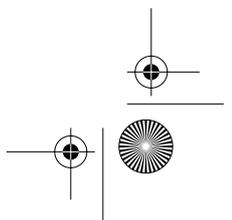
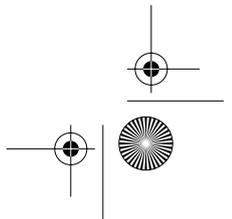
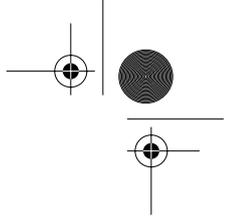
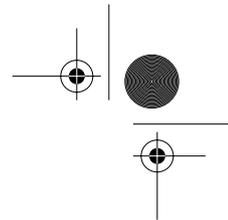


# IL VOTO DEGLI ITALIANI ALL'ESTERO: LE DIFFICOLTÀ INCONTRATE IN ARGENTINA NELL'ATTUAZIONE DELLE NORME

di FRANCESCO TARANTINO







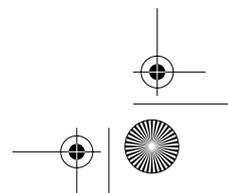
### 1. *La complessa riforma del voto all'estero*

La lunga gestazione che ha preceduto l'approvazione della normativa sull'esercizio all'estero del diritto di voto è nota a tutti ed è esemplificativa della presenza di numerose difficoltà, di ordine tecnico e politico, incontrate sul tema. Il problema nacque all'inizio del secolo scorso, nel momento di massimo flusso migratorio in uscita dal nostro Paese. Il dibattito iniziale, che proseguì fino alla nascita delle istituzioni repubblicane, era orientato soprattutto alla questione generale del diritto di voto e alla partecipazione degli emigrati alla vita politica dell'Italia<sup>1</sup>. Dopo la seconda guerra mondiale, alla questione emigratoria si aggiunse il problema dei numerosi prigionieri di guerra che non avrebbero potuto partecipare all'elezione dell'Assemblea Costituente e alle importanti scelte istituzionali di quegli anni: in uno storico discorso pronunciato il 15 febbraio 1946 alla Consulta Nazionale, dal suo vicepresidente Mario Cingolani, si individuò per la prima volta la motivazione giuridica più importante che da quel giorno accompagnò tutte le proposte avanzate in tema di voto all'estero fino all'approvazione dell'attuale normativa: l'esclusione dal voto sarebbe stata infatti, nelle parole del vicepresidente della Consulta, una palese negazione «della più caratteristica manifestazione dello stato di cittadinanza in virtù della quale ogni cittadino ha il diritto di concorrere all'ordinamento politico del proprio paese»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Il tema della partecipazione al voto degli emigrati fu trattato, per la prima volta, nel corso del Congresso degli Emigranti Friulani tenutosi a San Daniele del Friuli il 2 dicembre del 1908: in seguito ad un voto espresso da tale Congresso, il Segretariato dell'emigrazione di Udine, diretto dall'on. Piemonte, avviò un'inchiesta sul tema dell'esercizio del voto all'estero alla quale numerose personalità politiche, da Luigi Luzzati a Filippo Turati risposero, accettando il principio dell'effettiva partecipazione al voto dei connazionali emigrati.

<sup>2</sup> Mario Cingolani, *Il voto politico agli italiani all'estero*, Roma, Tipografia del Senato, 1959, p. 4.



In seno all'Assemblea Costituente furono diversi i dibattiti legati alla questione del voto all'estero ma, nonostante due interessanti proposte degli onorevoli Piemonte e Schiavetti, i costituenti giunsero soltanto a riconoscere pienamente, nell'art. 48 Cost., il diritto di voto per i cittadini italiani residenti all'estero delegando però il futuro legislatore a disciplinare il concreto esercizio di tale diritto<sup>3</sup>.

La prima proposta di legge presentata nel Parlamento repubblicano, fu quella dell'on. Ferretti (MSI) nel 1955; da quel momento, in ogni Legislatura, vennero presentate numerose proposte che tentarono, in maniera diversa, di disciplinare l'esercizio all'estero del diritto di voto<sup>4</sup>.

Dopo 48 anni di dibattito parlamentare e 143 progetti di legge ordinari e costituzionali presentati, il legislatore ha introdotto le modalità attraverso cui i nostri connazionali possono esercitare il voto negli Stati esteri di residenza. È possibile affermare pacificamente che le cause dell'enorme ritardo, di ordine tecnico-giuridico, hanno avuto un peso certamente più rilevante delle cause prettamente politiche<sup>5</sup>. Le soluzioni adottate dal legislatore, con l'approvazione di diverse norme ordinarie e costituzionali tra il 2000 ed il 2003, non sono infatti risultate immuni da dubbi, perplessità e carenze rivelatesi nella fase d'attuazione<sup>6</sup>.

Come abbiamo già ricordato, ma vale la pena ribadirlo, il legislatore non ha attribuito alcun diritto di voto ai cittadini residenti all'estero (diritto già riconosciuto pienamente dalla Costituzione del 1948) ma ha solo disciplinato le modalità attraverso cui è possibile esercitare all'estero tale diritto, senza dover tornare in Italia.

---

<sup>3</sup> Per una completa ricostruzione delle discussioni in Assemblea Costituente cfr: AA.VV., *La Costituzione della Repubblica Italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, vol. III, Camera dei Deputati, pp. 1807-1808, 1953; Atti dell'Assemblea Costituente, *Discussioni*, Camera dei Deputati, vol. 5, pp. 4107-4149; Atti della Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, sedute 18 settembre 1946 e 22 ottobre 1946.

<sup>4</sup> Carlo Fusaro svolse, nella sua relazione ad un seminario di studi nel 1988, una dettagliata analisi, corredata di tabelle illustrative, sulla progettazione legislativa dalla Prima alla Decima legislatura, individuando la genealogia di molti progetti di legge. La prima proposta ad esempio, il progetto Ferretti del 1955, fu presentata nella II Legislatura e venne riproposta poi alla Camera nella III, IV, e V Legislatura e nuovamente al Senato nella V, VI e VII risultando così continuativamente agli atti del Parlamento per ben ventiquattro anni. C.Fusaro in *Esercizio del diritto di voto degli italiani all'estero*, *Atti del Seminario Fiorentino del 1° ottobre 1988*, Ministero degli Affari Esteri e CNEL (a cura del), Roma, Fratelli Palombi, 1988, pp. 15-16.

<sup>5</sup> In tal senso si espresse Carlo Fusaro in occasione del già citato seminario fiorentino.

<sup>6</sup> I principali atti normativi che costituiscono il *corpus* della riforma sul voto all'estero sono: la L.Cost. 17 gennaio 2000, n. 1, *Modifica all' articolo 48 della Costituzione concernente l' istituzione della circoscrizione Estero per l' esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all' estero*; L. Cost. 23 gennaio 2001, n. 1, *Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero di deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero*, Legge 27 dicembre 2001, n. 459, *Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero*; D.P.R. 2 aprile 2003, n. 104, *Regolamento di attuazione della Legge 27 dicembre 2001, n. 459, recante disciplina per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero*; Legge 27 maggio 2002, n. 104, *Disposizioni per il completamento e l'aggiornamento dei dati per la rilevazione dei cittadini italiani residenti all'estero e modifiche alla L. 27 ottobre 1988, n. 470*.

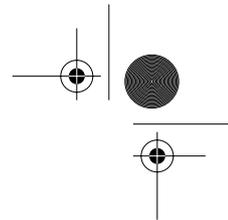
I punti fondamentali della disciplina, di cui la cosiddetta Legge Tremaglia (L.27 dicembre 2001, n.459) è solo una parte, ruotano attorno ad una scelta precisa che è quella della modalità di voto per corrispondenza per l'elezione di una rappresentanza parlamentare *ad hoc*. Nelle liste elettorali, compilate dal Ministero dell'Interno, sono inseriti d'ufficio tutti quei cittadini, stabilmente residenti all'estero, che risultano contemporaneamente iscritti all'AIRE (Anagrafe degli italiani residenti all'estero) e agli Schedari consolari (o tutt'al più solo all'AIRE)<sup>7</sup>; a questi è spedito, al proprio domicilio all'estero, un plico contenente le schede elettorali che, una volta votate, devono essere rispedite e pervenire ai Consolati entro le ore 16 del giovedì antecedente la data delle votazioni in Italia. I plichi sono poi spediti in Italia e raccolti presso le strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri nel Comune di Castelnuovo di Porto, vicino Roma, ove avviene lo scrutinio contemporaneamente a quello dei seggi del territorio nazionale.

Al fine di eleggere i diciotto rappresentanti degli italiani nel mondo (dodici deputati e sei senatori), è stata istituita, con la L. Cost. 17 gennaio 2000, n.1, un'unica circoscrizione Estero suddivisa in quattro ripartizioni che comprendono macroaree continentali determinate in base al numero di connazionali residenti. È stata quindi rigettata l'idea di un voto che confluisse nei collegi italiani d'appartenenza al fine di evitare distorsioni ma soprattutto per garantire una "rappresentanza separata" degli italiani all'estero<sup>8</sup>.

Il sistema elettorale è proporzionale a scrutinio di lista, con la possibilità, a differenza del territorio nazionale, di esprimere una o due preferenze (a seconda che i seggi in palio nella ripartizione siano uno o due); dato il numero esiguo di seggi da attribuire, gli effetti sono però puramente maggioritari. Il legislatore ha introdotto inoltre, al discusso art. 8 della L. 27 dicembre 2001, n. 459, un vincolo di residenza nella ripartizione come requisito per l'elettorato passivo. Il voto per

<sup>7</sup> In quest'ottica sono state categoricamente rifiutate le poche proposte di legge che prevedevano una manifestazione d'interesse del connazionale ad esprimere il proprio voto all'estero. La proposta più innovativa, sotto questo profilo, fu quella del PDS nel 1995: il progetto Pezzoni (AC 2791, XII Legislatura) avanzava per la prima volta l'idea dell'«opzione positiva»: i concittadini residenti all'estero avrebbero potuto votare per corrispondenza «registrandosi», segnalando cioè la loro volontà e il loro indirizzo ai consolati. In tal modo si avrebbe contribuito, da un lato, a risolvere il problema dell'aggiornamento delle anagrafi e, dall'altro, a risolvere le questioni derivanti da una stratificazione storica e culturale dell'emigrazione italiana: solo chi fosse stato davvero interessato avrebbe esercitato il voto. Questo indirizzo fu seguito da quasi tutti i progetti di legge presentati dal centrosinistra nella XIII legislatura ma fu abbandonato definitivamente nel corso degli *iter* parlamentari, nel tentativo di trovare una conciliazione con le proposte del centrodestra, prevalentemente contrarie a questa impostazione. Nella XIV legislatura la «manifestazione d'interesse» a votare all'estero scomparve dalla proposta Tremaglia che giunse ad approvazione nel dicembre 2001.

<sup>8</sup> In tutta la normativa è ben evidente una continua tensione tra norme che tendono ad equiparare i cittadini all'estero a quelli residenti in Italia (contro la nota discriminazione tra «cittadini di serie A e cittadini di serie B») e norme che tendono, viceversa, ad esaltare una specificità del connazionale emigrato, secondo una concezione che talvolta nasconde un mero sentimento risarcitorio. È possibile affermare che l'ultimo di questi indirizzi ha finito però per prevalere, disegnando una vera e propria rappresentanza separata, la quale non ha mancato di suscitare le critiche di quei costituzionalisti che vi hanno visto una minaccia per l'art. 67 Cost.



corrispondenza si applica soltanto alle elezioni politiche e ai *referendum* mentre è esclusa la sua applicazione in occasione di elezioni amministrative (alle quali peraltro i cittadini all'estero possono votare rientrando in Italia presso la circoscrizione del comune d'iscrizione anagrafica).

Sono questi i punti fondamentali della normativa approvata ma, nel corso della nostra analisi, torneremo in maniera più approfondita su alcuni aspetti maggiormente interessanti ai nostri fini.

## 2. *Il passaggio dalle norme alla prassi in Argentina, alla vigilia delle elezioni politiche 2006*

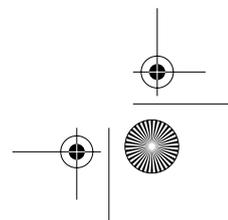
L'obiettivo di questo saggio è quello di focalizzare l'attenzione proprio sul momento del delicato passaggio dalle norme alla prassi, per comprendere che tipo di difficoltà si sono dovute affrontare nell'organizzazione del primo voto politico all'estero della storia italiana. Abbiamo scelto di osservare, infatti, questo passaggio in un luogo ed un tempo precisi: la nostra rete consolare in Argentina, nella fase preparatoria immediatamente precedente alle elezioni politiche del 2006. La scelta è stata dettata da un lato dalle molteplici peculiarità offerte dal contesto argentino e dall'altro dall'indubbia rilevanza che la consultazione politica ha rappresentato, essendo stata il più importante banco di prova della nuova normativa, non solo per la posta in gioco ma anche e soprattutto per la partecipazione più consistente, per la maggiore mobilitazione e il maggior grado di polarizzazione della competizione.

Le considerazioni che svolgeremo sono frutto di una lunga serie di indagini e ricerche svolte in Argentina tra i mesi di agosto e novembre 2005, finalizzate alla stesura di una tesi di laurea in Sistema politico italiano e coordinate dal prof. Antonio Agosta (Facoltà di Scienze politiche, Università di Roma Tre)<sup>9</sup>. Le ricerche sul campo, svolte personalmente e finanziate da una borsa di studio, si sono avvalse di metodi diversi: la parte più cospicua è stata l'osservazione diretta di alcune delicate operazioni svolte dagli uffici consolari, nonché l'acquisizione di dati, generalmente non divulgati, presso i medesimi uffici. Abbiamo anche condotto alcune importanti interviste con i responsabili diplomatici italiani e con i principali protagonisti e candidati del voto all'estero, tra i quali il senatore Luigi Pallaro, esponente della collettività italiana in Argentina.

Attraverso dunque le interviste, l'acquisizione di dati e l'osservazione delle fasi preliminari del voto, abbiamo cercato di evidenziare quali problemi applicativi ha incontrato la legge sul voto all'estero, alla sua prova più importante.

---

<sup>9</sup> La maggior parte dei dati forniti nel presente saggio, e parte delle considerazioni che svolgeremo, sono frutto del contributo della Direzione Centrale per i Servizi Elettorali del Ministero dell'Interno, l'Ufficio VII, Dipartimento Generale Italiani nel Mondo e Politiche Migratorie, del Ministero degli Affari Esteri, dell'Ufficio Emigrazione e Affari Sociali dell'Ambasciata d'Italia a Buenos Aires e del Consolato generale d'Italia a La Plata.



*Perché l'Argentina?* - L'Argentina presenta una serie di peculiarità che la rendono un caso di studio assolutamente privilegiato: qui risiede una delle comunità italiane più consistenti al mondo. I dati del Ministero degli Affari Esteri (d'ora in avanti MAE) parlavano, a luglio del 2005, di 640.418 connazionali residenti mentre il Ministero dell'Interno, alla stessa data, registrava 454.039 cittadini italiani iscritti all'AIRE e residenti nel Paese sudamericano. È immediato, dall'osservazione di queste semplici cifre, che uno dei problemi più gravi, la discrepanza tra i due archivi attraverso cui i nostri connazionali sono stati "censiti", ha trovato qui un terreno assai fertile<sup>10</sup>. La massiccia presenza d'italiani ha confermato, inoltre, l'Argentina, primo paese quanto a numero di votanti: ben il 17,7% dei plichi rientrati in Italia, per le elezioni politiche del 2006, proveniva dalla rete consolare argentina.

Allargando l'osservazione alla più ampia categoria degli "oriundi" è stato stimato in circa 10 milioni (poco meno di un terzo dell'intera popolazione argentina), il numero di discendenti da italiani. Osservando tali numeri alla luce della vigente normativa italiana in tema di riacquisto della cittadinanza da parte dei

<sup>10</sup> Per aver chiaro l'ambito della nostra discussione vale la pena ricordare brevemente l'anomalia, tutta italiana, del duplice sistema di registrazione dei nostri connazionali residenti all'estero: da un lato vi sono gli schedari consolari, tenuti dai singoli uffici diplomatici nel mondo e gestiti dal Ministero degli Affari Esteri; dall'altro le AIRE (Anagrafe degli italiani residenti all'estero) di ogni singolo comune italiano, raccolte nell'AIRE centrale che è gestita dal Ministero degli Interni. L'aggiornamento degli schedari consolari, istituiti nel 1967 non a fini elettorali ma con il solo scopo di censire le comunità italiane, è effettuato in base alle dichiarazioni rese dai nostri concittadini che si trasferiscono o che cambiano domicilio all'estero. È previsto però che, nel caso fossero scaduti i termini per la presentazione delle suddette dichiarazioni, gli uffici consolari possano scrivere d'ufficio, nei propri schedari, i cittadini per i quali si ha conoscenza dell'avvenuto trasferimento (L. 27 ottobre 1988, n. 470, art. 6, comma 6). La norma del 1967 stabilisce altresì che l'iscrizione nello schedario consolare «non costituisce prova dello stato di cittadinanza», che però è il fondamento del diritto di voto. In compenso gli schedari consolari, poiché istituiti direttamente all'estero, dovrebbero essere più puntuali per certi dati relativi alla reperibilità del connazionale. L'AIRE, invece, è un'anagrafe finalizzata alla predisposizione di liste elettorali: coloro che vi sono compresi, se in possesso dei requisiti per l'esercizio del diritto elettorale attivo, sono iscritti d'ufficio nelle liste elettorali.

Le norme istitutive dell'AIRE, introdotte nel 1988, sono più puntuali di quelle degli schedari consolari ma presentano una grave lacuna: l'obbligo di iscrizione anagrafica non è accompagnato da alcuna sanzione in caso di inadempienza da parte del cittadino che si trasferisce all'estero per un periodo superiore a dodici mesi. Ne deriva che molti cittadini non danno comunicazione del trasferimento al proprio comune in Italia mentre è più frequente che entrino in contatto con le Autorità consolari del paese di destinazione.

La discrepanza tra i due archivi è divenuta di notevole rilievo proprio in occasione dei dibattiti sul voto all'estero, nell'ambito delle discussioni sull'elettorato attivo. Si è tentato dunque, negli ultimi anni, di bonificare i dati del Ministero dell'Interno e del Ministero degli Esteri soprattutto dopo l'approvazione della L.459/2001 che ha stabilito, introducendo *de facto* un'ulteriore fonte per il computo dei nostri connazionali, l'unificazione dei dati dei due elenchi al fine di individuare gli elettori all'estero in occasione delle consultazioni elettorali. Va precisato che lo scarto esistente tra i due elenchi, che ha toccato punte di un milione di nominativi, si è notevolmente ridotto nell'ultimo quinquennio anche se non completamente sanato. Affronteremo nelle prossime pagine i motivi di tale discrepanza relativamente al caso di studio argentino. Sui requisiti e sulle modalità di iscrizione e cancellazione dei cittadini all'estero dall'AIRE si rimanda alla legislazione vigente in materia (L.27 ottobre 1988, n. 470 e L.27 maggio 2002, n.104).

discendenti, è facile comprendere la preoccupazione dell'Ambasciata d'Italia a Buenos Aires, secondo cui, nel giro di 15 anni, la collettività italiana in Argentina giungerebbe al milione di unità, con un proporzionale aumento dell'elettorato.

Altro fattore che suscita un notevole interesse nei confronti del paese sudamericano è da ricercare nelle sue condizioni economiche o, più esattamente, nell'influenza di queste sul tema della cittadinanza italiana e sui diritti politici ad essa connessi; la dura crisi del 2001, nota all'intera opinione pubblica mondiale, ha spinto moltissimi giovani argentini ad avviare le pratiche per la cittadinanza italiana in modo da ottenere quello che ormai è chiamato *pasaporte comunitario*, garanzia e via d'uscita nel caso in cui la situazione tornasse a peggiorare. Per questo motivo le richieste di ricostruzione della cittadinanza italiana sono esponenzialmente aumentate negli ultimi anni<sup>11</sup>.

*Il ruolo della rete consolare italiana nell'organizzazione del voto* - In Argentina sono attivi sei Consolati Generali, due Consolati e due agenzie consolari. La circoscrizione consolare di Buenos Aires è la più grande non soltanto di tutta l'Argentina (da sola conta 345.483 cittadini italiani iscritti negli schedari pari, cioè, a circa il 54% del totale di italiani residenti nel paese)<sup>12</sup> ma di tutto il mondo, seguita dalla circoscrizione consolare di Stoccarda, in Germania. Comparando il dato di Buenos Aires sul totale mondiale, emerge che gli italiani residenti nella sola circoscrizione della *Capital Federal* rappresentano circa il 6-7% del totale mondiale di italiani residenti all'estero. È facile immaginare l'enorme lavoro di un consolato alle prese con oltre trecentomila cittadini che rientrano nella propria amministrazione, impegno che richiede uno sforzo costante al di là della congiuntura.

La legge Tremaglia ed il successivo regolamento d'attuazione hanno previsto che la maggior parte degli adempimenti amministrativi per il voto all'estero siano a carico dei consolati. I consolati si occupano di concludere le intese in forma semplificata, nonché di stabilire le forme di collaborazione con gli Stati in cui si trovano al fine di garantire lo svolgimento della campagna elettorale; ai consolati vanno inviate le opzioni di voto in Italia entro il termine prestabilito e sono i consolati a dover stampare le schede ed i certificati elettorali, organizzandone poi la spedizione a tutti i concittadini residenti nella relativa circoscrizione consolare. Le schede, una volta votate, vengono rinviate ai consolati che si occupano di incenerire quelle pervenute oltre le ore 16 del giovedì antecedente il giorno delle votazioni in Italia.

Questi sono gli adempimenti strettamente connessi all'occasione del voto, ma non sono tutti. Prima delle delicate funzioni di spedizione dei plichi, che già implicano delicate scelte dei consolati in materia di sicurezza dei recapiti, il più

<sup>11</sup> Tra il 1988 e il 1997 in media sono stati riconosciuti, in Argentina, 9.100 nuovi cittadini italiani all'anno; nel solo triennio 1998-2000 tale media è salita a 20.580 e dal 2001 ad oggi, le Autorità italiane hanno riconosciuto oltre 40.000 nuovi cittadini italiani all'anno. L'aumento, in quasi venti anni è stato del 340%. (Fonte: Ufficio Emigrazione e Affari Sociali, Ambasciata d'Italia a Buenos Aires).

<sup>12</sup> Fonte: Consolato Generale d'Italia a Buenos Aires ([www.consbuenaosaires.esteri.it](http://www.consbuenaosaires.esteri.it))

complesso compito è, senza dubbio, quello della bonifica dell'elenco dei cittadini italiani all'estero da cui verranno formate le liste elettorali. In altre parole si tratta dell'allineamento dei dati relativi ai cittadini iscritti nei propri schedari (e presumibilmente residenti nella circoscrizione consolare) con i dati contenuti nell'elenco aggiornato inviato dal Ministero dell'Interno<sup>13</sup>. È qui che emerge il primo problema, quello dell'annosa difformità esistente tra i dati dell'Anagrafe degli italiani all'estero (AIRE) e i dati degli schedari consolari.

Su questo aspetto l'abilità dell'ufficio consolare è di notevole importanza e si basa su una stretta collaborazione con i comuni italiani con cui è necessaria una stabile ed efficace comunicazione, al fine di aggiornare ed allineare le posizioni anagrafiche dei nostri connazionali. Il problema è, ai fini elettorali, quello di avere la certezza che il cittadino sia contemporaneamente iscritto all'AIRE presso un comune italiano e risulti negli schedari consolari dello Stato presso cui ha stabilito la residenza. I comuni ricevono ogni giorno migliaia di richieste, da parte delle rappresentanze diplomatiche italiane, di inserimento nell'AIRE di cittadini che si presentano agli uffici consolari per svariati motivi.

L'indagine che abbiamo condotto in Argentina, attraverso l'osservazione diretta dell'attività consolare, è scaturita proprio dalla riflessione circa i compiti affidati dal legislatore ai consolati in merito ad alcuni aspetti problematici della legge. La scelta di non istituire seggi presso le loro sedi ha, effettivamente, ridimensionato il ruolo delle rappresentanze diplomatiche ma questo è vero solo in teoria. Nel nostro studio, condotto soprattutto presso l'Ambasciata d'Italia a Buenos Aires e presso il Consolato Generale de La Plata, scelto come ufficio modello nell'indagine, è emersa una vasta sfera di competenze che gli uffici consolari sono chiamati ad assolvere per organizzare e rendere *certo e sicuro* l'esercizio del diritto di voto all'estero.

Certezza e sicurezza del voto, sono perciò, le due caratteristiche che abbiamo voluto considerare in questa ricerca: da un lato vi sono le questioni relative alla certezza degli aventi diritto al voto, la complessa questione anagrafica e la difficile formazione degli elenchi elettorali; dall'altro vi sono i problemi di sicurezza nell'organizzazione del voto, con tutte le peculiarità che può presentare il voto per corrispondenza.

---

<sup>13</sup> Sul punto si ricorda che l'elettorato attivo spetta, ai sensi dell'art. 1 della L. 27 dicembre 2001, n.459, ai cittadini italiani residenti all'estero iscritti nelle relative liste elettorali disciplinate dall'art. 5. Questo è probabilmente tra i più celebri e controversi articoli della normativa ed è l'origine delle enormi difficoltà incontrate nella formazione delle liste elettorali: la norma stabilisce che il Governo, mediante unificazione dei dati dell'anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE) e degli schedari consolari, provveda a realizzare l'elenco aggiornato dei cittadini italiani residenti all'estero al fine di predisporre le relative liste elettorali. Il Regolamento d'attuazione, adottato con D.P.R. 2 aprile 2003, n.104, disciplina in che modo vada effettuata l'operazione: il meccanismo prevede in sostanza che i cittadini, i cui nominativi si trovino in entrambi gli elenchi (o solo in quello dell'AIRE), possono essere considerati automaticamente elettori a patto che ne posseggano i requisiti previsti dalla legge.

*Le due questioni più problematiche nell'attuazione delle norme: formazione degli elenchi elettorali e spedizione dei plichi* - Per comprendere meglio il senso delle nostre osservazioni è opportuno riprendere brevemente il quadro normativo di riferimento, relativamente ai soli due temi che prendiamo in considerazione, quello della formazione delle liste elettorali e quello della spedizione dei plichi ai singoli elettori.

Come è noto, sono automaticamente inseriti nelle liste elettorali tutti quei cittadini che risultano iscritti sia all'AIRE che agli schedari consolari. Nasce quindi, da questa disposizione, la grande questione dell'allineamento dei due elenchi anagrafici che avrebbe dovuto consentire di individuare con una certa facilità gli elettori della circoscrizione Estero.

L'AIRE, quindi, è parte integrante di tali elenchi così come i dati degli schedari consolari nonostante la loro grande discrepanza e la diversa natura delle due banche di dati. La scelta del legislatore è stata, in sostanza, una scelta di compromesso tra due opposte esigenze: da un lato quella di includere il maggior numero possibile di concittadini nelle liste elettorali (e infatti gli schedari consolari sono sempre stati numericamente superiori alle anagrafi comunali) e dall'altro quella di non snaturare l'unitarietà della materia anagrafico-elettorale di cui è garante, nel nostro ordinamento, l'amministrazione comunale. Il criterio seguito ha però di fatto privilegiato la visione estensiva dell'elettorato attivo all'estero piuttosto che garantire un alto grado di sicurezza nella formazione degli elenchi elettorali.

La questione è un punto di assoluto rilievo nell'ambito delle riflessioni sulla certezza offerta dall'esercizio all'estero del diritto di voto. Potremmo definire "certo" un sistema in cui è chiara ed immediata l'individuazione del corpo elettorale. Le considerazioni circa la certezza offerta dal voto all'estero offrono lo spunto per altre riflessioni più attinenti all'ambito della sicurezza del nuovo strumento legislativo.

Per quanto riguarda il secondo problema, come è noto, il legislatore ha scelto di adottare il voto per corrispondenza stabilendo soltanto le linee generali dell'istituto e lasciando ai singoli consolati la facoltà di scegliere le concrete modalità di recapito dei plichi elettorali.

Se da un lato emerge, dunque, il problema di chi abbia concretamente diritto al voto (e degli strumenti per individuare con certezza gli elettori), dall'altro c'è l'esigenza di chiedersi che grado di sicurezza offre il sistema di voto per corrispondenza anche e soprattutto alla luce delle difficoltà relative alla formazione degli elenchi elettorali. Le due questioni sono strettamente connesse perché è immediato che la presenza di difficoltà nell'individuare il corpo elettorale apre la strada ad alcuni dubbi su quegli elettori che, inseriti nelle liste, si vedono recapitare al proprio domicilio le schede elettorali. In altre parole, se a causa di errori o imprecisioni, qualcuno non è inserito nelle liste elettorali è lecito pensare che qualcuno vi sia inserito a torto e che le relative schede elettorali siano "in circolazione" proprio per la scelta del legislatore di rendere automatica l'iscrizione nelle liste elettorali.

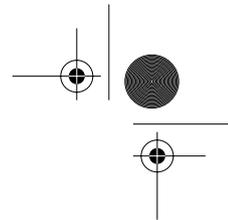
Non intendiamo riferirci alle presunte irregolarità del voto all'estero o alle vere e proprie denunce di brogli elettorali che, all'indomani dell'esito elettorale, hanno infiammato il dibattito politico e incuriosito l'opinione pubblica. L'obiettivo del nostro saggio è quello di individuare quali difficoltà e quali reali minacce sono emerse alla sicurezza del voto per corrispondenza; si tratta di definire, in altre parole, se il voto per corrispondenza può dirsi sicuro e, qualora non lo sia, comprenderne la causa sulla base dell'osservazione empirica e della prassi svolta dai Consolati in Argentina nella fase di spedizione, recapito e ricezione dei plichi elettorali<sup>14</sup>. Le considerazioni che faremo traggono origine, come già ricordato, dall'osservazione diretta negli uffici consolari di La Plata e Buenos Aires e da una serie di colloqui avuti, sempre tra il mese di agosto e novembre 2005, con il dott. Fabrizio Marcelli, Consigliere per l'Emigrazione e gli Affari Sociali dell'Ambasciata d'Italia a Buenos Aires, che ha il ruolo di coordinare e supervisionare le attività dei vari uffici consolari in Argentina.

### *3. La formazione degli elenchi elettorali: uno spunto di riflessione sulla certezza del voto*

La determinazione del corpo elettorale concorre alla certezza del voto, presupposto essenziale, in qualsiasi democrazia, al regolare svolgimento delle elezioni. Abbiamo visto che il legislatore ha stabilito che il corpo elettorale all'estero vada identificato in base all'unificazione dei dati delle AIRE comunali e degli schedari consolari. Il confronto informatico, stabilito dal regolamento di attuazione della legge, vincola il Ministero dell'Interno ad inserire nelle liste elettorali solo le posizioni contemporaneamente presenti nei due archivi o, eventualmente quelle presenti solo nell'AIRE. Il problema nasce, di conseguenza, per le moltissime posizioni non allineate che figurano alternativamente in una o nell'altra base di dati e soprattutto per quelle presenti nei soli schedari consolari<sup>15</sup>. I dati del 2005,

<sup>14</sup> La distinzione tra spedizione, recapito e ricezione può sembrare inutile ma ha una sua rilevanza nell'ambito delle riflessioni sulla sicurezza del voto. Lo schema ideale vorrebbe che i plichi siano spediti dai consolati al domicilio dell'elettore, siano da questi (e solo da questi) ricevuti e, se votati, rispediti nuovamente ai consolati. Lo schema ideale può essere disatteso qualora non tutti i plichi spediti siano effettivamente recapitati e qualora non tutti i plichi votati tornino effettivamente ai consolati. Le accuse più frequenti, mosse negli anni al sistema del voto per corrispondenza, hanno sottolineato il pericolo di queste ipotesi; in questo saggio tenteremo di capire quanto queste accuse siano fondate e, nel caso, quale ne sia la causa fondamentale.

<sup>15</sup> Nelle pagine che seguono parleremo di «mancato allineamento» (o non allineamento) e di «discrepanza»; i due termini non sono identici ma, evidentemente, hanno a che vedere con lo stesso problema. La discrepanza indica la differenza numerica tra gli schedari consolari e l'AIRE centrale (o meglio l'elenco aggiornato del Ministero dell'Interno ex art.5, L. 459/2001) mentre per mancato allineamento ci si riferisce a quei nominativi per i quali non è stato possibile procedere ad allineamento informatico poiché presenti solamente in una delle due banche dati. In questo senso, è possibile affermare, che il mancato allineamento è generalmente la misura della discrepanza. Ad ogni modo è possibile utilizzare i due termini come sinonimi poiché rispecchiano entrambi lo stesso problema.



nel momento in cui le amministrazioni iniziavano a prepararsi al voto all'estero, affermavano la presenza di 4.026.403 cittadini negli schedari consolari e 3.439.846 cittadini nell'Elenco aggiornato del Ministero dell'Interno.

«Discrepanza» e «mancato allineamento» - In generale il problema della discrepanza tra i due archivi può essere letto da due opposti punti di vista: da un lato ci sono, intuitivamente, delle persone iscritte nei consolati ma non risultanti ai comuni e dall'altro persone iscritte all'AIRE ma non presenti nei consolati. La prevalenza dell'uno o dell'altro fenomeno dipende dal contesto geografico che si analizza. In Sudamerica, e nel contesto argentino, la prevalenza è nettamente degli schedari consolari: risultano, cioè, molti più cittadini ai consolati rispetto a quelli iscritti nelle AIRE comunali. I motivi sono diversi e tenteremo di analizzarli ma è possibile affermare sin da ora che in Sudamerica pesa certamente il dato dei nuovi cittadini. Le migliaia di “nuovi italiani”, che hanno ottenuto negli ultimi anni la cittadinanza italiana, sono iscritti agli schedari consolari ma non per tutti è stata completata l'iscrizione presso un comune italiano<sup>16</sup>.

A novembre 2005, ad un mese dalla scadenza dei termini per la formazione delle liste elettorali, l'Argentina aveva 272.690 posizioni “soloMAE” e 81.313 posizioni “soloMIN” (127.402 soltanto nella circoscrizione di Buenos Aires) per un totale di 354.000 cittadini non allineabili<sup>17</sup>. Il Consolato Generale d'Italia a La Plata contava nel proprio schedario consolare, alla data del 13 settembre 2005, 68.094 cittadini italiani e 59.478 potenziali elettori. L'elenco inviato dal Ministero dell'Interno, per il referendum di giugno 2005, individuava inizialmente circa 42.000 elettori: solo il 65,9% di quelli potenziali ha potuto, dunque, votare (sono stati infatti 39.229 i plichi inviati a seguito dell'ulteriore bonifica dell'elenco) con l'esclusione apparente di 20.000 elettori circa che non risultavano ai comuni italiani. Nelle elezioni politiche del 9 e 10 aprile 2006, sono stati inviati, invece, 43.176 plichi (pari al 72,6% dei potenziali elettori ai sensi dei soli schedari consolari). La situazione appare leggermente migliorata ma c'è ancora la “sensazione” che non tutti i cittadini italiani abbiano potuto votare.

Questi numeri ci danno l'idea della connessione diretta che esiste tra il mancato allineamento e l'esercizio del diritto di voto all'estero. La presenza di cittadini solamente in una delle due banche dati di riferimento crea un elemento di incertezza e ha fatto paventare la possibilità di un gran numero di elettori esclusi dal voto. Si tratta di capire, in realtà, se il divario esistente sia espressione di una reale presenza di cittadini all'estero o semplicemente il frutto di una somma di errori e di mancati aggiornamenti.

<sup>16</sup> È il caso soprattutto dei cittadini nati e residenti all'estero per i quali non è stato possibile risalire a nessun comune d'origine sul territorio italiano.

<sup>17</sup> Da ora indicheremo con “soloMIN” quei cittadini conosciuti solo alle AIRE e con “soloMAE” i cittadini i cui nominativi compaiono solo negli schedari consolari. (Fonte: Ufficio Emigrazione e Affari sociali dell'Ambasciata d'Italia a Buenos Aires).



Abbiamo brevemente ricordato le disposizioni legislative vigenti in materia di anagrafe dei residenti all'estero e la comprensione di queste è essenziale per capire ed interpretare l'attività dei consolati e dell'amministrazione dell'Interno nella formazione delle liste elettorali<sup>18</sup>. L'obiettivo perseguito è stato quello di ridurre al massimo il numero di cittadini irreperibili, deceduti o trasferiti dalle liste elettorali. È stato necessario, in altre parole, predisporre tutti gli strumenti, operativi e legislativi, necessari a garantire il più alto livello di sicurezza degli elenchi ed evitare di spedire i plichi elettorali ad indirizzi sconosciuti o a persone sbagliate.

Per quanto riguarda, invece, la certezza degli schedari consolari, c'è da rilevare, oltre alla menzionata diversa natura rispetto all'AIRE, alcuni aspetti contrastanti: per un verso si è sempre dichiarata la loro maggiore attendibilità poiché i consolati sono quotidianamente a contatto con i nostri connazionali all'estero ma, per un altro verso, specie durante gli anni ottanta, i digitatori assunti dai consolati, inserivano negli schedari moltissimi individui di cui erano a conoscenza solo indirettamente. Vale a dire che non vi era necessariamente bisogno della presenza fisica del cittadino e, come già ricordato, la registrazione nello schedario del consolato non attesta neanche la cittadinanza italiana.

Considerando, inoltre, la massa di connazionali che negli ultimi decenni sono rientrati in patria, è possibile ipotizzare che molte posizioni in più, presenti negli schedari, non corrispondano effettivamente a cittadini non ancora iscritti nei comuni ma, sicuramente, vi è una buona quota di cittadini rimpatriati, trasferiti o deceduti.

La questione è complessa eppure, in maniera enfatica, molti protagonisti della vicenda del voto all'estero hanno sempre parlato di una notevole quantità di cittadini per i quali bisognasse completare l'iscrizione anagrafica al fine di procedere al loro inserimento nelle liste elettorali e concedergli il sacrosanto diritto di voto.

Dedicheremo particolare attenzione a questo aspetto poiché trova, nel caso dell'Argentina, un'ottima esemplificazione; è da qui che si sono levate le maggiori voci di protesta circa le migliaia di cittadini che non avrebbero potuto votare in occasione delle scorse elezioni politiche.

---

<sup>18</sup> Oltre alla L. 27 maggio 2002, n. 104 che ha coordinato la materia anagrafica con la legge sul voto per corrispondenza e ha tentato di restringere le maglie dell'iscrizione all'AIRE, al fine di garantire un livello ancora superiore di certezza degli elenchi elettorali, è intervenuta una circolare del Ministero dell'Interno (n. 2/2004) la quale specificava l'interpretazione da dare alle norme introdotte nel 2002. La cancellazione di un cittadino per irreperibilità presunta deve essere fatta anche qualora: a) l'indirizzo conosciuto in precedenza dall'ufficio consolare si rileva non più attuale e la corrispondenza inviata viene restituita al mittente; b) non esistano ulteriori informazioni sul merito dell'indirizzo provenienti da altro ufficio consolare, in caso di trasferimento all'estero, o da altro comune, in caso di rimpatrio; c) si dimostri l'impossibilità di acquisire un indirizzo aggiornato. È il consolato a dover comunicare tale evenienza al comune interessato.

L'inserimento nelle liste elettorali di un cittadino all'estero, "conosciuto" da un consolato, rappresenta un procedimento lungo e complesso che alcune volte va a buon fine ed altre incontra ostacoli o errori<sup>19</sup>.

In generale, per la registrazione nello schedario consolare, è necessario ricostruire la cittadinanza a partire dal capostipite nato in Italia del quale sono necessari l'atto di nascita (attestante la sua cittadinanza) ed un atto delle autorità locali che certifica la non naturalizzazione dell'ascendente. Ottenute le informazioni necessarie, si acquisiscono gli atti di stato civile atti a dimostrare la linea di discendenza dal capostipite al richiedente.

A questo punto il consolato trasmette, con il modello CONS01, tutti gli atti al comune di ultima residenza in Italia, contenente i dati rilevanti per l'iscrizione anagrafica del cittadino nell'AIRE, presupposto essenziale per l'allineamento di quella posizione e per l'esercizio del diritto di voto. Un primo aspetto problematico è la scelta del comune poiché non sempre è noto un comune di ultima residenza, soprattutto quando si tratta di cittadini nati e residenti all'estero. L'individuazione del comune è oggi disciplinata dall'art. 17 del D.P.R. 396/2000 che ha apportato le modifiche all'ordinamento dello stato civile: i comuni dovrebbero trascrivere i cittadini nelle loro anagrafi e, in occasione delle elezioni, questi trasmettono alla Direzione centrale per i Servizi elettorali del Ministero dell'Interno gli elenchi degli elettori residenti all'estero. Il Ministero incrocia poi i dati provenienti dai comuni con quelli forniti dal Ministero degli Esteri e provvede a confezionare le liste elettorali per l'estero, con i nominativi che compaiono su entrambe le liste ("allineati") oltre a quelli risultanti solo nelle AIRE ("SoloMIN").

Quando il consolato invia le richieste di iscrizione (modello CONS01) non possiede gli estremi della trascrizione anagrafica (perché evidentemente non è ancora avvenuta); una parte del modello è infatti costituita da un tagliando che i comuni dovrebbero rispedire ai vari consolati per comunicare gli estremi dell'iscrizione anagrafica ed elettorale del cittadino. Tale "ricevuta di ritorno" nella realtà arriva poche volte e con estremo ritardo. Nel consolato de La Plata, ad esempio, arrivano ogni giorno centinaia di questi tagliandi che spesso risalgono a domande effettuate anche due anni prima! Questa complessa procedura nella pratica ha, quindi, funzionato in maniera assai difficile.

I consolati lavorano al tentativo di allineare i dati su due fronti diversi: da un lato verificano la reale presenza del cittadino italiano sul proprio territorio ed eventualmente cancellano coloro i quali si rendono irreperibili, dall'altro inviano ai comuni la documentazione necessaria affinché i connazionali di cui hanno conoscenza, e che risultano solo agli schedari, vengano inseriti al più presto nell'AIRE e possano così esercitare il diritto di voto. In

---

<sup>19</sup> Sul punto conviene ricordare che i passaggi fondamentali per l'iscrizione alle liste elettorali di un comune in Italia sono essenzialmente sei: 1) iscrizione del presunto cittadino nello schedario consolare; 2) invio del modello CONS01 e degli atti relativi al comune italiano; 3) trascrizione dell'atto di nascita; 4) iscrizione nell'AIRE di un comune; 5) iscrizione nelle liste elettorali; 6) risposta al consolato con il modello AIRE01 contenente gli estremi di trascrizione

occasione di ogni evento elettorale il consolato effettua, inoltre, una bonifica dei dati contenuti negli elenchi inviati dal Ministero dell'Interno.

*Entità e cause del mancato allineamento* - Per rimanere coerenti con i fini del nostro saggio, lasciamo da parte il parametro dei cittadini italiani e concentriamoci sul dato numerico degli elettori, ricavabile dal primo sottraendo il numero dei cittadini minorenni e di quelli che hanno perso i requisiti per votare (ai sensi dell'art.48 Cost.). Attraverso questo parametro avremo anche conoscenza del numero di elettori potenziali ai sensi degli schedari consolari e quelli effettivi ai sensi dell'AIRE e del Ministero dell'Interno. La TAB.1 evidenzia l'entità del non allineamento tra gli elettori potenziali e gli elettori effettivi, in Argentina, dal 2003 al 2005. I dati si riferiscono alle tre occasioni elettorali che hanno preceduto il voto delle elezioni politiche, durante le quali, sono stati svolti gli allineamenti. Nella seconda colonna troviamo gli elettori ai sensi dell'elenco elettorale inviato dal Ministero dell'Interno in occasione di ogni elezione: questo dato, evidentemente, costituisce il numero di elettori in base all'AIRE (posizioni allineate + posizioni "soloMIN")<sup>20</sup>.

TAB. 1 – *Analisi comparativa degli elettori tra schedari consolari e AIRE in Argentina.*

	Elettori ai sensi degli elenchi del Min. Interno (allineati+soloMin)	Elettori ai sensi degli schedari consolari	Differenza
Referendum giugno 2003	253.150	555.094	-301.944
Elezioni Comites marzo 2004	319.315	560.314	-240.999
Referendum giugno 2005	366.431	568.572	-202.141

*Fonte:* Ufficio Emigrazione e Affari Sociali, Ambasciata d'Italia a Buenos Aires.

Risulta, ad una prima analisi, il graduale miglioramento della discrepanza grazie alle attività intraprese, a livello locale e a livello nazionale, in merito al problema. Nel rapporto, quindi, tra schedari consolari ed elenchi elettorali, il grado di allineamento è stato inferiore al 30% per i *referendum* abrogativi del 2003, del 48% nel marzo 2004 in occasione delle elezioni per i Comites, ed è salito al 58,2% per i *referendum* abrogativi del 2005.

<sup>20</sup> I Comites, Comitati degli italiani all'estero, sono organi elettivi nominati dai cittadini italiani residenti all'estero iscritti nelle liste elettorali; tali organi operano sul territorio straniero e hanno rilevanti funzioni consultive e di rappresentanza degli interessi dei nostri connazionali. I Comites, oltre ad interagire con le istituzioni italiane, hanno stretti rapporti di collaborazione con i Cgie, i Consigli Generali degli italiani all'estero il cui ruolo di vigilanza sulle iniziative legislative del Governo, in materia di emigrazione, andrà certamente rivisto dopo l'entrata in vigore della legge sul voto all'estero. Per approfondire l'attività e la natura di tali organi può essere utile consultare il sito web del Comites di Buenos Aires [www.comites-bsas.com.ar](http://www.comites-bsas.com.ar).

Questo miglioramento è espressione di una sensibile diminuzione della discrepanza generale, a livello mondiale, tra schedari consolari e AIRE. La TAB. 2 offre un riepilogo schematico della situazione mondiale che ci permette di comprendere l'entità di tali miglioramenti<sup>21</sup>.

TAB. 2 – *Analisi comparativa tra schedari consolari e AIRE, totale circoscrizione Estero, 2003-2005.*

	Elenco aggiornato del Min. Interno (allineati+soloMin)	Schedari consolari	Posizioni "soloMAE"	Posizioni "soloMIN"
Referendum				
giugno 2003	2.916.982	3.964.887	1.956.910	909.005
Elezioni Comites marzo 2004	3.224.064	3.987.394	1.885.011	1.121.681
Elezioni Europee 2004	3.276.559	4.023.415	1.716.999	1.001.937
Referendum giugno 2005	3.439.846	4.026.403	1.306.291	703.225

*Fonte:* Direzione Generale Italiani all'estero, Ufficio VII, Ministero degli Affari Esteri (luglio 2005).

In tutta la circoscrizione Estero, alla data di giugno 2005, risultavano circa due milioni di posizioni disallineate: 1.306.291 cittadini presenti solo negli schedari consolari e 703.225 presenti solo nelle AIRE dei comuni. L'Argentina, come già ricordato, alla stessa data possedeva 272.190 posizioni "soloMAE" (pari al 20,8% di tutte le posizioni "soloMAE" a livello mondiale) e 81.313 posizioni "soloMIN" (pari all'11,5% di tutti i "soloMIN" della circoscrizione Estero).

Le cause di questa discrepanza, sono molteplici e possono essere ricondotte sia a fattori interni all'attività dei comuni e dei consolati, nonché a fattori esterni, avulsi dal comportamento dell'amministrazione. Ci limiteremo ad affrontare le cause connesse con l'attività consolare e riscontrate nel corso della nostra indagine in Argentina.

Le cause del mancato allineamento tra AIRE e MAE, che coinvolgono indistintamente i tre attori principali (consolati, comuni e cittadini), possono essere schematicamente ricondotti a cinque ordini di motivi:

- L' Anagrafe residuale del Comune di Roma;
- Errori e difformità nella registrazione;
- Inadempienze degli attori coinvolti;
- Difficoltà di aggiornamento degli schedari consolari;
- Insufficiente comunicazione tra consolati e comuni.

<sup>21</sup> Si noti che nella TAB. 1 il dato è riferito ai soli cittadini maggiorenni (elettori) mentre nella TAB. 2 il dato è riferito a tutti i cittadini siano essi maggiorenni che minorenni.

Il primo importante motivo, in Argentina, è dovuto all'anomalia rappresentata dalla cosiddetta "anagrafe residuale" del Comune di Roma, prevista dalla normativa del 1988. A partire dal matrimonio del figlio di italiani mai stati residenti in Italia, gli atti dovevano essere trascritti nell'anagrafe del Comune di Roma<sup>22</sup>. In generale, qualora non fosse stato possibile risalire ad un comune italiano di residenza, era possibile iscriversi, in via residuale, all'anagrafe di Roma: i consolati hanno inviato, di conseguenza, migliaia e migliaia di richieste di inserimento nell'AIRE a Roma che non è riuscita, per diversi motivi assolutamente immaginabili, a processare l'immensa mole di dati. Ciò ha determinato un notevole numero di italiani di seconda, terza, quarta generazione, concentrati soprattutto in paesi come l'Argentina o il Brasile, per i quali il comune non ha alcun aggancio. In altre parole, sono posizioni sconosciute al Ministero dell'Interno ma iscritte negli schedari consolari.

Secondo i dati forniti nel corso dell'indagine conoscitiva del 1998, della Commissione III Affari esteri e comunitari della Camera dei Deputati, tale numero di posizioni non processate corrispondeva a 500.000 ma vi era chi parlava di oltre 700.000 pratiche da trascrivere<sup>23</sup>.

Nel 2000, si è adottato un nuovo regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile con il quale, si è eliminata l'anomalia dell'anagrafe residuale e si sono introdotti una serie di criteri a cascata per l'individuazione del comune di iscrizione prevedendo addirittura, in ultima istanza, il criterio della volontà<sup>24</sup>. Gli uffici capitolini stanno ancora scontando la pesante eredità dell'anagrafe residuale e, inoltre, ancora oggi, molti cittadini all'estero scelgono il Comune di Roma per la trascrizione anagrafica. Per smaltire questa mole di lavoro, che pregiudica l'allineamento di centinaia di migliaia di posizioni, il Ministero dell'Interno ha anche previsto degli stanziamenti straordinari per cofinanziare la complessa operazione.

Il secondo motivo, certamente il più diffuso, della discrepanza tra AIRE e MAE è dovuto alle persone iscritte con errori e difformità in entrambi gli schedari. Questo aspetto risulta di particolare interesse se si pensa che tali errori (spe-

---

<sup>22</sup>Questa previsione, in realtà, era già contenuta nell'art. 51 del R.D. 1238/1939 che regolava l'ordinamento di stato civile.

<sup>23</sup>Cfr. Atti Parlamentari, XIII Legislatura, Camera dei Deputati, *Discussioni*, III Commissione Permanente Affari esteri e comunitari, *Indagine conoscitiva sulla condizione degli italiani all'estero*, seduta del 28 gennaio 1998.

<sup>24</sup>Nel Titolo IV (Degli atti dello stato civile formati all'estero) del D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396, all'art. 17 si legge: «L'autorità diplomatica o consolare trasmette, ai fini della trascrizione, copia degli atti [...] formati all'estero all'ufficiale dello stato civile del comune in cui l'interessato ha o dichiara di voler stabilire la propria residenza, o a quello del comune di iscrizione AIRE o, in mancanza, a quello del comune di iscrizione o trascrizione dell'atto di nascita, ovvero, se egli è nato e residente all'estero, a quello del comune di nascita o di residenza della madre o del padre di lui, ovvero dell'avo materno o paterno [...]. Nel caso in cui non è possibile provvedere con i criteri sopra indicati, l'interessato, su espresso invito dell'autorità diplomatica o consolare, dovrà indicare un comune a sua scelta».

cie quelli relativi alle generalità e agli indirizzi) possono essere certamente diffusi anche nelle posizioni allineate generando un grave problema di sicurezza delle generalità e, soprattutto, degli indirizzi, a cui i nostri connazionali ricevono i plichi per esercitare il voto. Tratteremo più avanti questo aspetto per le importanti ripercussioni che ha sul funzionamento globale della legge e sulle questioni inerenti alla sicurezza del voto

Facendo uso di alcuni esempi, vediamo quali tipi di errori sono stati riscontrati nel corso degli allineamenti svolti al Consolato Generale d'Italia a La Plata.

Le difformità relative ai nomi, ai cognomi, alle date o agli indirizzi hanno a che vedere con una pluralità di fattori che vanno dalle prassi amministrative italiane (spesso poco fondate dal punto di vista giuridico), ai principi dell'ordinamento di stato civile, passando per il tipico errore umano.

Innanzitutto vi è la brutta prassi secondo cui venivano storpiati i cognomi dei nostri connazionali emigrati (o vengono oggi errati dagli uffici dell'amministrazione locale che rilascia atti di nascita, di matrimonio, etc.):

Es.1) Mario Rosi (nello schedario consolare)  
Mario Rossi (nell'anagrafe comunale)

L'esempio n. 1 è molto frequente in Argentina e l'errore del nominativo dà luogo a due posizioni diverse non allineate. I vari comuni, peraltro, trascrivono in modo diverso gli atti di nascita formati all'estero che presentano difformità<sup>25</sup>.

Un altro caso dovuto ad errore, che ha portato al mancato allineamento, è rappresentato dalle regole diverse di attribuzione dei cognomi. Ad esempio, in Spagna, vi è l'uso del doppio cognome mentre in Argentina la regola generale è come quella italiana anche se, dalla metà degli anni ottanta, è prevista la possibilità di registrare anche un secondo cognome. L'esempio n. 2 mostra un altro caso che genera, quindi, due posizioni non allineate:

Es. 2) Maria Bianchi Aguirre (nello schedario consolare)  
Maria Bianchi (nell'anagrafe comunale)

Analogamente al caso precedente, l'uso del secondo nome è spesso fonte di errore nella registrazione anagrafica. In Italia c'è una prassi secondo cui se ne usa solo uno ma non esiste una norma di diritto positivo che lo preveda (l'art. 7 del Codice Civile tutela "il nome" non "un solo nome"). Il Ministero dell'Interno, in alcune circolari, ha indicato che deve rilevare l'uso che fino a quel momento è stato fatto del nome ma il problema è che durante l'ultima ondata migratoria, negli anni cinquanta del secolo scorso, i comuni italiani rilasciavano certificati contenenti tutti i nomi; ora, l'impostazione è nuovamente cambiata. Il Consolato di La Plata, ad esempio, segue le indicazioni del comune se il cittadino è nato in Italia; se questi è nato all'estero la cosa può essere più problematica ma in generale

<sup>25</sup> Nel 1952 fu emanata, ad esempio, una circolare del Ministero di Grazia e Giustizia (che fino al 2000 era competente per l'ordinamento di stato civile) la quale prescriveva che i comuni avrebbero dovuto trascrivere l'atto di nascita con le difformità e poi, in seguito, promuovere un'azione di correzione. Dal 2000 è stata prescritta soltanto la procedura di correzione ma esiste una certa discordia tra i comuni circa l'applicazione della norma.

si inseriscono tutti i nomi. In Argentina è molto diffuso l'uso di più nomi e sono tutti trascritti nei registri di stato civile. L'esempio n. 3 individua, ancora, due posizioni non allineate generate da un unico cittadino:

Es. 3) Carlo Alberto Martini (nello schedario consolare)

Carlo Martini (nell'anagrafe comunale)

Altri problemi sono causati dall'uso di tradurre il nome proprio del cittadino che si trasferisce (o più verosimilmente che nasce) in Argentina. Nei primi anni ottanta, infatti, i funzionari di molti consolati avevano la pessima abitudine di trascrivere gli atti di stato civile dei cittadini che si presentavano, traducendoli dallo spagnolo all'italiano poiché il regolamento consolare imponeva loro di tradurre in italiano gli atti di stato civile prodotti all'estero. È questo un caso evidente della natura non elettorale e non anagrafica degli schedari consolari. L'errore, in questo caso, poteva essere compiuto indistintamente dal comune o dal consolato. L'esempio n. 4 ne dà dimostrazione:

Es. 4) Catalina Ferraro (nello schedario consolare)

Caterina Ferraro (nell'anagrafe comunale)

Il Consolato di La Plata si è trovato davanti, inoltre, a frequenti errori grammaticali di trascrizione facilmente immaginabili (in spagnolo ad esempio esiste il carattere "ñ" o molti nomi e cognomi accentati) o più curiosamente davanti a incomprensioni degli impiegati locali. È il caso di una cittadina italiana che si è trasferita in Argentina all'inizio del secolo scorso con il nome di Anita, probabilmente in onore della celebre consorte di Garibaldi: la legge argentina, alcuni anni fa, vietava l'uso di imporre nomi propri che fossero dei diminutivi. Alla signora Anita, scambiata per diminutivo dello spagnolo Ana, è stato cambiato nome e ciò ha generato due posizioni non allineate, una negli schedari consolari e l'altra nell'AIRE del comune da cui era emigrata.

Un altro errore assai frequente ricade nelle date di nascita: trattandosi di numeri, invertendo accidentalmente al momento dell'inserimento la sequenza, viene fuori un'altra data di nascita, generando così una posizione non allineata. È da specificare, infatti che l'allineamento informatizzato, è svolto dai consolati attraverso tre parametri: nome, cognome e data di nascita. Qualora uno di questi tre sia errato, il sistema riconosce subito la presenza di due posizioni diverse non allineate.

Per ovviare ad ulteriori errori, circa la digitazione di nomi e cognomi nell'AIRE o negli schedari, vediamo quest'altro caso frequente: secondo alcune istruzioni impartite dal Ministero degli Esteri, circa i criteri di allineamento, è previsto che vengano allineati i nominativi che hanno i primi cinque caratteri del nome identici, i primi sei del cognome e stessa data di nascita. Si può verificare tale caso:

Es. 5) Juan Antonio Martini (nello schedario consolare)

Juan-Antonio Martini (nell'AIRE comunale)

Nell'esempio n. 5 la difformità ricade nel quinto carattere che nel primo caso è un trattino mentre, nel secondo caso, è uno spazio. Tale differenza impedi-

sce l'allineamento informatizzato e spiega perché il nominativo, che pure palesemente si riferisce alla stessa persona, compaia una volta nell'elenco "soloMAE" e una volta in quello "soloMIN", mentre avrebbe dovuto logicamente trovarsi in quello aggiornato degli "allineati".

All'interno della categoria errori e difformità, è da segnalare, per completezza, il caso di nominativi accidentalmente registrati due o più volte negli schedari consolari o nelle AIRE. Non abbiamo notizie relative agli archivi dei consolati che abbiamo visitato in Argentina ma, sui dati contenuti nell'AIRE, possiamo citare un'interessante nota informativa del Prefetto di Roma, Serra, del 16 dicembre 2005 (vale a dire poche settimane prima del termine per la redazione delle liste elettorali delle Politiche di primavera!): questa circolare, indirizzata ai Sindaci e ai Commissari dei comuni interessati, rendeva noto che il Ministero dell'Interno aveva rilevato, nella banca dati dell'AIRE centrale, 21.312 posizioni "soloMIN" duplicate o anche triplicate. I multipli si riferiscono sia a doppie iscrizioni presso un singolo comune (1.950 casi) che presso comuni diversi (19.362)<sup>26</sup>. Ciò significa, in termini percentuali, che tali posizioni rappresentano lo 0,6% del totale dei nominativi AIRE (secondo l'elenco aggiornato al 31/12/2005 che contava 3.520.809 cittadini italiani all'estero). Tale dato, di per sé, non inciderebbe particolarmente sull'allineamento: il fatto è che la premessa basilare dell'allineamento informatizzato è che il nominativo appaia identico, una sola volta, nei due elenchi. Un caso quindi riscontrato nella pratica è stato quello di trovare una posizione, perfettamente identica, una volta nell'elenco "soloMAE" e due volte in quello "soloMIN" (o viceversa): questa fattispecie genera, addirittura tre posizioni non allineabili. Se la posizione è triplicata i nominativi non allineabili diventano quattro! Fatti questi ragionamenti, anche 21.312 posizioni "soloMIN" duplicate o triplicate possono essere causa di una consistente fetta di discrepanza. Se potessimo aggiungervi le posizioni duplicate o triplicate "soloMAE" la situazione, relativamente a questa singola motivazione non sarebbe affatto confortante.

Volendo comunque accettare la tesi che l'ultimo caso presentato è meno frequente (0,6% sul totale AIRE) e, dunque, non particolarmente incidente sulla discrepanza, le ripercussioni che può avere sulla sicurezza del voto, nel suo complesso, possono essere altrettanto gravi. Va ricordato, infatti, che i nominativi presenti nella sola AIRE sono ammessi al voto ai sensi dell'art. 5, comma 5, del Regolamento d'attuazione della legge Tremaglia<sup>27</sup>. La nota della Prefettura che abbiamo citato, infatti, mirava ad esortare i sindaci dei comuni interessati a prendere immediati provvedimenti su tali posizioni doppie e triple per evitare la possibilità concreta di far recapitare doppie o triple schede elettorali ai cittadini coinvolti. Nella nota si comunica, altresì, la rilevazione di 2.449 nominativi mancanti sia dell'indicazione del comune italiano di nascita che del luogo di nascita

<sup>26</sup> Prefettura di Roma, Ufficio Territoriale del Governo, Nota del 16 dicembre 2005, prot. n. 69214, pp. 1-5.

<sup>27</sup> D.P.R. 2 aprile 2003, n. 104.

estero, 1.063 posizioni prive del territorio di residenza estera, 34.578 posizioni mancanti del Consolato di residenza, 9.305 posizioni prive sia del territorio di residenza che del consolato e 11.940 posizioni con indirizzo nullo (in quanto è stato riportata la dicitura “indirizzo sconosciuto” o informazioni assolutamente inattendibili). In totale, a dicembre del 2005, era necessario, da parte dei comuni, un controllo su 80.647 posizioni che contenevano errori nell’AIRE centrale!

Per quanto concerne il terzo motivo, cioè le inadempienze, queste ricadono, indistintamente sui tre attori coinvolti: cittadini, consolati e comuni. Innanzitutto la discrepanza dei dati è dovuta anche al comportamento dei cittadini che si trasferiscono all’estero, i quali non sempre si preoccupano, in prima persona, di avvisare il proprio comune del trasferimento all’estero risultando ancora iscritti nelle anagrafi della popolazione residente (APR) comunali. L’iscrizione all’AIRE è obbligatoria entro 90 giorni dalla data di trasferimento (può anche essere ultimata dopo tale termine), ma la mancanza di un serio meccanismo sanzionatorio ha provocato la scarsa mobilitazione dei nostri connazionali.

Un motivo non indifferente di superiorità numerica degli schedari consolari è certamente dovuta alla presenza di molti nominativi di persone che hanno perso la cittadinanza, che sono rimpatriati, sono deceduti o si sono trasferiti in altra circoscrizione consolare. I consolati non sono sempre in grado di promuovere tutte le misure necessarie per censire gli italiani all’interno del proprio territorio di competenza, sia per la scarsa collaborazione dei nostri concittadini sia per la cronica mancanza di fondi e risorse umane di cui soffrono. L’accusa più diffusa, rivolta ai consolati, è quella di trasmettere delle richieste di iscrizione anagrafica (i famosi modelli CONS01) assolutamente privi dei dati richiesti dai comuni per tale operazione: talvolta mancano gli indirizzi o, altre volte, manca l’atto di nascita<sup>28</sup>.

Alcuni funzionari del consolato di La Plata ci hanno spiegato che si fa il possibile per convincere i cittadini che entrano in contatto con la rete diplomatica a fornire i dati aggiornati della loro posizione e, in questo senso, il voto all’estero ha rappresentato un’importante occasione di bonifica degli schedari.

L’inadempienza spesso ricade sui comuni italiani che, per diversi motivi, non procedono alle richieste d’iscrizione AIRE inoltrate dai consolati e non rispettano l’apposito modulo (AIRE01) con il quale dovrebbero comunicare gli estremi della trascrizione anagrafica. Questo accade, il più delle volte, per motivi economici: le amministrazioni comunali sono notoriamente ostili a cancellare, dalla propria anagrafe della popolazione residente, i cittadini che si trasferiscono

---

<sup>28</sup> Nell’ambito della già citata indagine conoscitiva della commissione Affari esteri e comunitari, nel 1998, si tenne un’ audizione del dott. Giorgio Bartoli, dirigente del servizio enti locali del Ministero dell’Interno; questi affermava: «Non è la differenza di modulistica che mette in difficoltà (...) il problema consiste nella mancanza di dati necessari. In altre parole è come se un soggetto si recasse all’anagrafe del Comune di Roma per iscriversi e alla domanda “Dove abita?” non rispondesse. Questo soggetto non può essere iscritto perché manca l’indirizzo!». Cfr. Atti Parlamentari, *Indagine conoscitiva sulla condizione degli italiani all’estero*, Commissione III Affari esteri e comunitari, seduta del 28 gennaio 1998, Camera dei Deputati.

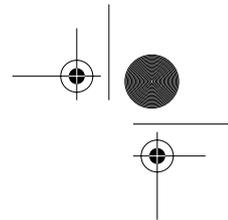
all'estero poiché queste percepiscono dei finanziamenti dal Governo centrale per le loro attività in base al numero dei residenti (risultanti, pertanto, dall'APR e non dall'AIRE).

La quarta causa di non allineamento (e di probabile sovrarappresentazione degli schedari consolari) è dovuta alle difficoltà di aggiornamento dei dati in possesso dei consolati: in Argentina, a differenza della Svizzera, della Germania o di altri contesti europei, non esistono accordi tra la rete consolare italiana e le amministrazioni locali. In Germania, ad esempio, esistono accordi tra i consolati ed i comuni che prevedono uno scambio di informazioni sulle modifiche dello stato civile compiute da cittadini italiani: sono quindi rese note, ai consolati, le vicende relative a matrimoni, decessi e trasferimenti. In Argentina questo tipo di comunicazione è praticamente inesistente per due ragioni: da un lato perché non vi è una cultura dell'anagrafe e dello stato civile così come nei paesi europei e dall'altro perché la quantità di doppi cittadini è altissima nel paese sudamericano. Quest'ultimo aspetto implica che molti cittadini italiani sono innanzitutto cittadini argentini e alle autorità del paese sfugge di avvisare il consolato italiano competente perché è abbastanza diffuso, a Buenos Aires soprattutto, che un cittadino argentino abbia anche la cittadinanza italiana.

Infine, si sono verificati, al Consolato di La Plata, casi di cittadini italiani residenti all'estero che hanno richiesto autonomamente al comune italiano la cancellazione dall'AIRE, scavalcando, di conseguenza, il consolato. Il Console Generale, dott. Stefano Soliman, ci ha informato che tale tendenza si è diffusa soprattutto perché molti cittadini ultrasessantenni, trasferendo la residenza presso qualche parente o amico in Italia, possono richiedere la pensione sociale (che è prevista per i soli residenti in Italia). Ci sono stati casi di denuncia, da parte del Consolato, alla Procura della Repubblica ma, aldilà dell'*escamotage*, è da rilevare che i comuni non hanno alcun obbligo di avvisare i consolati delle cancellazioni operate nelle proprie AIRE delle quali è avvisato soltanto il Ministero dell'Interno. Situazioni analoghe si sono verificate nel caso di cittadini che hanno richiesto direttamente al comune l'iscrizione all'AIRE: questi hanno ottenuto l'iscrizione alle liste elettorali senza che vi sia stata alcuna comunicazione ai consolati.

Questa mancanza di comunicazione, tra i due principali attori del complesso processo di aggiornamento e formazione delle liste elettorali, è, in definitiva, la causa fondamentale della discrepanza e dell'incertezza generata dal mancato allineamento dei dati AIRE e MAE. Da pochissimi anni, i comuni italiani sono ormai collegati in rete con il Ministero dell'Interno e ciò permette una rapidità nell'aggiornamento delle anagrafi ed una maggiore efficacia nella loro gestione<sup>29</sup>. I consolati generali possono, da circa un anno, consultare direttamente l'elenco

<sup>29</sup> In particolare, attraverso il programma informatico ANAG-AIRE, i comuni possono, dal febbraio 2003, avvalersi di una gestione informatizzata dei propri archivi. Tale procedura permette ai comuni di inviare i dati in tempo reale via web-mail all'AIRE nazionale (inserimento, cancellazione, modifica), utilizzando il sistema di sicurezza back-bone AIRE eliminando così la trasmissione di supporti cartacei.



aggiornato, in quanto sono stati collegati telematicamente con l'Amministrazione del Viminale ma non sono in rete con i comuni italiani pertanto le relative richieste di verifica, trascrizione, confronto, continuano ad essere evase solo per via cartacea. È comune l'opinione secondo cui, i problemi di allineamento verranno risolti definitivamente con tale messa in rete dei consolati con gli 8100 comuni italiani e attraverso un'unica gestione informatizzata e in tempo reale dell'anagrafe degli italiani all'estero.

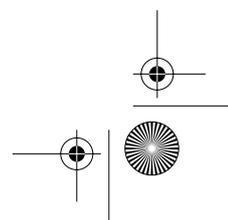
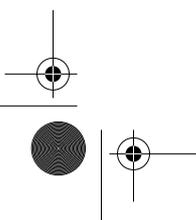
*L'allineamento informatizzato al Consolato Generale d'Italia a La Plata* - In occasione di ogni consultazione elettorale, il Ministero dell'Interno forma l'elenco degli elettori che sarà trasmesso poi alle sedi consolari per l'invio dei plichi con le schede elettorali; i consolati verificano l'esattezza dei dati contenuti nell'elenco unico inviato dal Ministero e procedono ad un allineamento tra questo e gli schedari consolari. L'allineamento può essere svolto da uno o più funzionari consolari o, come spesso accade, essere appaltato ad una ditta esterna con tutti i problemi relativi di sicurezza dei dati da questa gestiti.

Il territorio amministrato dal Consolato di La Plata conta circa 68.000 cittadini e, nonostante un'estensione pari quasi a quella dell'Italia, è gestito da 22 dipendenti di cui uno soltanto si occupa del confronto dei dati!

L'allineamento tra l'elenco del Ministero dell'Interno e gli schedari consolari si effettua con il programma informatico "Access" che consente, come è noto, di trattare le basi di dati. Concretamente vengono caricati, nel supporto informatico, i due elenchi di dati, dopodiché, si effettua una prima *query* con la quale si chiede al sistema di isolare le posizioni allineate. I criteri base di allineamento sono tre: nome, cognome e data di nascita; di conseguenza, qualunque difformità relativa ad altri dati (il cognome del coniuge, il sesso, l'indirizzo, il comune di iscrizione AIRE, etc. ) non può essere in nessun caso la ragione che ha impedito l'allineamento.

Abbiamo osservato l'esito di tale operazione presso il Consolato: dopo aver isolato le posizioni allineate (rispetto ai tre parametri suddetti) si è proceduto ad un secondo allineamento (nome e data di nascita), quindi ad un terzo allineamento (cognome e data di nascita), ed infine ad un quarto allineamento (nome e cognome). Al termine di questa operazione risultavano circa 4.000 nominativi non allineabili per i quali si è proceduto, singolarmente, ad una verifica manuale nell'archivio del Consolato. Un esempio di nominativo, per il quale non è stato possibile procedere ad ulteriore allineamento informatico, è quello di un cittadino che risultava iscritto nello schedario consolare come "Marc Bernard, nato il 10/04/81" e nell'anagrafe del comune di Ciampino come "Marco Bernardi" nato il 10/04/81"<sup>30</sup>. Si è spesso verificato, in passato, il disallineamento a causa dello scarso spazio disponibile nella stringa "nome" o "cognome" del programma "Anagrafe consolare". Per ovviare a questo sciocco ma comune inconveniente, il Con-

<sup>30</sup> Il nome del cittadino è, per ovvi motivi di *privacy*, puramente inventato.



solato segue le indicazioni giunte dal Ministero degli Esteri che ha indicato di introdurre ulteriori criteri di confronto i quali, fra l'altro, prendono in considerazione solo la prima parte del nome o del cognome. Tale criterio prevede che si allineino i nominativi che presentano identici i primi sei caratteri del cognome, i primi cinque del nome e stessa data di nascita. Ovviamente è da tener presente che, in una procedura informatica, due caratteri o sono identici o non lo sono, anche se sostanzialmente il dato appare lo stesso.

L'inesistenza di una comunicazione in tempo reale con i comuni italiani e con la loro rete anagrafica è un grave *deficit* per il Consolato di La Plata così come di tutti gli altri consolati nel mondo. È assurdo ma vero che, negli schedari consolari, non ci sia traccia dell'iscrizione AIRE dei cittadini e talvolta mancano anche le indicazioni circa il comune o la provincia di provenienza. Un dato però assolutamente positivo, è l'alto grado di comunicazione esistente tra consolato e consolato all'interno dell'Argentina, grazie ad un *intranet* che funziona eccellentemente. Non vi è, invece, una comunicazione tra tutte le sedi consolari e, dunque, non potrebbe escludersi, come già abbiamo detto, il caso di un cittadino contemporaneamente iscritto in due o più consolati diversi, sparsi nel mondo.

I risultati di questo allineamento, precedente all'invio dei plichi in occasione di ogni elezione, seppur non eccellenti servono ad eliminare una grande quantità di dati errati e soprattutto ad includere una quota di cittadini inizialmente esclusi dall'elenco del Ministero dell'Interno.

I rimedi intrapresi dalla rete consolare, per risolvere l'annosa questione del disallineamento dell'AIRE con gli schedari consolari, sono diversi ma il loro esito è strettamente correlato con le risorse finanziarie e, soprattutto, umane a loro disposizione. Nel corso degli anni i Ministeri degli Esteri e dell'Interno hanno promosso diverse iniziative e destinato fondi con l'obiettivo di ridurre tale discrepanza, come l'assunzione, tra il 2003 ed il 2004, di 384 contrattisti a tempo determinato (di cui 90 destinati alle sedi argentine) che hanno contribuito a dare una spinta decisiva nella bonifica degli elenchi. Peccato che non siano stati poi rinnovati i loro contratti.

La TAB. 3 evidenzia i passaggi precedenti l'invio dei plichi elettorali, in Argentina, in occasione delle consultazioni del 2003, 2004 e 2005. I dati offrono un esempio interessante di quanto detto fin'ora circa l'allineamento e la bonifica degli elenchi.

È interessante osservare il dato comparato nelle tre consultazioni elettorali: Nel 2003, ad esempio, a fronte di un elenco inizialmente inviato dal Ministero contenente 253.150 elettori, si individuarono ben 102.746 nominativi non esatti o incompleti (cittadini generalmente deceduti o trasferiti appartenenti quasi interamente la categoria dei "soloMIN"), pari cioè al 40% dei nominativi! Tali posizioni furono cancellate dall'elenco elettorale; i plichi effettivamente inviati (262.934) furono però, solo nel 2003, addirittura superiori numericamente all'entità dell'elenco inviato dal Ministero. Questa eccezionalità fu possibile grazie proprio al lavoro dei contrattisti assunti in Argentina che, come dicevamo, inviarono

migliaia di fax ai singoli comuni, riuscendo a regolarizzare molte posizioni (112.530) che furono inserite in elenco superando quelle cancellate a causa della presenza degli errori.

Per completezza va detto che la più importante operazione intrapresa sul punto dall'Amministrazione è quella del cosiddetto *mailing* straordinario, deciso dai Ministeri dell'Interno e degli Esteri nel mese di settembre 2005 con lo scopo di risolvere, in maniera definitiva, l'annosa questione della discrepanza tra i due archivi. Non è possibile in questa sede soffermarsi sull'esito generale dell'operazione, che ha comunque presentato non pochi profili problematici, e ci limiteremo a qualche breve considerazione limitatamente all'attività svolta dai consolati in Argentina nell'ambito di questa complessa operazione.

TAB. 3 – *Bonifica e allineamento sugli elenchi inviati dal Min. Interno (rete consolare argentina).*

	Nominativi elenco elettorale trasmesso dal Min. Interno	Nominativi non esatti o incompleti	Plichi elettorali inviati
Referendum giugno 2003	253.150	102.746	262.934
Elezioni Comites 2004	319.315	42.809	291.255
Referendum giugno 2005	366.431	45.037	340.460

Fonte: Ufficio Emigrazione e Affari sociali, Ambasciata d'Italia, Buenos Aires.

*L'operazione straordinaria di «mailing» in Argentina.* - A fronte della discrepanza risultata in occasione del referendum di giugno 2005 (1.306.291 "soloMAE" e 703.225 "soloMIN" in tutta la circoscrizione Estero), il Comitato permanente anagrafico-elettorale (previsto dal Regolamento d'attuazione della Legge Tremaglia) ha deciso, d'intesa con i Ministeri dell'Interno, degli Esteri e degli Italiani nel Mondo, il lancio di una straordinaria operazione di "mailing" finalizzata a ridurre definitivamente la discrepanza tra i dati AIRE e quelli degli schedari consolari: si sarebbero dovuti contattare i due milioni di cittadini non allineati richiedendo loro l'aggiornamento immediato della propria posizione. La mancata risposta di questi avrebbe determinato la loro cancellazione dagli schedari o dall'AIRE. La proposta ha individuato, quindi, un'operazione drastica e radicale mirata ad eliminare completamente la discrepanza esistente. In concreto, l'iniziativa può essere suddivisa in due fasi: la prima presso la rete consolare durante la quale, le varie rappresentanze diplomatiche hanno verificato (attraverso l'invio di un formulario) la presenza dei connazionali sul territorio ed hanno cancellato (in realtà sarebbe meglio dire "congelato") quelli che erano conosciuti solo a loro ("soloMAE") ma che non risultavano reperibili; la seconda, presso i comuni italiani che hanno ricevuto le informazioni inviate dai consolati apportando le relative modifiche nelle AIRE comunali per le posizioni di loro competenza ("soloMIN").

I connazionali interessati dall'operazione di "mailing" sono stati, in tutto il mondo, 2.009.516. In Argentina, come abbiamo visto, vi erano 272.190 cittadini registrati solo negli schedari consolari e 81.313 presenti solo nelle AIRE: ciò significa che il "mailing", nel paese sudamericano ha interessato 352.963 cittadini. La prospettiva era quella di una drastica riduzione dei nominativi presenti negli schedari consolari a causa o della mancata risposta al "mailing" o dell'impossibilità di acquisire la documentazione necessaria da parte dei Consolati. Di contro, tutti i nominativi confermati rispetto a quelli degli schedari, una volta "acquisiti" dal comune sarebbero diventati allineati accrescendo così sia la consistenza dell'elenco degli iscritti all'AIRE sia, di conseguenza, di quello elettorale. È da ricordare, comunque, che l'operazione di "mailing" ha agito in ambito anagrafico e non direttamente elettorale, vale a dire, che le posizioni "soloMIN" o "soloMAE" considerate si riferiscono al totale dei cittadini compresi i minorenni. A partire poi dall'elenco aggiornato, come è noto, vengono formate le liste elettorali. Ai fini del presente saggio è essenziale riflettere soprattutto sulla portata di questa operazione in relazione all'esito del voto all'estero.

Politicamente, l'obiettivo del "mailing" è stato duplice: da un lato quello di giungere, alle elezioni politiche del 2006 eliminando completamente le problematiche relative agli aventi diritto al voto, togliendo così qualsiasi pretesto a coloro i quali continuavano a denunciare la gravità della situazione anagrafico-elettorale a pochi mesi dalle elezioni legislative; dall'altro c'è stato, sicuramente, l'auspicio di poter portare alle urne più elettori possibili, o sarebbe il caso di dire, di poter permettere a più plichì possibili di giungere al domicilio di quelli che, almeno potenzialmente, erano elettori. Il Ministro Tremaglia, in prima persona, ha combattuto una strenua lotta per veder abbattere l'ostacolo della discrepanza, denunciando in più occasioni di voler predisporre tutte le misure necessarie per permettere di votare anche a quei due milioni di cittadini i cui nominativi non risultavano allineati.

Nel corso della nostra indagine sull'attività dei consolati, abbiamo avuto modo di osservare anche l'andamento delle operazioni di "mailing" e l'arrivo delle prime risposte da parte dei connazionali ai Consolati Generali di La Plata e di Mar del Plata. Trattiamo, quindi, in questo paragrafo, dell'operazione di "mailing" limitatamente alla sua prima fase cioè quella presso i Consolati, astenendoci dal dare un giudizio complessivo sull'intera operazione ma riferendoci, semplicemente, alle difficoltà incontrate dagli uffici diplomatici in questo intervento straordinario di bonifica.

Le prime risposte giunte non hanno evitato di riservare sorprese ai funzionari incaricati di accoglierle e processarle. La prima busta in assoluto giunta al Consolato di La Plata è stata quella della moglie del funzionario incaricato di seguire il "mailing" la cui posizione risultava "disallineata" poiché la data di nascita era frutto di una sintesi tra la sua e quella del marito. Diverse risposte giungevano prive della fotocopia del documento d'identità, alcune senza firma e altre con documenti, sì dell'Autorità italiana, ma risalenti a diversi decenni prima ed ampiamente scaduti! Le risposte dei connazionali non sempre hanno aiutato i funzionari

consolari a migliorare la situazione circa i dati di quella posizione. Vediamo, ad esempio, il caso di un cittadino che ha risposto alla comunicazione del Consolato di La Plata in questo modo:

Nome: Monteleone Vittorio Nic  
Cognome: (non risponde)  
Luogo di nascita: (non risponde)  
Indirizzo: Quilmes 1548- 1879

È intuibile che il cognome sia “Monteleone” e “Nic” stia per il diminutivo di Nicola, anche se non vi è certezza (potrebbe essere anche il diminutivo di un secondo nome in spagnolo). L’indirizzo, invece, è assolutamente vago: *Quilmes* è sia una cittadina alle porte di Buenos Aires (e da il nome alla più famosa birra nazionale) che rientra nella circoscrizione consolare di La Plata, sia il nome di una strada della città di La Plata; i numeri potrebbero indicare un numero civico ed un codice postale. Nel caso di specie, la fortuna del funzionario del Consolato è stata quella di trovare, nella busta rispedita, anche la fotocopia di un documento che, sebbene scaduto, ha permesso di risalire all’indirizzo esatto del connazionale che viveva al numero 1548 della *Calle Quilmes* a La Plata.

In conclusione, possiamo affermare che l’operazione di “*mailing*” è stata portata avanti dalla rete consolare argentina attraverso non poche difficoltà che hanno, di fatto, attenuato gli effetti prorompenti ipotizzati all’esordio dell’operazione, nonostante la regolarizzazione di moltissime posizioni a livello mondiale<sup>31</sup>.

In Argentina, quindi, doveva essere avviata un’istruttoria su 350.000 posizioni circa poiché era necessario dare comunicazione ai comuni interessati, sia nel caso di risposta che nel caso di mancata risposta. L’Ambasciata italiana a Buenos Aires ci ha comunicato i risultati dell’operazione svolta dalla rete consolare: in totale sono stati inviati 343.413 formulari in quanto non è stato necessario avviare l’istruttoria per tutte le 353.503 posizioni non allineate. Circa 10.000 sono stati, dunque, i nominativi per i quali non si è proceduto neanche all’invio del formulario, a causa dell’insufficienza di dati anagrafici disponibili. Le buste tornate ai Consolati, contenenti gli eventuali aggiornamenti, sono state circa 160.000, pari al 46,6% degli invii effettuati. Di queste posizioni è stato possibile regolarizzarne 128.148 mentre 229.333 sono state “congelate” in attesa che il connazionale si manifesti. Questi, evidentemente, non sono stati inclusi nell’elenco elettori per le consultazioni del 2006. In sostanza, in Argentina solo il 37% delle posizioni non

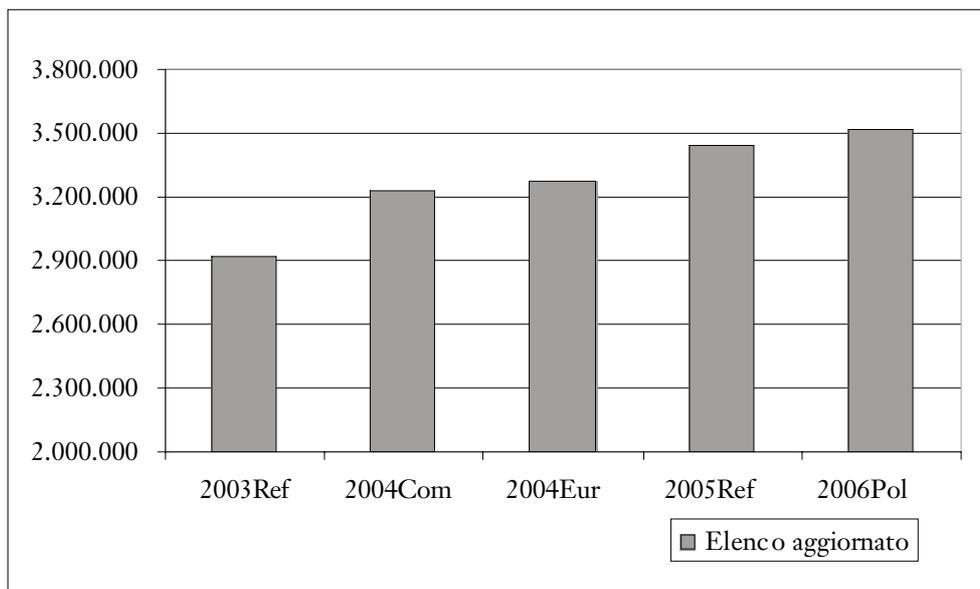
---

<sup>31</sup> Questo è il giudizio degli addetti ai lavori della rete consolare che, pur riconoscendo il merito delle Amministrazioni coinvolte, hanno dovuto affrontare le difficoltà e le incongruenze tipiche del contesto argentino. Un bilancio dell’intera iniziativa, inoltre, non può essere fatto soltanto alla luce dell’attività dei Consolati e delle risposte (o non risposte) da essi ricevute. Come abbiamo visto la bonifica straordinaria ha presupposto un primo momento che si è svolto presso i consolati ed un secondo presso i comuni che è continuato ben oltre la scadenza delle elezioni politiche del 2006. Solo un’analisi di entrambe le fasi potrebbe valutare la portata dell’intera operazione di *mailing*.

allineate è stato regolarizzato grazie alla conclusione dell'*iter* da parte dei comuni interessati. È un risultato non indifferente ma senza dubbio al di sotto delle aspettative inizialmente poste nella vasta operazione.

Per concludere le nostre riflessioni sulla formazione delle liste elettorali vediamo alcuni grafici riepilogativi che evidenziano anche i miglioramenti avvenuti, sul totale della circoscrizione Estero, nel corso delle tre consultazioni in cui i nostri connazionali hanno potuto votare per corrispondenza.

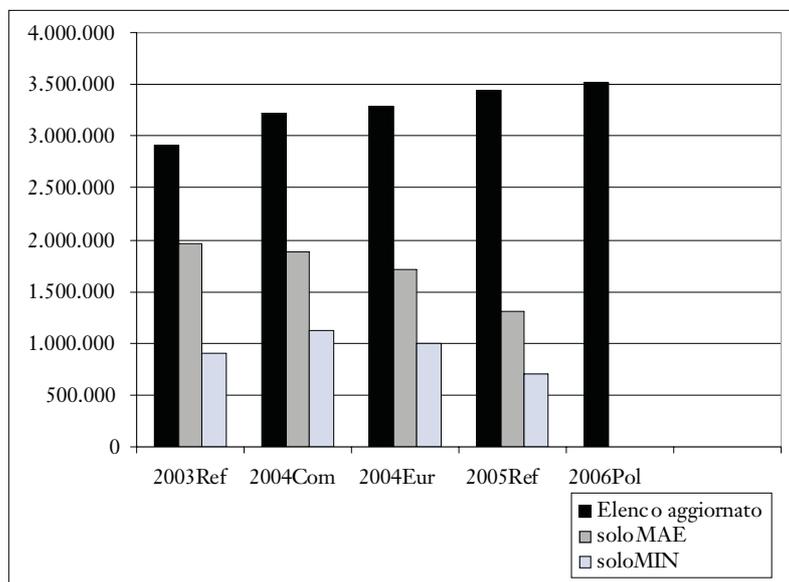
La FIG.1 offre un riepilogo delle variazioni dell'Elenco aggiornato dei cittadini italiani residenti all'estero dal 2003 al 2006. La FIG. 2 compara tali variazioni con le relative variazioni delle posizioni "soloMIN" e "soloMAE"<sup>32</sup>. La FIG. 3 mostra, invece, le variazioni del numero degli elettori per corrispondenza (pliche, dunque, effettivamente inviati) in occasione dei due referendum del 2003 e 2005 e in occasione delle elezioni politiche del 2006. Il dato relativo ai pliche effettivamente inviati non può essere però considerato in assoluto ma ci dà solo l'idea di quanti potenzialmente hanno potuto votare per corrispondenza. Vedremo infatti, nel prossimo capitolo, che non tutti i pliche inviati giungono sempre a destinazione: ciò implica una riflessione seria sulla sicurezza offerta dal voto per corrispondenza.



Fonte: Ufficio VII D.G.IT., Ministero degli Affari Esteri.

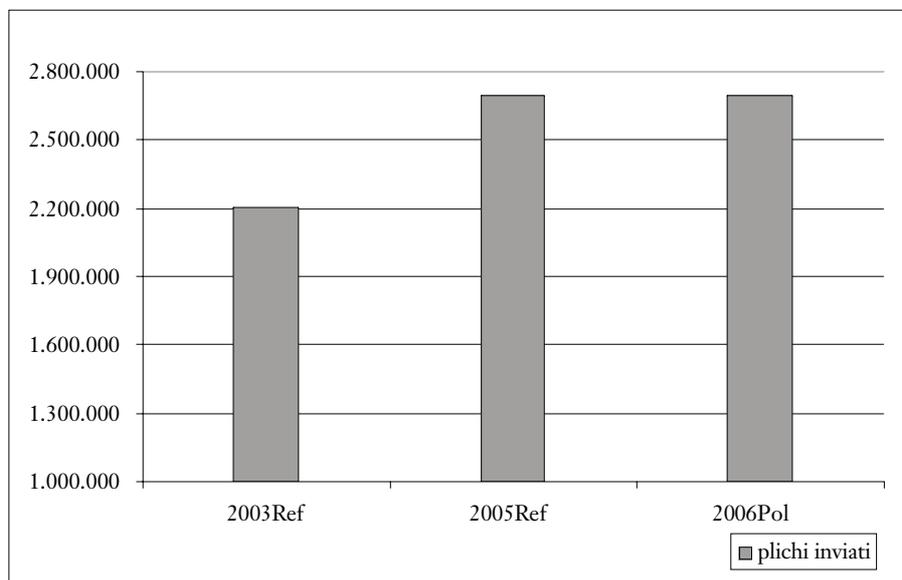
FIG. 1 – *Elenco aggiornato dei cittadini italiani residenti all'estero (2003-2006).*

<sup>32</sup> Per l'anno 2006 non è stato possibile stabilire la quota dei "soloMIN" e dei "soloMAE" a causa della proroga dell'operazione straordinaria di *mailing*.



Fonte: Ufficio VII D.G.IT., Ministero degli Affari Esteri.

FIG. 2 – *Analisi comparativa tra Elenco aggiornato cittadini (allineati+soloMIN), soloMIN e SoloMAE.*



Fonte: Ufficio VII D.G.IT., Ministero degli Affari Esteri.

FIG. 3 – *Elettori per corrispondenza (plichi inviati) in occasione delle tre consultazioni politiche a livello mondiale (Referendum2003-Referendum2005-Politiche2006).*



#### 4. *L'invio e il recapito dei plichi elettorali: uno spunto di riflessione sulla sicurezza del voto*

Nel corso della lunghissima storia parlamentare del voto all'estero, ed in particolare alla vigilia dell'approvazione della legge Tremaglia, i dubbi maggiori sulla fattibilità delle proposte di legge presentate investivano, da una parte, la questione della certezza del voto, negli aspetti che abbiamo ampiamente trattato e, dall'altra, la sicurezza offerta dal sistema di voto per corrispondenza.

L'osservazione empirica nel contesto argentino ci ha permesso di rilevare che le due questioni si sono effettivamente rivelate problematiche in fase di attuazione e risultano strettamente connesse. Se da un lato, infatti, è emerso il problema della grande quantità di errori presenti nelle liste elettorali, è lecito pensare ai problemi che tali imprecisioni abbiano potuto causare al momento del voto.

Si è parlato ampiamente, nel dibattito politico, delle incertezze legate al metodo di voto per corrispondenza, alla mancanza di garanzie di personalità e segretezza del voto, al pericolo di manipolazioni e di intercettazioni delle schede elettorali. Qui non vogliamo affrontare i termini costituzionali del dibattito, che pur risultano interessanti, né tanto meno sarebbe possibile, da un punto di vista scientifico, fare una valutazione sulle numerose denunce di presunte irregolarità che hanno accompagnato il voto all'estero ma si vuole analizzare il grado di sicurezza offerto dal nuovo strumento legislativo tenendo presente, in particolar modo, il parametro del recapito del plico elettorale e attingendo ancora all'osservazione diretta sul campo argentino.

In altre parole cerchiamo di capire il motivo per cui un certo numero di schede inviate dai consolati non sono mai giunte agli elettori e quanti plichi sono stati interessati da tale casistica. Terremo in conto, evidentemente, i dati relativi ai plichi tornati indietro per mancato recapito ai Consolati poiché non è possibile sapere se alcuni plichi, pur consegnati, siano capitati nelle mani sbagliate.

La sicurezza del voto rappresenta un aspetto di fondamentale importanza sul funzionamento e sulla legittimità della consultazione e la presenza di una certa quota di plichi elettorali non recapitati ha aperto la strada ai numerosi dubbi sulla legittimità delle operazioni di voto all'estero<sup>33</sup>.

*I plichi inviati in Argentina nel 2003, nel 2005 e nel 2006.* - Per comprendere meglio i termini del problema considereremo il dato dei mancati recapiti in Argentina nel 2006, comparativamente a quello delle altre due occasioni in cui si è votato per corrispondenza, e cioè i Referendum abrogativi del 2003 (sull'abolizione dell'art.

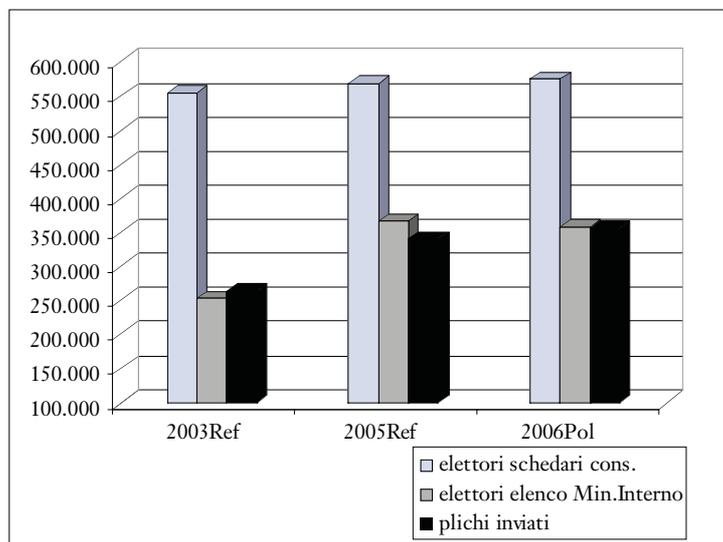
---

<sup>33</sup> Come si ricorderà, però, molti dubbi furono espressi all'indomani del risultato elettorale, anche sulla fase di scrutinio dei plichi provenienti dalla circoscrizione Estero. In quell'occasione si denunciò, fra le altre cose, l'incongruenza dei dati forniti dal Ministero degli Esteri circa il numero di plichi tornati ai Consolati e quello fornito dal Ministero dell'Interno sui plichi da scrutinare giunti a Castelnuovo di Porto. Ad un'attenta analisi dei dati e delle operazioni dei seggi elettorali è possibile affermare che la maggior parte di tali incongruenze fu causata da una somma di imprecisioni riscontrate nella verbalizzazione delle operazioni di spoglio.

18 dello Statuto dei lavoratori) e del 2005 (sull'abolizione di alcune norme della legge sulla fecondazione medicalmente assistita).

Innanzitutto osserviamo l'entità di queste tre consultazioni, nel paese sudamericano, per comprendere il bacino di utenza e il livello di partecipazione per le singole consultazioni. La quantità di plichi inviati, in Argentina, nelle tre consultazioni di riferimento, rispecchia l'andamento generale, mostrato nella FIG. 3, con un'importante aumento, tra il 2003 ed il 2005, ed un consistente rallentamento in occasione delle ultime consultazioni del 2006. Nel 2003 sono stati effettivamente inviati, dalla rete consolare argentina, 262.934 plichi; nel 2005 tale numero è salito a 340.460 (+29,4%) e, nelle ultime elezioni politiche, sono stati inviati 356.495 plichi (+ 4,7%). C'è stato, quindi, un aumento degli aventi diritto al voto nel corso delle prime tre occasioni, dovuto in parte all'aumento dell'elettorato (si pensi a tutti i "nuovi cittadini" immediatamente allineati e inseriti nelle liste elettorali) ed in parte alle operazioni di allineamento e bonifica svolte dai comuni e dai consolati. L'aumento più marcato, tra il 2003 ed il 2005, è dovuto sia alla presenza di altre occasioni elettorali in cui si è proceduto alla formazione di un Elenco aggiornato (elezioni dei Comites – Comitati degli Italiani all'estero – del 2004 ed elezioni Europee, sempre nel 2004), sia al lavoro dei 90 contrattisti a tempo determinato che la rete consolare ha potuto assumere. Il numero di elettori, ai sensi dei soli schedari consolari è rimasto, però, molto alto.

La FIG. 4 riassume l'evoluzione del numero dei plichi inviati in Argentina in occasione delle prime consultazioni elettorali, comparato con il numero di elettori ai sensi degli schedari consolari ed il numero di elettori ai sensi dell'elenco inviato dal Ministero dell'Interno prima della bonifica operata dai Consolati.



Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell'Interno e Ambasciata d'Italia a Buenos Aires.

FIG. 4 – Elettori per corrispondenza in Argentina (elenchi e plichi inviati a confronto).

Avendo così inquadrato il bacino cui si sono rivolte le prime tre “prove” del voto per corrispondenza in Argentina, volgiamo ora lo sguardo alle fasi di spedizione e recapito dei plichi elettorali.

Il primo dato che abbiamo riscontrato dall’osservazione presso la rete consolare è che c’è una percentuale di plichi che non può essere recapitata per diversi motivi: talvolta il destinatario non è reperibile, talvolta risulta deceduto o trasferito, altre volte è l’indirizzo stesso che non è facilmente individuabile. Questi plichi, contenenti certificati e schede elettorali, dovrebbero interamente ritornare al mittente e cioè ai Consolati. Ciò è vero per la grande maggioranza dei casi ma non sempre è accaduto. È lecito pensare, senza malizia o spirito pregiudizievole, che una quantità di plichi non recapitabili possa rimanere “in giro” o, più realisticamente, essere recapitata alla persona sbagliata. Questi dubbi meritano una riflessione alla luce delle regole pratiche per la spedizione dei plichi e dei dati forniti dalla rete consolare relativamente alle tre occasioni in cui si è votato, poiché la prospettiva comparata aiuta a comprendere l’entità e l’importanza di questo delicato aspetto connesso alla sicurezza del voto.

*Spedizione e partecipazione: l’importanza dei mancati recapiti in Argentina.* - Il primo aspetto problematico che si è presentato alla prova empirica del voto per corrispondenza, è quello relativo alla spedizione dei plichi contenenti le schede elettorali. Non tutti i plichi inviati, come dicevamo, sono giunti a destinazione. Le motivazioni, come vedremo sono diverse ma è fondamentale calcolare l’entità di questo mancato recapito per valutare il grado d’incidenza che questo fenomeno ha avuto sul buon funzionamento della legge sul voto all’estero. La rilevanza di questo fenomeno è fondamentale per comprendere la quantità di cittadini che, nonostante fossero allineati, non avrebbero potuto esercitare il voto (alla luce delle considerazioni svolte nel precedente capitolo il condizionale è d’obbligo!) e, inoltre, per leggere con maggiore consapevolezza i dati relativi alla partecipazione dei nostri connazionali. È possibile, infatti, calcolare la partecipazione al voto all’estero in due modi diversi: da un lato si possono semplicemente contare i plichi tornati ai consolati sul totale dei plichi inviati, dall’altro è possibile considerare il numero di plichi tornati sul totale dei soli plichi effettivamente recapitati. La seconda strada, rappresenta un dato più reale mentre la prima può dare un’idea falsata se non si considerano opportunamente i plichi che, pur inviati, non sono potuti giungere a destinazione.

I dati ufficiali, diffusi dai Dicasteri competenti, hanno generalmente considerato la prima strada considerando il totale dei plichi tornati sul totale di quelli inviati. In virtù di questa scelta, al fine di interpretare meglio i risultati delle prime applicazioni del voto all’estero, si impone una riflessione sui meccanismi e sugli esiti del recapito postale delle schede elettorali. In definitiva, ragionare sulla quantità di plichi arrivati a destinazione e su quelli non arrivati apre lo spazio ad ulteriori riflessioni circa la sicurezza degli indirizzi, alla certezza di recapitare alla persona esatta la scheda elettorale e, quindi, alla segretezza e alla personalità del voto.

L'Argentina è sempre stato uno dei paesi con il più alto numero di schede non recapitate rispetto all'intera circoscrizione Estero. Vediamo, attraverso la TAB. 4, l'entità delle schede che non sono state recapitate nelle tre consultazioni in esame. Nell'ultima colonna a destra troviamo il dato dei plichi che gli elettori hanno rispedito ai consolati e rappresenta, quindi, il numero dei votanti.

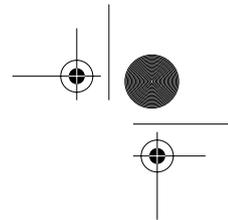
TAB. 4 – *Plichi inviati, plichi recapitati, plichi ritornati in Argentina.*

	Plichi elettorali inviati	Plichi effettivamente recapitati	% dei plichi recapitati su quelli inviati	Plichi ritornati votati ai consolati
Referendum giugno 2003	262.934	227.649	86,5%	94.537
Elezioni Comites 2004	291.255	270.625	92,9%	151.958
Referendum giugno 2005	340.341	274.639	80,7%	108.540
Elezioni Politiche 2006	357.795	289.429	80,9%	200.824

Fonte: Elaborazione su dati Ambasciata d'Italia a Buenos Aires.

I dati contenuti nella tabella non sono particolarmente confortanti ed è possibile affermare che la situazione è sensibilmente migliorata solo perché, ad un aumento dell'elettorato (plichi inviati), non vi è stato un aumento proporzionale dei mancati recapiti. Il dato delle elezioni dei Comites è assolutamente in controtendenza e questo aspetto, che va necessariamente affrontato anche alla luce delle regole di spedizione adottate in quell'occasione su cui ci soffermeremo tra breve, aumenta i dubbi di irregolarità, data l'importanza locale di tali consultazioni.

La tabella offre anche la possibilità di alcune riflessioni sulla partecipazione dei cittadini all'estero; questa varia sensibilmente se considerata sul totale dei plichi inviati o soltanto su quelli effettivamente recapitati. Ad esempio, in occasione del *referendum* del 2005, si è detto che la partecipazione in Argentina, tra le più alte all'estero e rispetto all'Italia, fu del 32,9% ma tale percentuale sale al 40,8% se consideriamo gli elettori che realmente hanno ricevuto il plico per votare. Nelle elezioni politiche del 2006 sono stati inviati 357.795 plichi e alle ore 16, di giovedì 6 aprile, ne erano tornati alla rete consolare 200.824, pari al 56,1% dei plichi inviati e al 70,7% di quelli effettivamente recapitati. Questa notevole differenza è dettata dal cospicuo numero di mancati recapiti che, come evidenziato nell'ultima riga della TAB. 4, ha interessato 68.366 plichi, pari al 19,1% dei plichi effettivamente inviati nel Paese e pari al 27,5% di tutti i man-

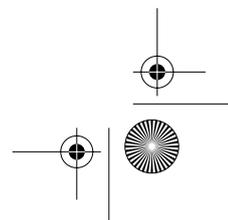
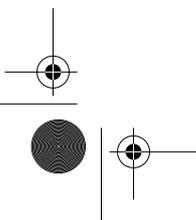


cati recapiti della Circostrizione Estero<sup>34</sup>. È lecito, a questo punto, interrogarsi circa le motivazioni di un numero così alto di schede elettorali “inutilizzate”. Per comprendere i motivi è opportuno spendere due parole sulle regole di recapito dei plichi elettorali, così come ci sono state illustrate dai nostri responsabili diplomatici in Argentina.

*Le regole di spedizione e i motivi dei mancati recapiti.* - In Argentina, a differenza dell'Italia, non esiste un monopolio dell'impresa postale ma esistono diverse società private che svolgono i servizi postali sul territorio. Alcune lavorano in un ambito limitato mentre tre o quattro hanno una copertura nazionale della loro rete di servizi. La scelta tra un'impresa postale più piccola o una più grande può riflettere sia lati positivi che negativi: affidando l'incarico ad un'impresa più piccola, ad esempio, è più facile comunicare con questa durante le operazioni di distribuzione e prendere contatto con i suoi responsabili in caso di problemi organizzativi ma, l'aspetto negativo, è rappresentato dalla scarsa distribuzione sul territorio, quantificabile con il numero di buche attraverso cui è possibile rispedire il plico al consolato. Viceversa, un'impresa postale di rilievo nazionale, offre una distribuzione più capillare ma può implicare la difficoltà di rapide comunicazioni in caso di disagi. Questo aspetto ha generato un disorientamento da parte delle nostre rappresentanze diplomatiche che avevano, fra l'altro, l'autonomia di accordare l'appalto a imprese diverse: ciò significa che ognuno dei nove consolati presenti in Argentina, per motivi amministrativo-contabili, aveva facoltà di stipulare un contratto con la società che preferiva, rischiando di non garantire criteri di uniformità nella distribuzione dei plichi elettorali. In occasione di ogni consultazione, sono anche cambiate le regole stipulate con le diverse società postali; la prima esperienza, quella del 2003, si è rivelata fondamentale per comprendere come migliorare l'invio dei plichi ai nostri connazionali. L'impresa postale di distribuzione ha generalmente svolto, in Argentina, anche la parte tipografica dell'organizzazione del voto: i consolati appaltano a ditte esterne anche la stampa delle schede elettorali e del materiale da inserire nel plico cercando, il più possibile, di delegare ad un'unica azienda sia la fase postale che la fase tipografica. Nel 2004, ad esempio, in occasione del rinnovo dei Comites, non fu possibile appaltare distribuzione e stampa alla stessa società (*Correo Argentino*) poiché questa svolgeva funzioni solamente postali. La scelta di due imprese postali diverse creò serie difficoltà all'Ambasciata d'Italia a Buenos Aires per la gestione separata delle problematiche che emergevano. Nella migliore delle ipotesi, le società di distribuzione hanno anche organizzato degli sportelli e dei numeri verdi attivi nei giorni del voto all'estero per rispondere ad

---

<sup>34</sup> In tutta la circoscrizione Estero, nelle elezioni politiche del 2006, a fronte di 2.699.421 plichi inviati sono stati restituiti per mancata consegna 247.978 plichi, pari al 9,1% sul totale di quelli inviati. I plichi effettivamente recapitati sono stati dunque 2.451.443. (Fonte: Ufficio VII, DGIT, Ministero degli Affari Esteri).



eventuali questioni soprattutto legate all'esito della spedizione, alla traduzione e all'interpretazione del materiale spedito<sup>35</sup>.

Il metodo seguito nella prima occasione di voto (2003) si è rivelato sostanzialmente fallimentare e, aggiungiamo, estremamente insicuro. Di fatto i plichi venivano recapitati dal postino all'indirizzo indicato senza l'accertamento di un destinatario: il cosiddetto metodo "*bajo puerta*" (letteralmente "sotto la porta") prevedeva la possibilità di lasciare il plico anche in giacenza al domicilio dell'elettore senza che questi personalmente lo dovesse prendere in consegna.

Nel 2004 il metodo utilizzato cambiò ulteriormente ma, i consolati italiani in Argentina, scelsero ancora un metodo poco sicuro ma certamente più rapido. Giunsero innumerevoli segnalazioni all'Ambasciata d'Italia circa l'acquisto, da parte dei postini argentini, dei plichi in distribuzione anche perché, il rinnovo dei membri del Comites che riguardava la tornata elettorale, interessava candidati della città, spesso conosciuti e presenti sul territorio. Ciò potrebbe spiegare il numero insolitamente più alto di plichi elettorali recapitati (v. TAB. 4).

A seguito delle proteste e della scarsa sicurezza delle schede elettorali, la rete consolare Argentina ha scelto, dal 2005, regole più strette per il recapito. Il sistema adottato è più caro e più lento dei precedenti ma, ci hanno assicurato in Ambasciata, garantisce un grado più elevato di personalità del voto. In sostanza, il postino deve recapitare il plico elettorale ad una persona maggiorenne che si trovi nel domicilio dell'elettore; questi deve fornire le proprie generalità e gli estremi di un documento al postino che ha, da parte sua, l'obbligo di compilare un formulario con l'esito di ogni singola spedizione. In realtà, la persona maggiorenne che può ritirare il plico non deve essere un parente dell'elettore ma può anche essere il portiere o un vicino di casa. Questo, francamente, non garantisce il massimo di personalità del voto, che, di fatto, non può essere garantito con il voto per corrispondenza. La consegna del plico avviene, di regola, in un giorno infra-settimanale ma, dal 2005, è stata stabilita la regola della "doppia visita nei fine settimana": qualora il concittadino non risponda al suo domicilio, il postino torna una seconda volta durante il fine settimana e ad un orario differente dal primo. Qualora il cittadino lavori durante la settimana e vada fuori per i fine settimana avrà scarse probabilità di esercitare il diritto di voto.

L'Ambasciata d'Italia ha ipotizzato anche un sistema ancora più rigoroso che prevedeva la consegna nelle mani dell'elettore del plico per esercitare il voto; è stato fatto, quindi, un piccolo esperimento utilizzando tale metodo per la distribuzione di una carta-servizi magnetica, ai cittadini della circoscrizione consolare di Buenos Aires. Il risultato non è stato particolarmente di buon auspicio visto che solo il 60% circa delle carte è stato effettivamente recapitato. Da una parte vi sono dunque regole più strette che offrono più garanzie ma, sicuramente, meno capillarità e dall'altro regole meno rigide che permettono di far arrivare il plico a più

---

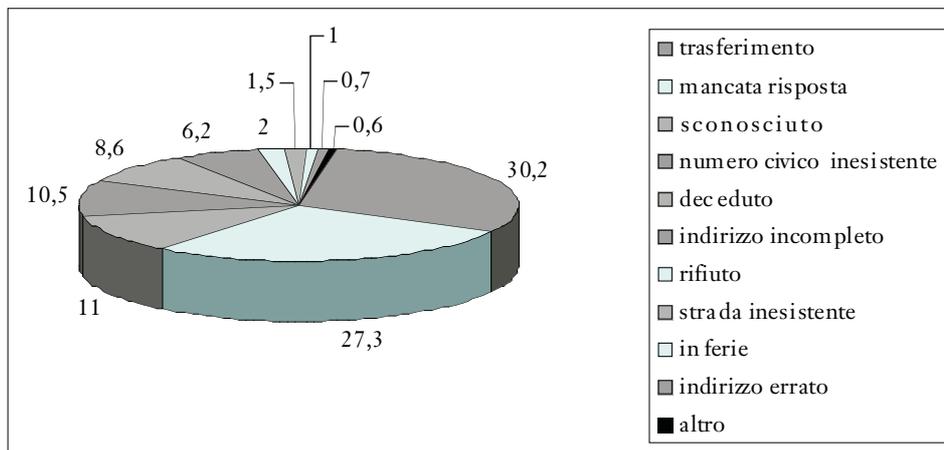
<sup>35</sup> In occasione del referendum sulla fecondazione assistita, ad esempio, era possibile richiedere una traduzione letterale dei quesiti referendari in lingua spagnola.

elettori senza però eliminare il rischio di gravi irregolarità nell'espressione del voto e nella distribuzione dei plichi stessi.

In occasione delle elezioni politiche della scorsa primavera il *Correo Andreani*, la società postale incaricata della distribuzione delle schede elettorali, ha introdotto una particolare procedura per il ritiro dei plichi. I connazionali, infatti, hanno potuto riconsegnare il plico allo stesso vettore in uno dei numerosi uffici di questo corriere privato oppure in uno degli uffici dei corrieri partner *OCA* e *Correo Argentino*.

Le motivazioni del mancato recapito sono diverse e sono imputabili a cause completamente differenti tra loro: innanzitutto si può verificare, semplicemente, che il concittadino non sia presente al momento della consegna e che nessuno dei vicini, né il portiere, né un amico possa prendere in consegna il plico. Può accadere, come è accaduto assai spesso, che l'indirizzo è incomprendibile o non corrisponda al domicilio del cittadino indicato nel plico. Il postino, come dicevamo, dal 2005 ha l'obbligo di compilare un formulario in cui si dichiara l'esito della consegna e, al termine della distribuzione, la società postale informa il consolato del numero (e talvolta dei motivi) dei plichi che non è stato possibile recapitare.

Vediamo, dunque, quali sono stati i motivi per cui il 19,1% delle schede inviate in Argentina, per le elezioni politiche del 2006, è tornato indietro per mancato recapito. In base ai dati raccolti presso l'Ambasciata d'Italia a Buenos Aires è possibile tracciare il grafico riportato in FIG. 5 che evidenzia le motivazioni, riferite dalle società postali, per cui alcuni plichi non sono stati consegnati. Nelle tonalità più scure sono evidenziati i motivi dovuti ad errori contenuti nelle generalità dell'elettore, in quelle più chiare i motivi dovuti all'assenza fisica dell'elettore al proprio domicilio o al rifiuto dello stesso, in nero i motivi dovuti a cause esterne (rapina, smarrimento).



Fonte: Ufficio Emigrazione e Affari Sociali, Ambasciata d'Italia a Buenos Aires.

FIG. 5 – Motivi dei mancati recapiti in Argentina, Elezioni politiche 2006.

Il 30,2% dei plichi restituiti per mancato recapito erano indirizzati a cittadini trasferiti dall'indirizzo indicato, il 27,3% è stato riconsegnato per la mancata risposta dell'elettore mentre l'11% poiché l'elettore è risultato sconosciuto all'indirizzo indicato dal consolato. Il 10,5% dei mancati recapiti è stato dovuto all'inesistenza del numero civico sulla busta contenente le schede, l'8,6% per il decesso dell'elettore, il 6,2% per gli indirizzi incompleti e il 2% per l'esppresso rifiuto dell'elettore. L'1,5% dei plichi è tornato indietro poiché la strada indicata nell'indirizzo non esisteva, l'1% degli elettori invece era in ferie al momento dei recapiti e lo 0,7% è stato dovuto ad altri errori relativi agli indirizzi. Solo lo 0,6% dei plichi è stato riconsegnato dopo che il plico era stato rubato o smarrito dal postino.

È evidente che la causa principale dei mancati recapiti (68,9% dei casi) è la presenza di errori e inesattezze nei dati degli elettori, seguita da cause inerenti l'assenza o il rifiuto (30,5%) e solo nello 0,6% dei casi i plichi non sono stati recapitati per cause esterne. Non è possibile affermare, in sostanza, che tutte le schede non recapitate corrispondono a cittadini che non sono riusciti a votare poiché questi mancati recapiti sono frutto innanzitutto degli errori contenuti negli elenchi elettorali.

Questa affermazione da un lato conforta anche chi aveva paventato il pericolo di migliaia e migliaia di schede intercettate, rubate o comprate ma, vale la pena ribadirlo, la nostra osservazione si è basata sui *report* ufficiali delle società postali coinvolte nelle operazioni di voto e non possiamo dare un giudizio su quei plichi che potrebbero essere stati recapitati nelle mani sbagliate.

Gli errori degli elenchi rappresentano, in definitiva, il grande ostacolo ad una corretta e lineare gestione del voto all'estero. I consolati e i comuni, come abbiamo visto, hanno adottato tutti i mezzi loro disponibili per evitare la spedizione di plichi ad indirizzi errati o a persone decedute ma è impossibile eliminare completamente questa possibilità. Talvolta è da segnalare che sono gli stessi cittadini a dichiarare false generalità e falso recapito o, come è accaduto al Consolato di La Plata, l'indicazione di molti domicili è assolutamente vaga. Questo accade non solo per una mancanza di collaborazione del concittadino ma perché, specie in alcuni contesti periferici argentini, non esistono indirizzi esatti ma vaghi riferimenti a vaste zone abitate.

Secondo quanto ci è stato comunicato dall'Ambasciata italiana a Buenos Aires, si sono ripercossi inoltre, sulla questione dei mancati recapiti, i problemi di comunicazione tra consolati e comuni: per molti cittadini, le nostre rappresentanze diplomatiche avevano notizie certe sulla loro irreperibilità o sul loro decesso ma, in mancanza di una risposta da parte del comune italiano, c'è stato ugualmente l'obbligo di mandare i plichi anche a questi indirizzi. Le difficoltà delle amministrazioni e, talvolta, l'imprecisione o le false generalità dichiarate dagli stessi cittadini sono situazioni che difficilmente si riusciranno a sanare completamente, nonostante gli sforzi e i sensibili miglioramenti che pur vi sono stati.

*Quale livello di certezza e sicurezza ha offerto il voto in Argentina?* - Al termine della nostra analisi, è possibile confermare che nel passaggio dalle norme alle prassi sono emersi diversi punti critici tra cui, senz'altro, quello della formazione degli elenchi elettorali e quello della spedizione dei plichi. La nostra indagine in Argentina ci ha permesso di valutare e quantificare la problematicità di tali aspetti. Sul primo punto si è verificata la mancanza di un grado sufficiente di certezza nelle liste elettorali, soprattutto a causa dei numerosi errori contenuti nei due archivi di riferimento. Tali errori sono stati, inoltre, la causa principale di una quota di plichi non recapitati che in Argentina hanno rappresentato una casistica nettamente superiore alla media della circoscrizione Estero. La scelta inclusiva dell'elettorato attivo, facendo riferimento a due diversi archivi gestiti da amministrazioni differenti e creati con fini non coincidenti, si è rivelata problematica. Qualora si fosse scelta la strada di verificare, tramite una registrazione o una segnalazione dell'elettore all'estero, la volontà di esercitare il voto per corrispondenza, si sarebbe raggiunto un grado certamente più elevato di certezza degli elenchi elettorali e di sicurezza generale del voto.

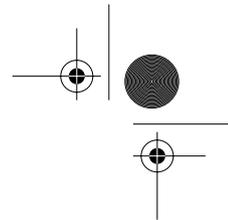
Se da un lato può confortare che gli errori abbiano avuto un'incidenza ben più alta degli eventi dolosi (come sparizione o incetta di plichi elettorali), senza dubbio il sistema di voto per corrispondenza difficilmente garantirà una sicurezza totale della spedizione. Ciò non tanto per il pericolo di sparizione delle schede elettorali ma soprattutto, come insegna il caso argentino, perché la modalità di voto per corrispondenza è troppo dipendente dalle contingenze dello Stato estero e dalle regole stabilite dai consolati per il recapito delle schede elettorali. Il dato dei plichi riconsegnati per mancato recapito ha, inoltre, leggermente falsato il dato sulla partecipazione che, in Argentina, è stata più alta di quello che si crede.

A questo punto, per concludere la nostra osservazione sull'attuazione delle norme in Argentina, in occasione delle elezioni politiche 2006, ci sembra coerente offrire al lettore un breve *excursus* sull'esito di questa importante consultazione che ha visto, nel paese Sudamericano, il più importante e difficile banco di prova. Alla luce delle considerazioni fin qui svolte osserveremo, nell'ultimo paragrafo, il livello di partecipazione e il comportamento di voto dei nostri connazionali.

##### *5. Le elezioni politiche 2006 in Argentina: partecipazione e risultati elettorali*

L'Argentina ha rivestito un ruolo di estrema importanza nella determinazione del risultato complessivo delle elezioni politiche del 2006. Oltre ad essersi distinto per l'eccezionale livello di partecipazione, rispetto agli altri Stati in cui si è votato, l'esito del voto nel paese Sudamericano ha fatto emergere una specificità dell'elettorato italiano ivi residente che ha contribuito, anche in maniera inaspettata, a determinare gli equilibri politici delle due Camere elette.

Le elezioni politiche del 2006 passeranno certamente alla storia per diversi motivi: non solo perché sono state le prime in cui i nostri connazionali hanno

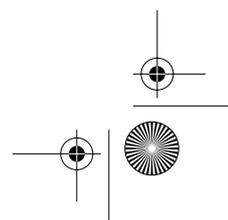


potuto votare all'estero ma anche perché il voto degli italiani residenti in patria (che si è diviso in maniera tragicamente perfetta per i due schieramenti) e gli effetti distorsivi del nuovo sistema elettorale, introdotto dalla L. 270/2005, sono tra le cause del delicato equilibrio istituzionale che è attualmente sotto gli occhi dell'intero paese. Nella lunga notte elettorale del 10 aprile 2006, quando cominciavano ad affluire i primi risultati e si stava prospettando la pericolosa diversità di colore politico tra i due rami del Parlamento, giunsero inaspettati i risultati della circoscrizione Estero. La partita del Senato, che fino a quel momento era a favore del centrodestra con 155 seggi contro i 154 attribuiti al centrosinistra, venne ribaltata dai senatori eletti all'estero che garantirono al centrosinistra una maggioranza di 158 seggi contro i 156 del centrodestra. In altre parole dei sei seggi senatoriali in palio nella circoscrizione Estero, quattro vennero vinti dal centrosinistra, uno dal centrodestra ed uno dal Senatore indipendente Luigi Pallaro, noto imprenditore argentino, eletto nella ripartizione America Meridionale. Non è questa la sede per un'analisi completa del voto all'estero ma è opportuno inquadrare l'esito del voto in Argentina nel complesso delle elezioni politiche, alla luce soprattutto del peso che questo Paese ha avuto nella determinazione del risultato complessivo.

*La partecipazione elettorale.* – L'Argentina, come già ricordato, si è distinta per essere, tra i Paesi che ospitano le maggiori comunità italiane, quello che ha registrato livelli maggiori di partecipazione, con percentuali di plichi tornati, su quelli inviati, ovunque superiori al 50% e con punte superiori al 60% in quattro circoscrizioni consolari; in quella di Buenos Aires ne sono tornati il 51,9%, a La Plata il 55,6%, a Rosario il 58,8%, a Bahia Blanca il 52,9%, a Cordoba il 60,2%, Lomas de Zamora 62,3%, Moron 62,0% e Mar del Plata, che ha registrato la percentuale più alta con il 64,0% di plichi tornati<sup>36</sup>. L'Ambasciata d'Italia a Buenos Aires ci ha confermato l'invio di 357.795 plichi di cui solo 352.225 sono stati effettivamente inviati mentre i restanti 5.570 sono stati consegnati a mano dagli Uffici consolari sia perché, per alcuni cittadini appena iscritti non vi erano più i tempi tecnici per l'invio, sia perché molti ne hanno chiesto un duplicato non avendo ricevuto il plico o avendolo smarrito. L'elenco iniziale del Ministero dell'Interno conteneva 379.009 nominativi (per la Camera dei Deputati) di cui 38.297 sono stati stralciati dai Consolati (defunti, doppiati, non residenti, non cittadini) e si sono potuti aggiungere 16.914 elettori inizialmente omessi dagli elenchi ma inseriti gli ultimi giorni grazie al tempestivo nulla osta dei comuni italiani che sono stati interpellati. Allo scadere dei termini previsti dalla legge (le ore 16 di giovedì 6 aprile 2006) erano pervenute, alla rete consolare argentina, 200.824 risposte, pari al 56,13% dei plichi inviati e al 70,7% dei plichi effettivamente recapitati<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Fonte: Ufficio VII DGIT, Ministero degli Affari Esteri.

<sup>37</sup> Fonte: Ufficio Emigrazione e Affari Sociali, Ambasciata d'Italia a Buenos Aires (dati aggiornati al 1/06/2006).



Abbiamo già detto, al paragrafo precedente, quanto sia importante considerare il dato dei plichi non recapitati per calcolare i livelli di partecipazione al voto: l'Argentina è particolarmente sensibile a questa osservazione e, più in generale, la ripartizione America Meridionale è quella dove il divario è risultato maggiore, come evidenziato dalla TAB. 5.

TAB. 5 – *Percentuali dei plichi restituiti nelle ripartizioni della circoscrizione Estero (Politiche 2006).*

Ripartizione	% buste restituite sui plichi inviati	% buste restituite sui plichi effettivamente recapitati
Europa	44,12%	46,44%
America Meridionale	51,81%	60,42%
America Sett. e Centrale	37,30%	41,47%
Africa-Asia- Oceania	38,44%	41,43%

Fonte: Ufficio VII D.G.IT., Ministero degli Affari Esteri.

Vi è però un'altra questione problematica che, all'indomani dei risultati elettorali, ha lasciato perplesso chi si accingeva ad osservare il dato della partecipazione alle elezioni politiche. L'osservatore più attento si sarà infatti imbattuto in una sostanziale diversità tra il dato sulla partecipazione fornito dal Ministero degli Esteri e quello fornito dal Ministero dell'Interno<sup>38</sup>. Il primo faceva riferimento al numero di plichi rispediti ai singoli consolati nel mondo che sono stati poi raccolti a Roma, mentre il secondo faceva riferimento al numero di votanti secondo ciò che emergeva dai verbali delle operazioni di scrutinio a Castelnuovo di Porto. La difficoltà è stata accresciuta dal fatto che, a molti mesi di distanza dalle elezioni, il Ministero dell'Interno non ha saputo fornire i risultati esatti di alcuni seggi elettorali<sup>39</sup>. In sostanza risultavano circa 600.000 plichi rispediti in più al MAE che non erano però presenti in sede di scrutinio. Tale eventualità ha sollevato, come è noto, infinite polemiche e denunce di brogli elettorali che sono giunte alle richieste di auto-sospensione dei parlamentari eletti all'estero e alla richiesta di invalidità del voto all'estero.

<sup>38</sup> I primi pubblicati sul sito [www.esteri.it](http://www.esteri.it) e i secondi sul sito [www.interno.it](http://www.interno.it), nelle ore immediatamente successive la chiusura dei seggi.

<sup>39</sup> La causa fondamentale di questo inconveniente è il ritardo con cui si sono protrate le operazioni di spoglio di circa una decina di seggi a Castelnuovo di Porto; la normativa prescrive che, qualora entro le ore 14 del martedì non si siano concluse tutte le operazioni, queste devono essere sospese e rinviate alla Corte d'Appello di Roma.

La differenza maggiore era osservabile proprio nella ripartizione America Meridionale: in Argentina i dati dei consolati hanno registrato quote superiori di votanti di circa il 10% rispetto a quelli accertati dagli scrutini, con la punta massima per il consolato di Moron dove sono stati riconsegnati 17.226 plichi ma a Roma ne risultavano scrutinati soltanto 15.455. Quali sono i motivi di tale pericoloso scostamento?

Le ipotesi avanzate sono state molteplici ma possiamo dire con una certa sicurezza, grazie al racconto di molti scrutatori impiegati a Castelnuovo di Porto, che il motivo fondamentale è da ricercarsi in una serie di imprecisioni nelle operazioni di spoglio e di verbalizzazione<sup>40</sup>.

In generale, dunque, considerando entrambe le fonti, cioè quella degli Esteri e quella degli Interni, il numero dei votanti in Argentina può essere così riepilogato nella TAB. 6:

TAB. 6 – *Percentuale di partecipazione in Argentina nel 2006: dati Esteri e Interno a confronto.*

Plichi tornati per il Min. Esteri	% Partecip.	Votanti per il Min.Interno	% Partecip.
200.824	56,3	187.948	52,5

Fonte: Ministero degli Affari Esteri e Ministero dell'Interno (dati luglio 2006).

*Offerta elettorale ed esito del voto.* – Il peso dell'Argentina, nell'esito generale del voto all'estero è stato notevole. Oltre ai semplici risultati elettorali, è interessante osservare le elezioni del 2006 anche per la novità che una scelta di strategia politica da seguire per le candidature all'estero ha comportato. In altre parole si è dovuta organizzare, per la prima volta, una campagna elettorale vera e propria, si sono dovuti scegliere i candidati e, più in generale, si è dovuto scegliere un indirizzo da seguire: è stato necessario decidere se candidare personaggi di rilievo

<sup>40</sup> In molte sezioni, infatti, non sono state computate, nel novero dei votanti, le schede annullate prima dell'inizio delle operazioni di scrutinio. Esiste una lunga casistica prevista dalla legge, che determina le eventualità in cui il presidente della sezione elettorale è obbligato ad annullare le schede prima di procedere allo spoglio (Legge 459/2001, art.14, comma 3, lettera c, n.4); si tratta di tutti quei casi in cui il tagliando contenuto nella busta esterna reca segni di riconoscimento, o appartiene ad un cittadino non elettore in quella ripartizione, o che abbia già votato, o quando la scheda elettorale non sia stata inserita nell'apposita busta piccola ma risulta sciolta insieme al tagliando. In ogni caso, le istruzioni per le operazioni degli uffici di sezione affermano chiaramente che queste schede vadano consegnate per il computo del numero dei votanti assegnati al seggio elettorale ma la gran parte degli uffici di sezione non ha tenuto conto di tale regola. Cfr. *Istruzioni per le operazioni degli uffici di sezione istituiti presso l'ufficio centrale per la circoscrizione Estero*, (a cura della) Direzione centrale per i Servizi Elettorali del Ministero dell'Interno, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2005, p. 36. È stata inoltre riscontrata la presenza di un certo numero di plichi al cui interno l'elettore non aveva inserito la scheda: è altamente probabile che tale casistica abbia creato altre incongruenze circa il numero dei votanti per i consolati e per il Ministero dell'Interno.

delle comunità locali o personaggi “paracadutati” dal panorama politico italiano. Ma la scelta più importante è stata quella relativa alle liste: sarebbero stati i tradizionali partiti italiani a competere nelle quattro ripartizioni o liste non schierate, espressione delle comunità italiane nel mondo? A riguardo, si è dovuto ragionare anche sulla strategia da seguire all'estero e cioè, se presentare liste collegate in una coalizione come in Italia o adattare l'offerta elettorale ai singoli contesti all'estero.

La prima scelta importante, dunque, è stata quella delle liste. Nei mesi precedenti il voto politico, si è andata via via delineando la decisione di collegare direttamente la competizione all'estero con quella nel territorio nazionale per evitare, da un lato, la “ghettizzazione” della competizione negli altri paesi e, dall'altro, per evitare la formazione di una *lobby* italiana all'estero in seno alle istituzioni parlamentari italiane. La scelta del legislatore, nel discusso art. 8 della Legge n. 459/2001, di collegare la candidatura al requisito della residenza nella relativa ripartizione, ha scongiurato il pericolo di candidati “paracadutati” dai partiti italiani ed ha obbligato i soggetti politici nazionali a tessere contatti con le realtà locali e con le comunità italiane nei vari Stati stranieri, cercando di coniugare il principio della rappresentanza diretta con quello del divieto di mandato imperativo. Si è dovuta svolgere, in altre parole, un' importante partita nella quale si è trovato un compromesso tra i partiti italiani e i responsabili locali delle istituzioni rappresentative delle nostre comunità e del mondo delle associazioni. In questo quadro, però, l'Argentina ha in parte seguito una strada diversa.

All'epoca della nostra indagine, tra il mese di agosto e il mese di ottobre 2005, già circolavano i primi nomi dei possibili candidati e cominciavano ad arrivare i primi rappresentanti dei partiti italiani a stringere accordi con i responsabili locali del Cgie (Consiglio Generale degli Italiani all'estero), del Comites (Comitati degli Italiani all'estero) e delle principali associazioni italiane, che erano, in sostanza, gli unici capaci di mobilitare un ampio elettorato. In Argentina, e nella gran parte del contesto sudamericano, la realtà associativa e gli aspetti talvolta clientelari sono estremamente diffusi.

Nella ripartizione America Meridionale si è presentata, dunque, una lista indipendente chiamata “Associazioni italiane Sud America”, espressione della vasta rete di associazioni italiane nel continente; questa ha raccolto gli esponenti di spicco delle istituzioni rappresentative degli italiani residenti negli Stati sudamericani, come Luigi Pallaro, presidente di Feditalia e vicepresidente del Cgie e Ricardo Merlo, Presidente del Comites di Buenos Aires<sup>41</sup>. La formazione di liste “indipendenti” è collegata, senza dubbio, al grado di organizzazione e differenzia-

<sup>41</sup> Analogamente alcune associazioni siciliane hanno deciso di appoggiare una lista regionale chiamata «Altra Sicilia per il Sud» che si è presentata nella ripartizione Europa, mentre l'USEI («Unione Sudamericana Emigrati italiani») ha deciso di correre da sola nella ripartizione America Meridionale. In Europa si sono presentate altre due liste che si sono volutamente richiamate ad un'ispirazione apolitica, come il «Partito degli Italiani nel Mondo» e la lista «Amare l'Italia». Nella ripartizione America Settentrionale e Centrale, l'iniziativa fuori dei due schieramenti è stata di una lista chiamata «Alternativa Indipendente italiani all'Estero» mentre nella ripartizione Africa-Asia-Oceania, si sono presentate solo liste collegate ai partiti italiani.

zione della comunità italiana nonché alla disponibilità economica delle associazioni locali che hanno preferito staccarsi dal panorama politico italiano. Organizzare una campagna elettorale su territori immensi, che comprendono a volte più di un continente, non è certo cosa a portata di una qualsiasi associazione di emigrati italiani. La lista “Associazioni italiane Sud America” di Luigi Pallaro, è l’esempio paradigmatico del potere e dell’organizzazione della rete associativa italiana in Argentina e, più in generale, in Sud America. Il cavalier Pallaro è una personalità molto nota a Buenos Aires dove vive e lavora da oltre cinquant’anni; la sua carriera di imprenditore (fanno capo a lui diverse aziende impegnate nel settore dell’edilizia) l’ha portato a presiedere la Camera di Commercio italiana in Argentina, e la vasta organizzazione chiamata Feditalia che raggruppa tutte le associazioni italiane in Sud America. Nel 2004 è riuscito, tra le altre cose, a diventare vicepresidente del Cgie creando una squadra di esperti che si sono affrancati dal legame con un partito italiano. Nel passato “il Cavaliere”, come è chiamato dai sostenitori a Buenos Aires, è stato vicino a Forza Italia e lo stesso ministro Tremaglia ha più volte tentato un’alleanza politica con lui relativamente alla ripartizione America Meridionale. La certezza di un elettorato vasto e la volontà di rappresentare esclusivamente gli interessi dei nostri connazionali in America Meridionale, senza dover scendere a patti con nessun partito italiano, ha portato Pallaro alla scelta di candidarsi da indipendente assieme a Ricardo Merlo, Presidente del Comites di Buenos Aires<sup>42</sup>. La sua lista è, dunque, l’esempio più eclatante della specialità e del potere che la *lobby* italiana in Argentina (e nel resto del Sud America) può raggiungere, al di là dell’appoggio di un partito italiano. È certamente un’eccezione nel quadro generale della circoscrizione Estero ma la sua importanza va letta, da un lato, sotto il profilo della peculiarità che l’Argentina riveste anche nelle questioni politiche del voto all’estero e, dall’altro, alla luce del risultato elettorale che ha premiato, in maniera inequivocabile, la lista «Associazioni italiane Sud America» assicurandole un seggio alla Camera (per Ricardo Merlo) ed uno al Senato (per lo stesso Luigi Pallaro); è proprio al Senato, dove il centrosinistra ha ottenuto la maggioranza per un solo seggio, che si è rivelato tutto il potere contrattuale di Pallaro, divenuto improvvisamente l’ago della bilancia nei delicati accordi per la designazione della Presidenza di Palazzo Madama e per quelli relativi alla recente formazione del Governo. Sarà certamente interessante vedere, nel corso di questa legislatura, fino a che punto il senatore Pallaro utilizzerà tale potere per portare avanti le battaglie che ha dichiarato di voler fare in nome degli italiani in Sud America. In sostanza, i dubbi relativi alla presenza di una rappresentanza parlamentare ad hoc per gli italiani nel mondo, e la difficile coniugazione tra questa e l’obbligo di rappresentare l’intera Nazione, trovano nel caso Pallaro un’esemplificazione di rilievo che va inquadrata nella specialità della comunità in Argentina.

---

<sup>42</sup> Le osservazioni svolte si riferiscono ad un’intervista con il cav. Luigi Pallaro, personalmente svolta a Buenos Aires nel settembre 2005.

Per quanto riguarda i partiti italiani, l'offerta elettorale in Argentina, così come in altre ripartizioni, non ha rispecchiato perfettamente la competizione bipolare del territorio nazionale. Se da un lato i partiti di centrosinistra si sono presentati con un unico simbolo di coalizione, quello dell'Unione, i partiti del centrodestra hanno deciso di presentarsi singolarmente, inconsapevoli delle conseguenze politiche di tale decisione.<sup>43</sup> Gli effetti puramente maggioritari del sistema elettorale della circoscrizione Estero, come è noto, hanno fatto emergere tutta la leggerezza della scelta strategica della coalizione di Berlusconi che ha pagato duramente, in termini di seggi, la divisione delle liste. Vediamo ora, brevemente, qual è stato l'esito delle scelte elettorali degli italiani residenti in Argentina.

La lista più votata è stata «Associazioni italiane in Sud America» che ha ottenuto, nella sola Argentina, 52.747 voti per la Camera e 44.755 voti per il Senato pari, rispettivamente, al 31,5% e al 30%. È stato un risultato decisivo per la lista di Pallaro, in linea con il voto in altri Stati della ripartizione America Meridionale che gli ha garantito la conquista, come già ricordato, di un seggio alla Camera e di uno al Senato<sup>44</sup>.

Il secondo partito in Argentina è stato L'Unione che ha ottenuto il 28,4% alla Camera e il 33,4% al Senato della Repubblica, conquistando, nella ripartizione America meridionale un seggio sia a Montecitorio sia a Palazzo Madama. L'UDEur di Mastella si è presentato da solo anche in Argentina conquistando, però, solo l'1,5% dei suffragi, per entrambe le Camere.

<sup>43</sup> La scelta del centrodestra può aver diverse motivazioni che, a nostro parere, hanno giocato tutte alla determinazione del risultato finale: in primo luogo, vi è stata una grave sottovalutazione del sistema elettorale previsto per la circoscrizione Estero dal momento che, dato l'esiguo numero di seggi assegnati ad ogni ripartizione, l'effetto proporzionale sarebbe stato schiacciato da quello maggioritario premiando, nei fatti, la lista che avesse ottenuto il maggior numero di voti; in secondo luogo, non è stato possibile raggiungere un accordo all'interno della coalizione: da un lato il ministro Tremaglia ha insistito per un simbolo che portasse il suo nome, a testimonianza di una battaglia vinta dopo oltre cinquant'anni e dall'altro, gli alleati di Governo nonché diversi settori della stessa Alleanza nazionale, si sono dimostrati particolarmente scettici a tale eventualità; in terzo luogo, può aver concorso una sovrastima del consenso che, ogni partito, avrebbe potuto ottenere all'estero.

<sup>44</sup> Come è noto, nel sistema elettorale della circoscrizione Estero, gli elettori avevano la possibilità di indicare una o due preferenze sulla scheda elettorale. Guardando proprio il dato delle preferenze raccolte dai singoli candidati eletti, specie in relazione al totale dei voti per le rispettive liste, si comprende l'ottimo risultato della lista Associazioni italiane in Sudamerica. Per il Senato Luigi Pallaro è stato il candidato che ha ottenuto più preferenze in tutta la circoscrizione Estero, con 49.903 voti, pari al 59% dei voti di lista. Per la Camera, Ricardo Merlo, altro candidato della Lista Associazioni italiane in Sudamerica, ha raccolto il numero massimo di preferenze: 43.057, pari al 41,9% dei voti di lista. Questo dato è particolarmente significativo se comparato con quello dei candidati eletti nella ripartizione Europa, dove si concentra gran parte dell'elettorato all'estero. I due candidati europei eletti al Senato, Claudio Micheloni (Unione) e Antonella Rebuzzi (Forza Italia), hanno ottenuto rispettivamente il 18% e l'11% delle preferenze sui voti di lista; alla Camera, i cinque candidati eletti in Europa, hanno ottenuto tutti intorno al 6% di preferenze sui voti di lista con l'unica eccezione di Franco Narducci, noto esponente del CGIE, che ha ottenuto il 10% di preferenze sui voti di lista. In sostanza, appare chiaro che il voto degli italiani d'Europa ha tenuto molto più in conto la lista rispetto al candidato, contrariamente a quello che è successo in Sudamerica, dove sono stati proprio alcuni candidati, specie quelli provenienti dal mondo associazionistico, a "trainare" voti per la lista.

Il terzo partito più votato è risultato l'UDC di Casini che ha riportato, in Argentina, uno dei migliori risultati della formazione centrista all'estero (15,4% alla Camera, 13% al Senato); ciò è stato dovuto essenzialmente alla presenza di un candidato alla Camera molto conosciuto a Buenos Aires, Claudio Zin, che ha corso in aperta opposizione agli altri candidati del centrodestra ed in particolare a quelli della lista di Tremaglia.

La formazione dell'ex Ministro degli italiani nel Mondo («Per l'Italia nel Mondo - con Tremaglia») ha ottenuto l'11,2% dei voti sia alla Camera che al Senato, contro l'aspettativa di molti analisti che vedevano, nel contesto argentino, uno dei possibili migliori risultati per Tremaglia; il suo impegno, fin da molti mesi prima, a tessere le fila dell'associazionismo e delle diverse correnti liberali e conservatrici presenti in Argentina, è, di fatto, fallito a causa dell'impossibilità di conciliare le diverse istanze: ognuno ha pensato di poter correre da solo e vincere con le proprie forze, senza la sponsorizzazione dell'anziano Ministro. Lo stesso Pallaro, amico personale di Mirko Tremaglia, ha preferito giocare la carta dell'associazionismo e del particolarismo dell'emigrazione italiana in Sud America, rivelatasi vincente nel peculiare contesto in cui è giocata. In Argentina ha ottenuto un buon risultato anche un'altra lista che si è richiamata all'associazionismo, distante da quella di Pallaro e dalle posizioni dei principali partiti: l'Unione Sudamericana Emigranti Italiani (USEI) che ha ottenuto il 6,4% alla Camera e il 5,8% al Senato.

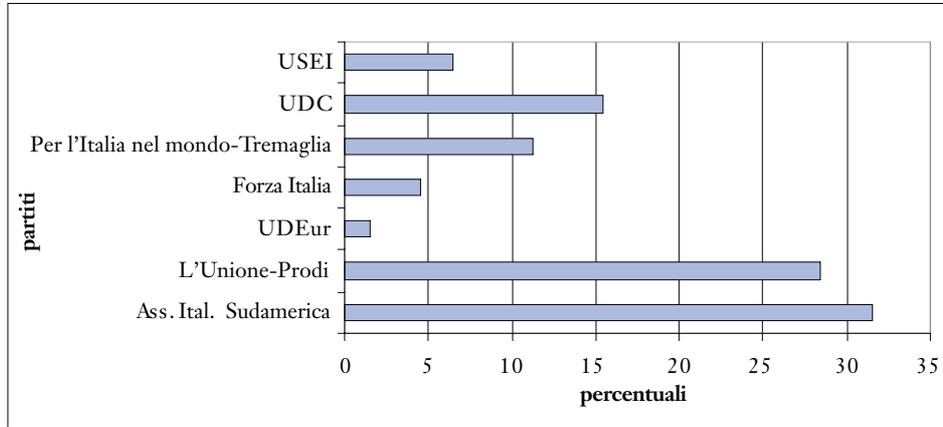
Il Partito di Forza Italia ha ottenuto uno dei suoi risultati peggiori della circoscrizione Estero (4,5% alla Camera e 3,9% al Senato) e su questo ha pesato l'ampia offerta elettorale di forze conservatrici di area liberale e la sostanziale estraneità al contesto associazionistico argentino dei suoi candidati<sup>45</sup>.

A Buenos Aires, dove si concentra la maggior parte dell'elettorato, la partita si è giocata tra eminenti figure della collettività italiana, politicamente molto vicine ma in competizione tra loro anche per fattori personali ed economici. Il candidato della lista Tremaglia, ad esempio, era Franco Livini, Presidente del famoso Ospedale italiano di Buenos Aires, fortemente osteggiato durante la campagna elettorale sia dai membri della sua stessa lista, sia dagli altri candidati afferenti all'area di centrodestra e soprattutto dall'*entourage* di Luigi Pallaro.

In conclusione, quindi, in Argentina le forze di centrosinistra hanno ottenuto il 35,0%, quelle indipendenti (Pallaro+USEI) il 35,9% e il centrodestra il 29,1%. Le FIGG. 6 e 7 offrono un riepilogo schematico dei risultati elettorali in Argentina.

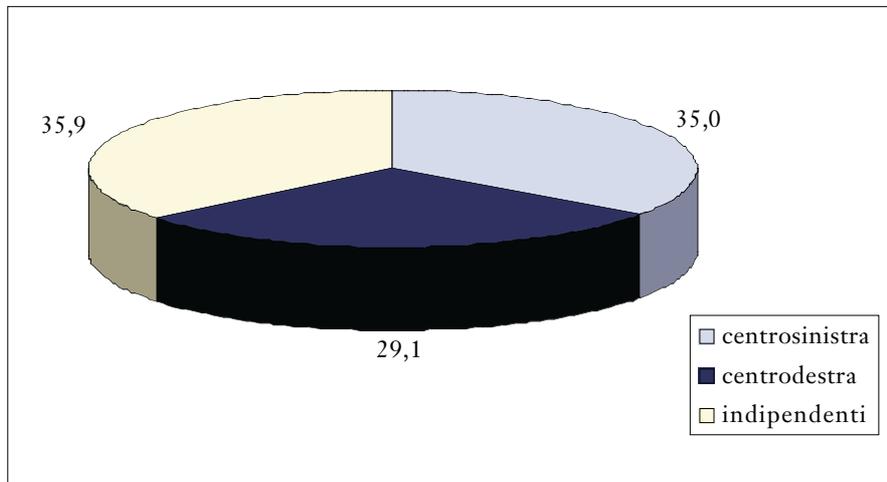
---

<sup>45</sup> Basti pensare che il capolista al Senato, Antonio Aldo Chianello, era un candidato brasiliano.



Fonte: [www.politiche.interno.it](http://www.politiche.interno.it).

FIG. 6 – Percentuali di voto alle liste, Argentina, Politiche 2006.



Fonte: [www.politiche.interno.it](http://www.politiche.interno.it).

FIG. 7 – Percentuali di voto per area, Camera dei Deputati, Politiche 2006.

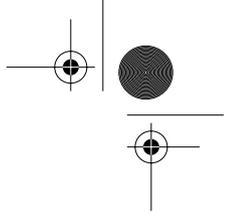
Nell'analisi del voto in Argentina (e in Sud America) occorre considerare, brevemente, un altro importante aspetto: la distribuzione dei votanti per paese. Molti candidati, che magari hanno investito notevoli quantità di soldi, come alcuni venezuelani, non hanno fatto bene i conti con la realtà dei numeri. Se li avessero

fatti, si sarebbero resi conto che non avrebbero avuto nessuna possibilità di essere eletti. Un candidato viene eletto, sostanzialmente sulla base di due fattori: la notorietà sul territorio (in questo caso l'intero Sud America, ma soprattutto l'Argentina paese che accoglie oltre la metà di tutti i votanti della ripartizione), o l'appoggio di un partito, un sindacato, un patronato od altro ente ben radicato sul territorio. La ripartizione America Meridionale è, quindi, alquanto particolare, in quanto il 56% degli elettori si concentra in Argentina (e addirittura a Buenos Aires si concentrano il 20% di tutti gli elettori del Sud America), il 20% in Brasile, l'8% circa in Venezuela e Uruguay e il restante 8% nei rimanenti sei paesi del continente (Bolivia, Cile, Colombia, Ecuador, Paraguay e Perù). Considerate queste premesse, nessun candidato, a parte gli italo-argentini, avrebbe avuto la reale possibilità di essere eletto.

Vi è stato, però, un elemento che ha finito per rompere lo schema: alcuni candidati argentini, soprattutto quelli della lista che ha eletto il deputato non argentino (L'Unione) non hanno ricevuto il consenso proprio da parte dell'elettorato italiano residente in Argentina. Evidentemente erano poco graditi agli elettori locali o erano stati candidati per imposizione dall'alto e quindi non legati sufficientemente al territorio. In sostanza sono risultati eletti solamente due argentini sui possibili tre alla Camera, ed uno sui due ipotizzati al Senato. Il motivo è dunque da ricercare non nell'elevato numero di candidati argentini, come avanzato da alcuni, ma nel fatto che mentre alcuni argentini hanno fatto incetta di voti, risultando tra i più votati al mondo, altri sono stati poco graditi e poco "preferiti" dall'elettorato. Ciò non toglie, evidentemente, il peso di questo paese nell'espressione dei rappresentanti eletti nella ripartizione America Meridionale.

Alla Camera, il seggio perso dagli argentini è andato al candidato venezuelano ed al Senato a quello brasiliano. I cinque candidati venezuelani nel complesso hanno ricevuto quasi il 3% di voti in più di quanti erano i votanti del Venezuela, voti che si sono in realtà concentrati nella persona di Mariza Bafile, eletta deputato. Anche i brasiliani hanno ottenuto un numero di voti considerevolmente più alto rispetto alla base di partenza, ben il 10% in più. Ma in questo caso non è scattato un seggio perché i voti non si sono concentrati su una sola persona, ma si sono distribuiti fra i 12 candidati. I grandi delusi sono stati i candidati uruguayani che praticamente non hanno ricevuto voti, neppure dai loro connazionali, evidentemente erano poco graditi e del tutto staccati dalla realtà locale, o perché la lista di Pallaro, che ha saputo pazientemente tessere contatti importanti con le principali associazioni uruguayane, ha ottenuto un buon risultato anche tra gli italiani di Montevideo.

Il contesto sudamericano, e in particolare argentino, appare quindi emblematico anche dal punto di vista politico. I veri vincitori sono gli esponenti di punta del mondo delle associazioni e delle istituzioni rappresentative degli italiani d'Argentina, una tra le comunità più organizzate al mondo. Oltre all'evidente risultato della lista del cavalier Pallaro, anche per quanto riguarda il centrosinistra



e il centrodestra, i candidati eletti vengono dalla tradizione sindacale dei patronati Inca-Cgil, dal Cgie, dai Comites o dalle più importanti associazioni italiane che operano da sempre nel territorio.

Contrariamente a quanto accaduto in tutte le altre ripartizioni, quindi, l'elettorato "argentino" ha dato fiducia ai "suoi" rappresentanti, espressione della specificità di questa fetta di elettorato all'estero, decisamente lontana dalla logica bipolare del sistema politico italiano. La partita si è svolta tra i più eminenti esponenti del mondo dell'associazionismo, tutti impegnati a portare a Roma le istanze degli emigrati, ormai di seconda, terza e quarta generazione. Di contro, dunque, ad una "lontananza sistemica" dell'elettorato italiano in Argentina, intesa come lontananza dalla logica bipolare del nostro sistema politico, vi è da riscontrare una "vicinanza partecipativa", alla luce del buon livello di partecipazione al voto che è stato registrato; se qualcuno aveva dubbi sull'interesse a votare degli italiani all'estero, tale dubbio è infondato in Argentina. Sarà semmai il caso di indagare sulle motivazioni di tale interesse, non sempre legate ad un reale desiderio di partecipazione alla vita politica italiana, quanto più che altro alla speranza di ottenere benefici in termini economici ed una garanzia nel caso in cui la situazione del Paese tornasse a peggiorare.

