il seggio sarebbe ottenuto dalla coppia di candidati i cui voti sommati superino quelli delle altre coppie in competizione; all’interno della coppia vincente, il seggio sarebbe assegnato al candidato (uomo o donna) che abbia ottenuto più voti dell’altro: L. CARLASSARE, *L’integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, in ID.-A. DI BLASI-M. GIAMPIERETTI (a cura di), *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Padova, Cedam, 2002, 53.