

INTRODUZIONE

Questo volume prende spunto da una serie di ricerche svolte dagli autori sul tema del voto italiano all'estero¹; ricerche che vanno ad aggiungersi ad una sempre più nutrita raccolta di saggi e studi riguardanti la partecipazione elettorale e referendaria degli elettori italiani residenti all'estero, la cosiddetta rappresentanza 'estera' nel Parlamento italiano, il tema della cittadinanza, dell'emigrazione e del transnazionalismo in un contesto italiano². In esso il lettore troverà spunti, riflessioni e con-

¹ S. Battiston e B. Mascitelli, *Rappresentanza e voto in Australia*, in G. Tintori (a cura di), *Il voto degli altri. Rappresentanza e scelte elettorali degli italiani all'estero*, Rosenberg & Sellier, 2012, pp. 151-180; S. Battiston e B. Mascitelli, *Towards a common model of expatriate voting rights? The case of Italian, Greek and Irish nationals abroad*, in M. Lobo, V. Marotta e N. Oke (a cura di), *Intercultural relations in a global world*, Common Ground Publishers 2011, pp. 109-122; B. Mascitelli, R. Steele, e S. Battiston, *Diaspora Parliaments: How Australia faced the Italian Challenge*, Connor Court Publishing, 2010; S. Battiston e B. Mascitelli, *Challenging the Australian Government approach towards expatriate voting: The case of Italy*, in «Australian Journal of Political Science», vol. 44, n. 3, settembre 2009, pp. 513-519; B. Mascitelli e S. Battiston, *The Italian expatriate vote in Australia: democratic right, democratic wrong, or political opportunism?*, Connor Court Publishing, 2008; S. Battiston e B. Mascitelli, *The challenges to democracy and citizenship surrounding the vote to Italians overseas*, in «Modern Italy», vol. 13, n. 3, agosto 2008, pp. 261-280; S. Battiston e B. Mascitelli, *Full voting rights for Italian citizens overseas: citizenship gone global, Italianness or Italian party politics?*, in S. Bronitt e K. Rubenstein (a cura di), *Citizenship in a post-national world – Australia and Europe compared*, The Federation Press, 2008, pp. 1-23; B. Mascitelli e S. Battiston, *The challenges and dilemmas embedded in the Italian expatriate vote: The case study of Italians overseas*, in «Global Business And Technology Association (GBATA) Conference», Atti della conferenza tenutasi a Madrid, 8-12 luglio 2008; S. Battiston, B. Mascitelli, e B. van Ernst (a cura di), *Dual citizenship and the transnational voting rights: An Australian perspective*, in J. Gatt-Rutter, e P. Genovesi (a cura di) *Italian Australian Institute Papers*, Italian Australian Institute, 2006. Atti del seminario tenutosi presso la Swinburne University of Technology, Melbourne, 25 agosto 2006.

² Vedi ad esempio, G. Tintori (a cura di), *Il voto degli altri. Rappresentanza e scelte elettorali degli italiani all'estero*, Rosenberg & Sellier, 2012; G. Tintori, *Fardelli d'Italia? Conseguenze nazionali e transnazionali delle politiche di cittadinanza italiane*, Carocci Editore, 2009; G. Tarli Barbieri, *Il voto degli italiani all'e-*

siderazioni sul tema del voto italiano all'estero, una lettura aggiornata sulle esperienze di voto italiano nel mondo dal 2003 ad oggi, e l'analisi dei risultati di un'indagine sulla partecipazione degli italiani all'estero alle elezioni politiche del 2006. La prefazione al volume è a firma di Ugo Intini, che da giornalista e dirigente politico si è da sempre interessato al tema dell'emigrazione e del voto italiano all'estero. La postfazione di Massimo Scialla, a chiusura del volume, ha il pregio di aggiornare il tema e di riassumere le riflessioni d'oggi di politici e addetti ai lavori, dopo una serie di incontri informali, su una possibile riforma del voto italiano all'estero e della legge elettorale.

Il volume è diviso in tre capitoli. Al primo capitolo viene affidato il compito di affrontare il tema degli italiani nel mondo e del voto italiano all'estero; comunità d'italiani nel mondo, da qualche decennio a questa parte, è sempre più considerata 'italiana' e sempre meno 'emigrata'. Ma anzitutto, chi sono gli italiani nel mondo? Quanti sono e dove si concentrano? Quanti sono, tra coloro che possono vantare un'origine italiana, i potenziali cittadini italiani? Esiste un'Italia fuori dell'Italia? O Italie? Si analizzeranno, in questo capitolo, le importanti novità legislative in materia di italiani residenti all'estero, e da ultimo il voto e la rappresentanza estera, strumenti che hanno ulteriormente rafforzato il legame tra le varie comunità nel mondo e l'Italia di oggi. Viene poi offerta un'analisi dell'iter legislativo e del dibattito politico sul voto italiano all'estero che, relegato ai margini della politica italiana negli anni Cinquanta e nei decenni successivi, raggiunge il necessario consenso bipartisan negli anni Novanta. Le modifiche costituzionali e gli strumenti legislativi introdotti fra il 2000 e il 2003 concernenti la rappresentanza e le procedure di voto per gli italiani all'estero hanno riformato significativamente la prassi e il peso della partecipazione dei cittadini italiani all'estero nelle elezioni politiche e referendarie³. Questi cambiamenti della legislazione hanno reso possibile (a) la creazione di una circoscrizione estero divisa in quattro aree/ripartizioni, ovvero Europa, compresa la Federazione russa e la Turchia, l'America meridionale, l'America centrale e settentrionale, e l'Africa-Asia-Oceania-Antartide; (b) la creazione di una rappresentanza parlamentare per i connazionali residenti all'estero (12 membri alla Camera dei Depu-

stero: una riforma sbagliata, in R. D'Alimonte e A. Chiaramonte, *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, il Mulino, 2007, pp. 121-159; G. Zincone (a cura di), *Familismo legale - Come (non) diventare italiani*, Editori Laterza, 2006; F. Tarantino, *L'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani all'estero: dall'Assemblea costituente alle elezioni politiche del 2006*, tesi di laurea; M. Tirabassi (a cura di), *Itinera. Paradigmi delle migrazioni italiane*, Edizioni Fondazione Agnelli, 2005.

³ Per un elenco completo della legislazione in materia di voto italiano all'estero vedasi F. Tarantino, *Il voto degli italiani all'estero: le difficoltà incontrate in Argentina nell'attuazione delle norme*, in «Quaderni dell'Osservatorio Elettorale», n. 57, 2007, pp. 7-52.

tati e 6 membri al Senato) infine (c) la possibilità di esercitare il diritto di voto per posta, senza l'obbligo di rientrare in Italia⁴.

La rappresentanza parlamentare extra-territoriale (la circoscrizione estero) – una novità assoluta per la legislazione italiana – è stata però fortemente criticata da taluni, vedasi ad esempio l'intervento di Giovanni Sartori. In particolar modo è stato criticato il modo in cui la questione del voto degli italiani all'estero è stata rivisto e riformato⁵. Per il giurista Enrico Grosso, lo spirito riformatore che ha guidato la riforma del voto degli italiani all'estero, dotandolo di rappresentanza parlamentare, è stato pesantemente influenzato dell'opportunismo politico dei partiti italiani con l'obiettivo di guadagnare nuove fette di elettorato, fino ad allora rimaste marginali sia geograficamente sia politicamente⁶.

Il voto italiano all'estero, così come è stato rinnovato dal legislatore, si colloca a nostro avviso tra il diritto da parte dei connazionali residenti all'estero di mantenere vivo il legame (tanto culturale quanto politico) con la propria nazione d'origine e l'opportunismo politico, rappresentato dall'istituto della rappresentanza parlamentare estera e dagli appetiti elettorali dei partiti italiani intenti a raccogliere consensi ben oltre i confini nazionali e tra strati dell'elettorato rimasti fino ad ora marginali.

La legislazione che ha conferito il diritto dell'esercizio di voto per corrispondenza e la rappresentanza parlamentare agli italiani all'estero è nata tuttavia dopo decenni di dibattiti, spinte riformatrici e battute d'arresto. Mirko Tremaglia è stato uno dei sostenitori più convinti della 'battaglia' del voto italiano all'estero e tra i più impegnati nel processo di riforma fra gli anni 2000 e 2003. La forte opposizione del Partito comunista italiano (Pci) ad ogni tipo di cambiamento legislativo in quest'area aveva rinviato per decenni le proposte avanzate dal Movimento sociale italiano (Msi) e da Tremaglia. Solo nel corso degli anni Ottanta e Novanta si è raggiunto un graduale consenso bipartisan, spianando la strada per un conclusivo accordo politico.

La nuova legislazione in materia elettorale ha rafforzato il principio della cittadinanza italiana basato sullo *ius sanguinis*. Il voto italiano all'estero (per gli italiani che hanno mantenuto la cittadinanza italiana o che lo sono diventati per discendenza o matrimonio) è ormai una realtà, così come lo è in alcuni altri paesi, fra questi la Francia, il Portogallo, la Croazia, il Mozambico e la Colombia⁷. Ma se in alcuni paesi si stanno discutendo

⁴ Vige tuttavia per l'elettore italiano residente all'estero l'obbligo di rientro in Italia per le votazioni comunali, provinciali e regionali.

⁵ G. Sartori, *Collegi orbitanti nello spazio. L'assurdo progetto Tremaglia per il voto degli italiani all'estero*, in «Corriere della Sera», 21 settembre 1999. Pubblicato anche in G. Sartori, *Mala Tempora*, Editori Laterza, 2004, pp. 171-74.

⁶ E. Grosso, *La titolarità del voto di diritto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Giappichelli Editore, 2001.

⁷ B. Mascitelli, R. Steele e S. Battiston, *Diaspora Parliaments: How Australia faced the Italian Challenge*, Connor Court Publishing, 2010, pp. 39-41.

disegni di legge che introducono l'istituto della rappresentanza estera (ad esempio Grecia ed Irlanda), in altri, laddove era stata creata una rappresentanza parlamentare per le proprie comunità nazionali residenti all'estero, è stata rimossa la circoscrizione estero. È il caso del Marocco. Negli anni Novanta il Marocco creò un sistema simile a quello italiano istituendo la rappresentanza estera per i connazionali all'estero. Tuttavia l'istituto della rappresentanza estera venne in seguito eliminato in virtù del fatto che il legame tra i parlamentari esteri marocchini, stabilitisi permanentemente nella capitale Rabat, e le comunità di riferimento all'estero si affievoliva nel corso degli anni. La cartina di tornasole era rappresentata dalle mutate caratteristiche dei parlamentari eletti all'estero che assumevano nel tempo sempre più le caratteristiche di rappresentanti locali e sempre meno quello di portavoce degli interessi delle comunità di connazionali all'estero⁸.

Nel caso italiano, il paradosso sta nei due pesi e due misure che lo Stato adopera nel determinare chi fa parte *de iure* e *de facto* della *polis* italiana: da una parte i discendenti di italiani nel mondo (*de iure*), favoriti dallo *ius sanguinis* nell'ottenere la cittadinanza italiana, e dall'altra gli immigrati (*de facto*) stabilitisi in Italia ma scoraggiati dall'ottenere la cittadinanza italiana che non riconosce lo *ius soli*⁹. Migliaia di immigrati che vivono e lavorano legalmente in Italia non saranno mai (o sarà molto difficile esserlo) idonei alla cittadinanza italiana secondo la legge vigente; paradossalmente questi immigrati hanno meno diritti degli stranieri che possono richiedere ed ottenere la cittadinanza italiana pur non avendo mai messo piede nel paese in virtù della loro discendenza italiana. Quest'ambiguità è stata ben documentata da Giovanna Zincone¹⁰.

Il conseguimento della cittadinanza italiana secondo il diritto dello *ius sanguinis* ha, a nostro parere, istituzionalizzato pure il concetto di italianità all'estero; ora rafforzato dal voto e dalla rappresentanza estera. Si è per certi versi radicalizzato il divario tra chi è italiano (cittadino) e chi lo è stato e/o si sente di appartenere alla comunità italiana all'estero pur non essendolo formalmente (ad esempio in caso degli oriundi italiani).

Il secondo capitolo prende in esame le varie esperienze di voto che numerose si sono succedute a cadenza quasi annuale dal 2003 al 2011: referendum abrogativi, referendum costituzionale, primarie, elezione dei Comitati degli Italiani all'Estero (Comites) ed elezioni politiche. L'elezione di diciotto parlamentari nella circoscrizione estero va ad annoverarsi tra le novità emerse alle elezioni politiche del 2006. Proprio il risultato di queste elezioni,

⁸ F. Pastore, *Immigration in Italy today. A community out of balance: Nationality law and migration politics in the history of post-unification Italy*, in «Journal of Modern Italian Studies», vol. 9, n. 1, 2004, p. 36.

⁹ G. Tintori, *Fardelli d'Italia? Conseguenze nazionali e transnazionali delle politiche di cittadinanza italiane*, Carocci Editore, 2009, p. 123.

¹⁰ G. Zincone (a cura di), *Familismo legale - Come (non) diventare italiani*, Editori Laterza, 2006.

che avevano portato alla vittoria il centrosinistra grazie ai seggi conquistati all'estero, metteva in luce tanto l'effetto della nuova legislazione quanto una serie di anomalie e problematiche proprie del voto degli italiani all'estero¹¹. Con le successive elezioni del 2008, che si sono concluse con una netta vittoria della coalizione di centrodestra e che hanno portato nuovamente al governo Silvio Berlusconi, passava in secondo ordine la novità del voto degli elettori all'estero, che in questa tornata elettorale era stato molto meno incisivo e determinante per la vittoria di una delle due maggiori coalizioni.

Dalle elezioni del 2008, i continui cambiamenti del sistema dei partiti in Italia non si sono arrestati. Sono emerse nuove formazioni come il Partito democratico (Pd) o La Destra, mentre altri, come l'Unione (2005-2008), sono scomparsi. Altri partiti hanno deciso invece di presentarsi alle elezioni nelle vesti di partiti indipendenti come l'Unione dei democratici cristiani e di centro (Udc), rafforzando così il carattere transitorio delle coalizioni politiche nella politica italiana.

Si è a lungo ipotizzato un orientamento maggioritario verso destra, quasi reazionario, della comunità italiana all'estero. Per Mirko Tremaglia ed altri nell'area politica di centro-destra, ma anche in varie sacche di centro-sinistra, c'è stata per anni la profonda convinzione della collocazione politica a destra della maggioranza degli italiani all'estero. Tuttavia, non vi era nessuna prova a conferma di questa teoria, a dimostrazione che qualsiasi tentativo di categorizzazione in termini politici dell'elettore medio all'estero era in partenza estremamente difficile. L'esito delle elezioni del 2006 e 2008 ha dimostrato che lo stereotipo dell'elettore estero era ben lontano dalla realtà.

I risultati di un'indagine condotta dagli autori tra giugno 2007 e marzo 2008 vengono esaminati nel terzo e ultimo capitolo. Nel 2006, mentre gli italiani all'estero si preparavano a votare e a scegliere i loro rappresentanti, poco si sapeva di questo 'elettorato estero'. Questa mancanza di dati ci ha indotto a preparare e distribuire un questionario destinato a tutti gli aventi diritto al voto residenti in Australia. L'obiettivo del sondaggio era di analizzare comportamenti, raccogliere commenti e opinioni tra gli italiani residenti in Australia (di prima o successive generazioni) in occasione delle elezioni politiche del 2006. Oltre a domande specifiche sulla scelta del voto, ai partecipanti è stato chiesto di commentare sulla scelta del partito politico o coalizione, del candidato/personalità, delle fonti di informazione prescelte, del rapporto tra elettore ed eletti, sul diritto degli italiani all'estero di votare per le elezioni e referendum italiani e via dicendo. I risultati di questa indagine offrono degli spunti di riflessione sugli effetti transnazionali delle politiche italiane di voto e di rappresentanza parlamentare estera.

¹¹ G. Tarli Barbieri, *Il voto degli italiani all'estero: una riforma sbagliata*, in R. D'Alimonte e A. Chiamonte, *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, il Mulino, 2007, pp. 121, 151-57.

Il voto per gli italiani all'estero ha suscitato, e non poteva essere altrimenti, profondi e complessi interrogativi su: doppia cittadinanza, fedeltà nazionale, diritti e responsabilità legate all'esperienza emigratoria.