

Alberto Di Chiara

Il voto degli ungheresi all'estero. Un caso di voter suppression nell'Unione Europea

(doi: 10.17394/109102)

Diritto pubblico comparato ed europeo (ISSN 1720-4313)

Fascicolo 4, ottobre-dicembre 2023

Ente di afferenza:

Università Luiss (luiss)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Alberto Di Chiara

Il voto degli ungheresi all'estero

Un caso di *voter suppression* nell'Unione Europea

Hungarians voting abroad: a case of *voter suppression* in the European Union

The aim of this paper is to show how the current regulation on the right to vote of Hungarians living abroad may constitute a case of voter suppression within the European Union: in particular, the issue is analysed from the point of view of the compatibility of this legal framework with the Hungarian Basic Law, the European Convention on Human Rights and the rules on the election of the European Parliament.

Keywords: right to vote, voting from abroad, voter suppression, hungarian democratic backsliding, european parliamentary elections.

1. Introduzione

Nell'ambito dell'involuzione democratica che ha caratterizzato l'Ungheria dal 2010 a oggi¹ – testimoniata anche dalle cause affrontate dinanzi alla Corte di Giustizia sul rispetto dello stato di diritto² – un capitolo fondamentale è rappresentato dalle riforme costituzionali ed elettorali approvate dalla maggioranza pro-Orbán, a cominciare dall'introduzione di

¹ Cfr. P. Bárd, N. Chronowski, Z. Fleck, *The Crisis of the Rule of Law, Democracy and Fundamental Rights in Hungary*, in *MTA Law Working Papers* 4 (2022); P. Bárd, A. Koncsik, Z. Körtvélyesi, *Tactics Against Criticism of Autocratization. The Hungarian Government and the EU's Prolonged Toleration*, in *MTA Law Working Papers* 5 (2022); P. Bárd, N. Chronowski, Z. Fleck, *Inventing Constitutional Identity in Hungary*, in *MTA Law Working Papers* 6 (2022); Z. Fleck *et al.*, *The Changes Undermining the Functioning of a Constitutional Democracy*, in *MTA Law Working Papers* 9 (2022); A. Von Bogdandy, P. Sonnevend (Eds.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area. Theory, Law and Practice in Hungary and Romania*, Oxford and Portland, Bloomsbury Publishing, 2015; Z. Szente, F. Mandák, Z. Fejes (Eds.), *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development. Discussing the New Fundamental Law of Hungary*, Paris, L'Harmattan, 2015; G.F. Ferrari (cur.), *La nuova legge fondamentale ungherese*, Torino, Giappichelli, 2012; F. Vecchio, *Teorie costituzionali alla prova. La nuova Costituzione ungherese come metafora della crisi del costituzionalismo europeo*, Padova, Cedam, 2013; J. Sawicki, *L'erosione "democratica" del costituzionalismo liberale. Esperienze contrastanti dall'Europa centro-orientale*, Milano, Franco Angeli, 2020.

² Si vedano, a tal fine: C-156/21, sentenza del 16 febbraio 2022; C-650/18, sentenza del 3 giugno 2021; C-718/17, sentenza del 2 giugno 2020.

una nuova Costituzione fino alla riduzione del numero dei parlamentari, seguita dall'introduzione di una nuova legge elettorale e sul procedimento elettorale e dalla ridefinizione delle circoscrizioni.

La maggioranza guidata da Fidesz non si è limitata a una ridefinizione dell'assetto elettorale, ma ha proceduto poi con un vero e proprio allargamento della base degli aventi diritto al voto, tramite la concessione della cittadinanza ai c.d. "ungheresi etnici", ossia i discendenti di cittadini ungheresi che, a seguito del ridimensionamento territoriale dell'Ungheria deciso dal Trattato del Trianon del 1920, si erano trovati a vivere in Stati confinanti. A oggi, si stima che tale popolazione ricomprenda dai due ai tre milioni di persone, suddivisi tra Romania (1,1-1,3 milioni), Slovacchia (420-500.000), Serbia (180-220.000), Ucraina (100-130.000), Croazia, Slovenia, Austria (dai 30-80.000 ciascuna)³. D'altro canto, diversi ordinamenti hanno conosciuto un ampliamento del numero degli elettori attraverso la concessione del voto dall'estero, funzionale all'affermazione di una concezione dello Stato su base etnico-linguistica, che supera l'elemento territoriale per individuare la propria dimensione nella popolazione etnica dispersa in vari territori nazionali⁴, a vantaggio di partiti di stampo nazionalista⁵. Tale impostazione sembra emergere in modo chiaro sia nel riferimento della Legge fondamentale alla Santa Corona d'Ungheria, assunta a elemento fondativo dell'attuale Repubblica ungherese e tratto unificante dell'etnia magiara al di là dei confini statali⁶, sia nell'affermazione dell'esistenza di una sola nazione ungherese e nella responsabilità dello Stato di proteggere le comunità di connazionali residenti all'estero⁷.

³ I. Szekeres, *Hungarian Two-Step: FIDESZ Courts Ethnic Hungarians Abroad to Reap Electoral Benefits Domestically The Beacon Project*, www.iribeaconproject.org/our-work-analysis-and-insights/2022-06-06/hungarian-two-step-fidesz-courts-ethnic-hungarians-abroad#_edn-ref3. Sul punto, si veda anche B. Kapitány, *Ethnic Hungarians in the Neighbouring Countries*, in demografia.hu/en/publicationsonline/index.php/demographicportrait/article/view/894.

⁴ C. Joppke, *Selecting by Origin*, Cambridge, Harvard University Press, 2005.

⁵ R. Baubock, *Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation*, in *Fordham Law Review* 75 (2007), 2410.

⁶ «Rispettiamo le conquiste della nostra storia costituzionale e la Santa Corona, che rappresentano la continuità dello Stato ungherese e l'unità della Nazione». Cfr. F. Lanchester, *Alle radici dell'ideologia costituzionale ungherese: la Sacra Corona di Ungheria*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 3, 2022, 3.

⁷ Legge fondamentale ungherese del 2011, Articolo D: «Tenendo conto che esiste una sola nazione ungherese, l'Ungheria è responsabile degli ungheresi che vivono al di fuori dei confini nazionali e assicura la sopravvivenza e lo sviluppo delle loro comunità; supporta i loro sforzi per preservare l'identità ungherese, la rivendicazione dei loro diritti individuali e collettivi, la formazione di governi locali, la prosperità nelle loro terre d'origine e promuovere la cooperazione tra loro e con l'Ungheria».

Come si avrà modo di approfondire, a seguito dell'introduzione di nuove regole sulla concessione della cittadinanza sono state modificate anche le regole sul voto dall'estero, creando un doppio regime: coloro che mantengono la residenza sul territorio nazionale possono votare soltanto presso le sedi delle ambasciate e dei consolati; coloro che non risiedono in Ungheria – dunque anche e soprattutto gli ungheresi etnici – possono esprimere il proprio voto anche per posta. Il dato sorprendente è il consenso straordinario – superiore al 90% dei voti – che il partito del premier Orbán ha riscosso presso i cittadini ungheresi residenti all'estero dal 2014 in avanti, che ha permesso alla coalizione formata da Fidesz e dai cristiano-democratici del KDNP di mantenere la maggioranza dei 2/3 dei seggi nel Parlamento ungherese quasi ininterrottamente⁸. L'assetto appena descritto è valido non solo per le elezioni nazionali, ma anche per le elezioni europee: l'analisi della disciplina in questione potrebbe quindi risultare di particolare interesse in vista della tornata elettorale del giugno 2024.

Ricostruito il quadro normativo e il suo impatto sulla distribuzione dei seggi, in questa sede si cercherà di comprendere se tale disciplina rappresenti anzitutto una discriminazione censurabile in base alla Legge fondamentale ungherese; in secondo luogo, occorrerà verificare se vi siano profili di contrasto con la tutela dell'eguaglianza del diritto di voto assicurata dalla CEDU; infine, stante l'applicabilità della disciplina in esame anche alle elezioni del Parlamento europeo, un ulteriore profilo da analizzare riguarda la compatibilità di tale disciplina del diritto di voto dall'estero con la normativa comunitaria.

2. Il diritto di voto dall'estero nell'ordinamento ungherese

Come anticipato, gli "ungheresi etnici" sono i discendenti dei cittadini ungheresi che, a seguito del ridimensionamento territoriale della c.d. "Grande Ungheria", si ritrovarono a vivere in uno Stato diverso da quello di cittadinanza. Nel corso del secondo conflitto mondiale vi fu un tentativo ungherese di occupazione dei territori perduti, che però ebbe poca fortuna. Tra il 1945 e il 1989 l'Ungheria non godeva di ampi spazi di manovra per la tutela delle minoranze ungheresi dislocate fuori dai confini nazionali, stante il raggruppamento di tutti i Paesi dell'Est Europa nel Patto di Varsavia. Sin dal crollo del regime comunista, il tema della tutela

⁸ A tal fine, si vedano i rapporti della Commissione elettorale nazionale: www.valasztas.hu/web/national-election-office/parliamentary-elections-2022.

delle minoranze di etnia magiara nei territori confinanti fu posto al centro del dibattito pubblico. Nel 2004 venne indetto un referendum popolare, appoggiato dall'allora partito di opposizione Fidesz e dagli altri partiti di centrodestra, per il riconoscimento della cittadinanza agli ungheresi etnici. Nonostante il fallimento della proposta a causa della scarsa affluenza – attestatasi al 37,5% degli aventi diritto – il milione e mezzo di voti a favore rappresenterà una base elettorale fondamentale per la costruzione di un solido consenso per Fidesz non solo tra gli ungheresi etnici, ma anche in patria⁹. Grazie a una revisione costituzionale del 2010 – seguita da una modifica della legge sulla cittadinanza nell'anno successivo – coloro che vantino un ascendente di cittadinanza ungherese prima del 1920 o tra il 1941 e il 1945 possono chiedere il riconoscimento della medesima cittadinanza, pur non avendo mai risieduto nel Paese e a condizione che conoscano la lingua ungherese. A oggi, oltre un milione di potenziali aventi diritto, prevalentemente residenti in Romania, ha acquisito la cittadinanza.

Tutti i governi succedutisi alla guida del Paese dagli anni '90 in poi hanno perseguito l'intento di sostenere le comunità all'estero, cercando di creare condizioni favorevoli allo sviluppo dell'identità linguistica e culturale ungherese negli Stati di residenza: dal 2010 in poi, il sostegno nei confronti di tali comunità è aumentato in misura considerevole, traducendosi non solo nel finanziamento ad associazioni culturali o a giornali e tv locali in lingua, ma anche in veri e propri investimenti in territorio estero diretti a favorire lo sviluppo economico nelle aree di maggiore concentrazione degli ungheresi etnici¹⁰. Tale misura, combinata con finanziamenti pubblici cospicui e massicce campagne informative pro-Orbán, ha determinato un supporto straordinario per Fidesz da parte delle comunità in questione: alle elezioni del 2014, il 95% dei neocittadini ungheresi residenti all'estero ha espresso la propria preferenza per il partito guidato dal Primo Ministro, contribuendo in modo determinante non solo a recuperare i consensi perduti in patria, ma anche al raggiungimento della supermaggioranza ottenuta in quella tornata elettorale. Tra il 2010 e il 2014, ad esempio, Fidesz aveva perso quattrocentomila voti in valore assoluto, passando da 2,7 a 2,3 milioni di voti (con una perdita del 16%), derivante

⁹ I. Szekeres, *Hungarian Two-Step: FIDESZ Courts Ethnic Hungarians Abroad to Reap Electoral Benefits Domestically The Beacon Project*, cit..

¹⁰ *Ibid.* Secondo diverse inchieste giornalistiche, tra il 2010 e il 2018 il governo ungherese avrebbe speso 383 milioni di euro per il supporto alle comunità di ungheresi residenti nei territori dell'ex Grande Ungheria. Un altro report giornalistico segnala che solo la comunità ungherese in Ucraina avrebbe ricevuto dal 2011 al 2021 ben 115 milioni di euro, www.rferl.org/a/hungary-election-diaspora-orban-marki-zay/31712662.html; www.iribeaconproject.org/our-work-analysis-and-insights/2022-01-12/divide-and-conquer.

	Ungheresi etnici	Votanti registrati e affluenza ¹	Voti per Fidesz in %	Affluenza totale	Seggi ottenuti
2014	550.000	195.000 (82%)	95,4%	5.096.524 (61,84%)	133/199
2018	< 1 milione	378.000 (71%)	96,2%	5.796.268 (69,73%)	135/199
2022	> 1,1 milioni	456.000 (58%)	93,9%	5.717.182 (69%)	135/199

¹ Il dato in parentesi di questa colonna è riferito alla percentuale di votanti effettivi rispetto al totale dei registrati.

sia da un calo generale dell'affluenza, sia da un'effettiva perdita di alcuni punti percentuali di consenso. Quel che occorre evidenziare è che i quasi duecentomila voti recuperati da Fidesz tra gli "ungheresi etnici" sono stati determinanti per il raggiungimento della maggioranza dei 2/3 dei seggi nel Parlamento ungherese: la coalizione vincitrice con il 44% dei voti ha ottenuto infatti 133 seggi su 199¹¹.

Come si può dedurre dalla tabella sopra riportata¹², in ciascuna elezione dal 2010 in poi la maggioranza guidata da Fidesz è riuscita a ottenere i 2/3 dei seggi nel Parlamento ungherese, sia pure con uno scarto ridotto. Vale la pena di ricordare che il raggiungimento di tale quota di seggi consente di procedere a revisione costituzionale e all'approvazione delle c.d. "leggi cardinali" senza la partecipazione dell'opposizione¹³. Per

¹¹ Cfr. K.L. Scheppelle, *Legal but not Fair: Viktor Orbán's New Supermajority*, in *Verfassungsblog.de*, 14 aprile 2014.

¹² Cfr. National Election Office, *Report of the President of the National Election Office on the Conduct and Organisation of the State Tasks Regarding the Elections of Members of Parliament held on 6 April 2014*, May 2014; National Election Office, *Report of the Head of the National Election Office on the Public Administration Duties and the Implementation Thereof on the Occasion of the 8 April 2018 Parliamentary Elections*, May 2018; I. Szekeres, *Hungarian Two-Step: FIDESZ Courts ethnic Hungarians Abroad to Reap Electoral Benefits Domestically*, cit.

¹³ L'art. S, comma 2, della Costituzione ungherese prevede che l'approvazione di una nuova Legge fondamentale o l'emendamento di qualsiasi sua parte richiede l'approvazione della maggioranza dei due terzi degli aventi diritto al voto nel Parlamento ungherese. Le leggi cardinali – cui la Legge fondamentale riserva la disciplina di particolari materie – da approvare a maggioranza dei due terzi, rappresentano una peculiarità dell'ordinamento ungherese, che avrebbe dovuto fungere da contraltare agli elementi maggioritari presenti nel sistema elettorale. In sintesi, se, da un lato, la legge elettorale favorisce la formazione di una solida maggioranza parlamentare, dall'altro alcuni ambiti materiali vengono sottratti alla disponibilità della maggioranza di governo. Dal 2010 in poi, con l'affermazione di una stabile maggioranza dei 2/3 – di fatto imperniata attorno a Fidesz – si è assistito a un progressivo ampliamento delle materie da disciplinare tramite tale particolare categoria di leggi (includendovi ambiti quali il diritto di famiglia, l'organizzazione della giustizia, la difesa), tale da

tale ragione, è facile comprendere l'interesse del governo in carica a mantenere saldo il legame con gli ungheresi etnici, che rappresentano ormai un pacchetto di quasi mezzo milione di voti compattamente a sostegno di Fidesz: su un'affluenza tra i cinque e i sei milioni di elettori, poter contare su una quota significativa di voti blindati (e facilmente controllabili) rappresenta un vantaggio notevole rispetto alle forze di opposizione.

Prima di addentrarsi nella disamina della disciplina del voto dall'estero, sembra necessario richiamare in estrema sintesi le principali caratteristiche della legge elettorale ungherese introdotta nel 2012. Si tratta di un sistema misto, in cui 106 seggi sono assegnati in collegi uninominali a turno unico, e i rimanenti 93 attraverso un sistema proporzionale con soglie di sbarramento multiple (5% per le liste singole; 10% per le coalizioni formate da due liste; 15% se composte da tre o più liste) e liste bloccate. Ogni elettore dispone quindi di un voto per il collegio uninominale e di un voto per le liste proporzionali¹⁴. Tuttavia, merita di essere evidenziato che la parte proporzionale viene influenzata dall'esito del voto nel maggioritario, poiché alcuni seggi vengono attribuiti come compensazione dei voti in eccedenza ottenuti nei collegi uninominali, e non utili ai fini dell'elezione dei candidati¹⁵. Come si è avuto modo di sottolineare, nel 2012 il

poter quasi paralizzare l'azione di future maggioranze al di sotto di tale soglia. Se, dunque, in origine la riserva di determinate materie alla legge cardinale aveva la funzione di sottrarre la loro disciplina alla maggioranza di governo contingente, la stessa previsione di tale categoria di fonte ha fatto sì che l'obiettivo fosse il raggiungimento (e il mantenimento) di maggioranze sempre più ampie – agevolate in questo senso dal sistema elettorale e, d'altro canto, rischia di impedire la realizzazione di programmi di governo successivi. Sul punto, si veda J. Sawicki, *La democrazia illiberale come democrazia ipermaggioritaria: un concetto che divorà se stesso? Riflessioni a partire dal caso ungherese*, in *Nomos – Le attualità nel diritto* 3, 2022. Sempre in senso critico verso l'ampliamento della categoria delle leggi cardinali, si veda anche il rapporto 621/2011 della Commissione di Venezia.

¹⁴ N. Schackow, *Hungary's Changing Electoral System: Reform or Repression Inside the European Union?*, www.researchgate.net/publication/260183189_Hungary's_Changing_Electoral_System_Reform_or_Repression_Inside_the_European_Union.

¹⁵ A titolo di esempio, si immagini che in un collegio uninominale il candidato vincente ottenga trecento voti in più del migliore dei candidati sconfitti: di quei trecento voti, duecento novantanove non erano necessari ai fini dell'elezione e, pertanto, vengono sommati ai voti nella parte proporzionale. Questa è una delle ragioni che ha consentito a Fidesz di mantenere la super-maggioranza dei due terzi in Parlamento, pur avendo perso consensi da una tornata elettorale all'altra. Si consideri che nel 2010 la coalizione guidata da Orbán ottenne il 52,7% dei voti, vincendo 173 collegi uninominali su 196, ottenendo la maggioranza dei due terzi; nel 2014, con il 44,9% dei voti – 562mila in meno – la medesima coalizione ha ottenuto sempre 2/3 dei seggi, avvantaggiandosi in misura notevole del mutamento del sistema elettorale approvato nel 2012. Dai risultati elettorali emerge con chiarezza che la coalizione vincente nel 2014 abbia ottenuto ben sei seggi attraverso questo meccanismo, contribuendo in misura determinante al raggiungimento della maggioranza dei 2/3. Intervista a Kim Lane Scheppele, hungarianspectrum.org/2014/12/07/interview-with-kim-scheppele-part-ii-from-the-tavares-report-to-the-electoral-system/.

numero dei componenti del Parlamento ungherese è stato ridotto da 386 a 199 membri, con conseguente necessità di ridisegnare i collegi elettorali (e successive accuse di *gerrymandering* a favore della maggioranza)¹⁶. Vale la pena ricordare che la precedente versione della legge elettorale – in vigore dal 1990 fino alla fine del 2011¹⁷ – prevedeva sempre un sistema misto, con 176 seggi assegnati in collegi uninominali a doppio turno, 152 in liste proporzionali bloccate con soglia di sbarramento al 5%, mentre i seggi allocati come mandati compensativi erano solamente 58 e venivano assegnati attraverso un complicato meccanismo basato sia sui voti ottenuti dai candidati sconfitti nei collegi uninominali, sia sui voti inutilizzati dai candidati vincitori in eccedenza rispetto a quanto necessario per risultare eletti: è evidente dunque il maggiore peso che i seggi compensativi rivestono nel sistema attuale, a tutto beneficio delle liste di maggiore dimensione e, quindi, del partito di maggioranza relativa Fidesz.

Per quanto riguarda invece la possibilità di esercitare il diritto di voto dall'estero, due sono i casi presi in considerazione dal legislatore: per i cittadini ungheresi che si trovano all'estero al momento delle elezioni e mantengono la residenza in Ungheria è possibile votare soltanto di persona nelle ambasciate o nei consolati¹⁸; i cittadini ungheresi che non abbiano la residenza nel territorio nazionale possono ricevere la scheda elettorale via posta¹⁹, ritirarla personalmente in Ungheria o presso le sedi diplomatiche e consolari, ma il loro voto può essere espresso esclusivamente per i seggi proporzionali²⁰. Queste ultime misure sono state introdotte per agevolare l'espressione del voto in quegli Stati che non ammettono la doppia cittadinanza, evitando di esporre i cittadini ungheresi residenti all'estero al rischio di rivelare la propria condizione.

¹⁶ G. Tóka, *Constitutional Principles and Electoral Democracy in Hungary*, in E. Bos, K. Pócsa (Eds.), *Constitution Building in Consolidated Democracies: A New Beginning or Decay of a Political System?*, Baden-Baden, 2014, www.nomos-shop.de/22082.

¹⁷ Vale la pena di sottolineare come la scelta a favore di un sistema misto con forti elementi maggioritari possa essere considerata un *unicum* per una democrazia in fase di consolidamento, tale essendo l'Ungheria nel 1990, dimostrando sin dalle sue primissime applicazioni effetti fortemente distorsivi. Cfr. A. Arato, Z. Miklósi, *Constitution Making and Transitional Politics in Hungary*, in L.E. Miller, L. Aucoin (Eds.), *Framing the State in Times of Transition*, Washington, United States Institute of Peace, 2010, 364; J. Sawicki, *La democrazia illiberale come democrazia ipermaggioritaria: un concetto che divorca se stesso? Riflessioni a partire dal caso ungherese*, cit.

¹⁸ *Act XXXVI of 2013 on the Electoral Procedure*, Section 259. Il testo tradotto in inglese è disponibile sul sito: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2021\)062-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2021)062-e).

¹⁹ *Act XXXVI of 2013 on the Electoral Procedure*, Section 266.

²⁰ E. Bodnár, *The Right to Vote of Hungarian Citizens Living Abroad*, in *International Journal of Constitutional Law Blog*, July 14, 2015, *Act XXXVI of 2013 on the Electoral Procedure*, Section 277-281.

Fino alle modifiche normative introdotte dalla maggioranza pro-Orbán, l'unica categoria di cittadini che poteva avvantaggiarsi del voto dall'estero – sia postale che in presenza nelle ambasciate e nei consolati – erano gli ungheresi che si trovavano all'estero ma mantenevano la residenza sul territorio nazionale²¹. A seguito della concessione della cittadinanza agli ungheresi etnici, il Parlamento ungherese approvò la legge XXXVI del 2013, con la quale venne riconosciuto il diritto di voto via posta anche ai residenti al di fuori dei confini nazionali. Subito dopo, il 21 giugno del medesimo anno, la disciplina elettorale veniva ulteriormente modificata, escludendo i cittadini che avevano mantenuto la residenza sul territorio nazionale dal voto postale dall'estero: è dunque evidente il collegamento tra la concessione della cittadinanza agli ungheresi etnici – che mai hanno risieduto nel territorio nazionale – e la nuova modalità di voto postale – di fatto riservata quasi esclusivamente a costoro – diretta ad agevolare l'espressione del suffragio di una categoria fortemente fidelizzata al partito di maggioranza in carica²².

Ricostruito sinteticamente l'assetto normativo, non si può fare a meno di rilevare la profonda disparità di trattamento che intercorre tra i cittadini ungheresi che votano dall'estero, a seconda che mantengano o meno la residenza sul territorio nazionale, come rilevato in più occasioni dall'OSCE²³: i primi, che peraltro possono vantare un legame più stretto con la madrepatria, possono votare sia per i collegi uninominali che per le liste proporzionali, ma solo presso ambasciate e consolati, previa registrazione in presenza²⁴; i secondi, che in larga parte mai hanno risieduto in Ungheria, possono esprimere il suffragio solo per la parte proporzionale,

²¹ Cfr. Osce/Odihr *Election Assessment Mission Report*, Parliamentary Elections 11 April 2010, 9 agosto 2010, 11.

²² Cfr. Osce/Odihr, *Election Assessment Mission Report on Parliamentary Elections 11 april 2010*, May 2010; Osce/Odihr, *Limited Election Observation Mission Final Report, Hungary Parliamentary Elections*, 6 April 2014, May 2014. Per una ricostruzione attenta dell'evoluzione normativa, si veda anche la sentenza della Corte costituzionale ungherese, n. 3086/2016, §§ 1-6. Il testo integrale della pronuncia è disponibile al seguente link: public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/CAFD6E70427E4CFAC1257C3100212BE1?OpenDocument.

²³ Osce/Odihr, *Limited Election Observation Mission Final Report, Hungary Parliamentary Elections (6th April 2014)*, Warsaw, 11 July 2014, 4; Osce/Odihr, *Limited Election Observation Mission Final Report, Hungary Parliamentary Elections (8th April 2018)*, Warsaw, 27 July 2018, 3; Osce/Odihr, *Limited Election Observation Mission Final Report, Hungary Parliamentary Elections (3rd April 2022)*, Warsaw, 29 July 2022, 16.

²⁴ Si consideri che nel solo Regno Unito vivono tra i due e i trecentomila ungheresi che hanno mantenuto la residenza nel territorio d'origine: l'unica sede indicata per l'esercizio del voto si trovava a Londra e, anche in quel caso, vennero inviate a tutti coloro che si erano registrati per votare dall'estero indicazioni errate su dove recarsi a votare. Intervista a Kim Lane Scheppele, hungarianspectrum.org/2014/12/07/interview-with-kim-scheppele-part-ii-from-the-tavares-report-to-the-electoral-system/.

ma avvantaggiandosi del voto postale, beneficiando inoltre della possibilità di registrarsi in modalità telematica.

La disciplina sopra delineata nei suoi tratti essenziali presenta ulteriori profili discriminatori che non possono essere sottovalutati. Anzitutto, gli ungheresi etnici non sono soggetti ad alcun controllo fisico sull'identità dichiarata in fase di registrazione – che può essere espletata interamente per posta o via internet – a differenza di quanto richiesto per gli ungheresi che mantengono la residenza sul territorio nazionale, i quali devono presentarsi presso ambasciate e consolati per completare la procedura di registrazione. Peraltro, la prassi ha dimostrato come le informazioni rese in fase di registrazione vengano trattate in modo diverso a seconda della categoria di appartenenza del dichiarante: nel caso degli ungheresi etnici, oltre a essere richiesto un numero minore di dati, non occorre coincidano perfettamente con i dati in possesso dell'amministrazione statale; diverso è il caso degli ungheresi espatriati, poiché è richiesta una perfetta coincidenza tra dati dichiarati e risultanze anagrafiche ufficiali²⁵. Nel caso degli ungheresi etnici, è quindi più probabile che, conoscendo solamente alcune informazioni personali, qualcuno possa registrarsi in modo fraudolento. Allo stesso modo, durante il voto vero e proprio non vi è alcun ufficiale che presidi le fasi della spedizione delle schede elettorali, della raccolta dei plichi e la loro apertura presso le sedi consolari. Negli anni, numerose accuse di manipolazione del voto postale – o addirittura di brogli veri e propri – si sono susseguite, iniziando da militanti di Fidesz che si recavano nei territori dell'ex Ungheria offrendosi di aiutare gli ungheresi etnici con la registrazione per il voto postale, fino al rinvenimento di interi sacchi bruciati contenenti schede elettorali²⁶. Si pensi – ad esempio – alla circostanza che prima delle elezioni del 2014 la lista presentata dal partito di opposizione Jobbik era stimata attorno al 20% dei consensi nella comunità di ungheresi etnici residenti in Romania, ma a spoglio avvenuto non ottenne quasi nessun voto²⁷.

²⁵ Hungary Parliamentary Elections 6 April 2014 – Osce/Odihr Limited Election Observation Mission Final Report, 10.

²⁶ Cfr. I. Szekeres, *Hungarian Two-Step: FIDESZ Courts Ethnic Hungarians Abroad to Reap Electoral Benefits Domestically*, cit.

²⁷ Intervista a Kim Lane Scheppele, hungarianspectrum.org/2014/12/07/interview-with-kim-scheppele-part-ii-from-the-tavares-report-to-the-electoral-system/. Sul voto degli ungheresi in Romania alle ultime elezioni parlamentari si veda: www.iribeaconproject.org/our-work-analysis-and-insights/2022-03-31/hungarians-romania-and-their-participation-2022-national. Sul medesimo tema, e in particolare sul rischio di frodi, si veda: *Absentee Ballots from Romania May Give Rise to Electoral Fraud*, hungarianspectrum.wordpress.com/2013/07/29/absentee-ballots-from-romania-may-give-rise-to-electoral-fraud/. Sul voto

Le difficoltà sopra evidenziate sono accentuate dalla circostanza che l'identità degli ungheresi etnici non è consultabile, visto che alcuni degli Stati in cui risiedono (Ucraina, Austria e Slovacchia) non riconoscono la doppia cittadinanza e, di conseguenza, per acquisire la cittadinanza ungherese è stato necessario evitare di metterne al corrente lo Stato di prima cittadinanza in cui risiedono. Vi è di più: il governo ungherese aveva esplicitamente deliberato che i registri elettorali dei cittadini residenti all'estero sarebbero dovuti rimanere secretati. A seguito delle veementi proteste dell'opposizione, l'esecutivo ha acconsentito che i membri della Commissione elettorale nazionale (in cui siedono anche rappresentanti dell'opposizione) e gli osservatori internazionali potessero consultare tali registri, senza poterne tuttavia estrarre copia (legge XXXVI del 2013 sul procedimento elettorale, emendata dalla successiva legge LXXXIV del medesimo anno)²⁸.

Con l'approssimarsi delle elezioni parlamentari del 2022, nel novembre 2021 la maggioranza parlamentare ha apportato una significativa modifica al codice penale, depenalizzando i reati legati alla dichiarazione di residenza fittizia e mutandone la configurabilità: a seguito della novella legislativa, la residenza non sarà più il luogo in cui la persona abitualmente vive, ma l'indirizzo presso cui il cittadino può essere contattato e al quale determinati diritti – tra cui il voto – saranno associati. Pertanto, in tale luogo si potrà soltanto presupporre che la persona viva, ma anche se così non fosse nessuna conseguenza penalmente rilevante potrà derivarne. In questo modo, qualora gli ungheresi residenti all'estero decidessero, grazie all'aiuto di connazionali compiacenti, di stabilire la propria residenza sul territorio nazionale, oltre a guadagnare il diritto di voto anche per i candidati nei collegi uninominali, non potrebbero nemmeno essere perseguiti penalmente per la falsa attestazione, incentivando quel "turismo elettorale" tra Ungheria e Stati confinanti già noto alle cronache. Occorre inoltre segnalare che tali pratiche potrebbero inquinare il risultato elettorale non solo dall'estero verso la dimensione nazionale, ma anche tra un collegio uninominale e l'altro, attraverso lo spostamento fittizio di residenti²⁹.

degli ungheresi in Ucraina si veda: infopost.media/en/hungarian-2022-elections-and-the-hungarian-national-minority-in-ukraine/.

²⁸ K.L. Scheppele, *Hungary: An Election in Question, part IV*, in *New York Times*, 28 February 2014.

²⁹ D. Döbrentey, *Legalized Voting Tourism and Other Rules Threatening Thechances of Transparent Elections*, in cz.boell.org/en/2021/12/13/legalized-voting-tourism-and-other-rules-threatening-chances-transparent-elections.

La situazione – già in sé discriminatoria – è aggravata dalla circostanza che tale riforma è stata introdotta in concomitanza con il riconoscimento della corsia preferenziale per la cittadinanza agli ungheresi etnici che, per i motivi già evidenziati, votano in massa per Fidesz; al contrario, gli ungheresi che mantengono la residenza ungherese sono perlopiù studenti o lavoratori emigrati in altri Paesi, soprattutto dell'Europa occidentale, meno inclini al sostegno di partiti di stampo nazionalista, xenofobo e autoritario. Non è un caso che l'esercizio del diritto di voto per quest'ultima categoria sia reso più difficoltoso: spesso la registrazione per votare dall'estero viene negata a causa della già citata non perfetta corrispondenza tra quanto dichiarato e i registri anagrafici conservati in Ungheria (come, ad esempio, il cognome della madre da nubile, i nomi dei luoghi o altri dettagli di scarsa rilevanza pratica); o ancora, agli ungheresi espatriati, ma ancora formalmente residenti in Ungheria, venivano inviate indicazioni erronee sull'indirizzo al quale recarsi per votare nel Regno Unito, o del giorno in cui aprivano i seggi negli Stati Uniti o, infine, omettendo la necessità di portare con sé il passaporto, oltre al documento d'identità e alla tessera elettorale rilasciati in Ungheria³⁰.

Ciò che merita di essere sottolineato è che ognuno di questi espedienti – come la riduzione del numero dei parlamentari; l'approvazione di una nuova disciplina elettorale sui mandati compensativi; la ridefinizione arbitraria delle circoscrizioni elettorali, nonché, da ultimo, la riforma del voto dall'estero – è risultato fondamentale per la trasformazione di poco più del 40% dei voti in una maggioranza dei 2/3 dei seggi, grazie ai quali il governo in carica ha potuto modificare la Legge fondamentale e una vasta serie di atti legislativi senza la collaborazione dell'opposizione parlamentare³¹.

Il fenomeno della c.d. *voter suppression* nacque negli Stati Uniti d'America in contemporanea al riconoscimento del diritto di voto ai cittadini afroamericani, al fine di limitare la partecipazione elettorale negli Stati del Sud – a guida democratica – e manipolare il risultato delle elezioni intervenendo sulla base elettorale³². A partire dagli anni '60 del secolo

³⁰ Intervista a K.L. Scheppele, hungarianspectrum.org/2014/12/07/interview-with-kim-scheppele-part-ii-from-the-tavares-report-to-the-electoral-system/.

³¹ I. Szekeres, *Hungarian Two-Step: FIDESZ Courts Ethnic Hungarians Abroad to Reap Electoral Benefits Domestically* The Beacon Project, disponibile sul sito: www.iribeaconproject.org/our-work-analysis-and-insights/2022-06-06/hungarian-two-step-fidesz-courts-ethnic-hungarians-abroad#_ednref3.

³² Cfr. T.A. Wang, J. Nittoli, *The Politics of Voter Suppression*, Ithaca, Cornell University Press, 2012; B. Blessett, *Disenfranchisement: Historical Underpinnings and Contemporary Manifestations*, in 39 *Public Administration Quarterly* 1, 3-50 (2015); M. Waldam, *The Fight to Vote*, New

scorso, tali pratiche vengono perlopiù adottate dagli Stati a maggioranza repubblicana per scoraggiare la partecipazione elettorale di potenziali elettori democratici, come afroamericani, ispanici e, in generale, cittadini di modeste condizioni economiche³³. Le tecniche attraverso cui viene raggiunto tale obiettivo sono le più svariate, e vanno dalla dislocazione dei seggi elettorali in aree lontane da quelle a forte trazione democratica, fino alla richiesta di documenti di costosa o difficile reperibilità per persone con redditi bassi e limitati livelli di istruzione ai fini dell'inserimento nei registri elettorali³⁴. Tali provvedimenti trovavano probabile ispirazione in ideologie razziste, ma sin da subito l'intento che ha animato i proponenti è stato quello di limitare la partecipazione di precise categorie di elettori politicamente riconducibili a determinate aree, al fine di alterare il risultato elettorale complessivo a favore di altre forze politiche.

Nel caso che qui ci occupa, si potrebbe obiettare che la disciplina sopra ricostruita non rappresenterebbe un caso di *voter suppression*, poiché in realtà non verrebbe limitata – risultando anzi avvantaggiata – l'espressione del voto da parte di una specifica categoria di cittadini, ossia coloro che non hanno la residenza sul territorio nazionale, identificabili in buona parte con gli ungheresi etnici. Peraltro, tale conclusione troverebbe ulteriore conferma nella circostanza che le norme sul voto degli ungheresi all'estero ma ancora residenti sono state successivamente modificate, abrogando la possibilità di esprimere il voto dall'estero per posta.

York, Simon & Schuster, 2016; J. Shattuck, A. Huang, E. Thoreson-Green, *The War on Voting Rights*. CDDP 2019-003, February 2019; G. Aravantinou Leonidi, *La demolizione del Voting Rights Act 1965 e le sue implicazioni per la presidential election 2016*, in *Nomos – Le attualità nel diritto* 2, 2015.

³³ P. Shah, R.S. Smith, *Legacies of Segregation and Disenfranchisement: The Road from Plessy to Frank and Voter ID Laws in the United States*, in *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences* 7(1), 134-146; M. Altomare, "Voter suppression" e "statutory interpretation": il sistema delle "purghe" elettorali dell'Ohio al vaglio della Corte Suprema degli Stati Uniti, in *Nomos – Le attualità nel diritto* 3 (2018); A. Brown, J. Batt, E.J. Kim, *Beyond the 19th: A Brief History of the Voter Suppression of Black Americans*, in *84 Social Education* 4, 204-208 (2020); A. Ravel, *A New Kind of Voter Suppression in Modern Elections*, in *49 Memphis State Univ. Law Rev.*, 1019-1063 (2019); K.G. Bentele, E.E. O'Brien, *Jim Crow 2.0?: Why States Consider and Adopt Restrictive Voter Access Policies*, in *Sociology Faculty Publication Series*, Paper 11, 2013; A.R. Ellis, *The Cost of the Vote: Poll Taxes, Voter Identification Laws, and the Price of Democracy*, in *86 Denver Law Rev.* 3, 1023-1068 (2009); S. Ansolabehere, *Access versus Integrity in Voter Identification Requirements*, in *63 New York University Annual Survey of American Law* 4, 613-630 (2007); M.D. Gilbert, *The Problem of Voter Fraud*, in *115 Colombia Law Review* 3 (2014); W. Franko, N. Kelly, C. Witko, *Class Bias in Voter Turnout, Representation, and Income Inequality*, in *14 Perspectives on Politics* 2, 351-368 (2016).

³⁴ J. Clark, *Widening the Lens on Voter Suppression: From Calculating Lost Votes to Fighting for Effective Voting Rights*, Haas Institute for a Fair and Inclusive Society, University of California, Berkeley, CA. July 2018, haasinstitute.berkeley.edu/postelection2016.

Tuttavia, tali obiezioni risultano superabili sulla base di diversi argomenti: anzitutto, guardando alle concrete modalità di svolgimento del voto dall'estero per gli ungheresi residenti in patria, è evidente la volontà di rendere più difficoltoso l'esercizio del diritto di voto, come dimostrano la tardiva o errata informazione sulla dislocazione dei seggi e il periodo del voto o le modalità di registrazione degli elettori. Inoltre, tipica della *voter suppression* è non solo l'intenzione di limitare il voto di una particolare categoria di cittadini, ma anche di favorire un determinato partito a danno di altri. Pertanto, anche se la discriminazione tra le due categorie di cittadini residenti all'estero non era sorta sin dalle origini – occorre infatti ricordare che inizialmente solo i cittadini ungheresi che avevano mantenuto la residenza sul territorio nazionale potevano votare dall'estero – essa si è tuttavia affermata nel momento in cui a una categoria del tutto assimilabile è stata garantita una modalità di voto semplificata, rendendo al contempo più difficoltosa dal punto di vista pratico l'espressione del suffragio per i cittadini che hanno mantenuto la residenza in Ungheria, con l'intento di agevolare il partito del premier in carica.

3. Il diritto di voto dall'estero nella giurisprudenza costituzionale ungherese

La disciplina ricostruita nei paragrafi precedenti è stata da subito oggetto di un ricorso diretto alla Corte costituzionale ungherese da parte di una cittadina elettrice che paventava la possibilità concreta di trovarsi all'estero in occasione delle successive elezioni parlamentari. Pertanto, venivano impugnate le Sezioni 265-266 della legge XXXVI del 2013, modificata a far data dal 21 giugno del medesimo anno, nella parte in cui prevedeva che solo i cittadini ungheresi residenti all'estero potessero usufruire del voto postale. Il ricorso era sorretto da quattro motivi principali: 1) la previsione normativa impugnata violerebbe diverse disposizioni della Legge fondamentale, tra cui il diritto di voto della ricorrente (art. XXIII) e il principio di eguaglianza dinanzi alla legge (art. XV); 2) è pur vero che l'art. XXIII, par. 4, della Legge fondamentale consente di limitare il diritto di voto, ma solamente nel senso di subordinarne il pieno godimento al requisito della residenza sul territorio nazionale, e non prevedendo una modalità di voto più onerosa per chi continui a mantenerla; 3) gli elettori che si trovano all'estero al momento del voto rappresentano una categoria omogenea, all'interno della quale non si possono introdurre trattamenti diversi a seconda che abbiano o meno la residenza in Ungheria, a pena di violazione

dell'art. XV; 4) la ricorrente chiede quindi che la Corte dichiari l'annullamento dell'omissione legislativa d'ufficio, nel caso in cui l'annullamento totale della norma non sia in grado di garantire la costituzionalità del diritto di voto³⁵.

La prima obiezione mossa dalla Corte alla ricostruzione delineata nel ricorso attiene al fatto che viene eccepita l'illegittimità di un'omissione legislativa – e non della legge in sé – che non sembra applicarsi al caso denunciato dalla ricorrente, la quale, dichiarando di avere la residenza sul territorio ungherese, si porrebbe al di fuori del perimetro della norma contestata, disciplinante il voto all'estero dei cittadini non residenti. Secondo la pronuncia, l'accoglimento del ricorso non condurrebbe alla soddisfazione dell'interesse dedotto in giudizio, perché priverebbe gli ungheresi non residenti della possibilità di votare per posta, senza concederla ai residenti espatriati all'estero³⁶. Un precedente ricorso avente a oggetto la medesima disciplina era stato dichiarato inammissibile perché la parte attrice – che lamentava l'impossibilità di votare per posta – risultava residente in Ungheria, e dunque non sarebbe stata in ogni caso destinataria della previsione impugnata che, com'è noto, prevede tale possibilità solo per i cittadini non residenti: seguendo il ragionamento proposto dalla Corte ungherese, sarebbe dunque impossibile lamentare l'illegittimità di un'omissione legislativa³⁷.

La pronuncia ricorda poi il vasto margine di apprezzamento spettante al legislatore nel disciplinare le concrete modalità di esercizio del diritto di voto per i cittadini all'estero: l'impossibilità di votare per posta al di fuori del territorio nazionale non si traduce automaticamente in una limitazione del diritto di voto, poiché gli elettori possono esercitare il proprio diritto recandosi nelle sedi diplomatiche o ritornando in patria. Per tali motivi, la Corte ritiene che non vi sia alcuna restrizione dei diritti fondamentali di cui all'art. I, par. 3 della Legge fondamentale³⁸.

La sentenza prosegue rimarcando che la distinzione tra le due categorie di cittadini ungheresi all'estero – con e senza residenza sul territorio nazionale – sarebbe consentita dalla Legge fondamentale, in quanto l'art.

³⁵ Sentenza della Corte costituzionale ungherese, n. 3086/2016, §§ 2-3. Il testo integrale della pronuncia è disponibile al seguente link: public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/CAFD6E70427E4CFAC1257C3100212BE1?OpenDocument. Si veda anche E. Bodnár, B. Varsányi, *Decision of the Hungarian Constitutional Court on the Exercise of the Right to Vote of Hungarian Citizens Living Abroad*, in *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* 427 ss. (2017).

³⁶ Sent. n. 3086/2016, §§ 34-37. E. Bodnár, B. Varsányi, *Decision of the Hungarian Constitutional Court on the Exercise of the Right to Vote of Hungarian Citizens Living Abroad*, cit., 429.

³⁷ Sentenza della Corte costituzionale ungherese, n. 3048, 2014.

³⁸ Sent. n. 3086/2016, §§ 45-46.

XXIII, par. IV, consente alla legge di subordinare il pieno godimento e la completezza del diritto di voto al requisito della residenza, come in effetti prevede la legge elettorale ungherese, laddove stabilisce che i cittadini senza residenza possono esprimere soltanto il voto per le liste nazionali e non per i candidati nei collegi uninominali. Tuttavia, secondo la Corte, l'impossibilità di esprimere il suffragio via posta sarebbe una regola di carattere procedurale che non inficerebbe la pienezza del diritto di voto. Anzi, i cittadini all'estero che mantengono la residenza sul territorio nazionale, pur dovendo recarsi presso le sedi diplomatiche, vantano un legame più stretto con la madrepatria e quindi godono di un diritto di voto più completo rispetto a chi non ha la residenza, potendo esprimere il voto sia per i collegi uninominali che per le liste proporzionali³⁹. Secondo il giudice costituzionale, la sentenza si porrebbe poi in armonia con la giurisprudenza della Corte EDU che, essendosi pronunciata sulle medesime norme, ne avrebbe escluso l'incompatibilità con la Convenzione nel 2015⁴⁰.

L'opinione concorrente del giudice Tamás Sulyok evidenzia che i cittadini ungheresi all'estero costituirebbero un gruppo omogeneo, ma la distinzione tra le differenti modalità di voto non inficerebbe l'essenza del diritto stesso. Piuttosto, tali modalità rientrerebbero nel margine di discrezionalità di cui dispone il legislatore sulla base dell'art. XV della Legge fondamentale. Seguendo la ricostruzione della ricorrente, si giungerebbe al paradosso per cui la legge potrebbe limitare il godimento completo del diritto di voto ai soli residenti – come la Legge fondamentale consentirebbe – ma, qualora venisse esteso anche ai non residenti, non sarebbe possibile prevedere modalità diverse per il suo esercizio⁴¹.

Ciò che appare criticabile nella decisione della Corte costituzionale ungherese riguarda, in estrema sintesi, due punti. Anzitutto, è da ritenere che gli ungheresi all'estero al momento delle elezioni costituiscano un gruppo omogeneo, a prescindere dal requisito della residenza: ciò che accomuna tutti coloro che versano in tale situazione è la circostanza di non poter esprimere il proprio voto nella modalità tradizionale, a causa della propria permanenza al di fuori del territorio nazionale⁴². Trattandosi di un

³⁹ Sent. n. 3086/2016, §§ 51-56.

⁴⁰ ECHR, *Vámos and Others v. Hungary*, 19 marzo 2015, (ricorso n. 48145/14), § 55.

⁴¹ Sent. n. 3086/2016, §§ 75-93. E. Bodnár, B. Varsányi, *Decision of the Hungarian Constitutional Court on the Exercise of the Right to Vote of Hungarian Citizens Living Abroad*, cit., 431-435.

⁴² In senso contrario alla ricostruzione appena illustrata – e adesiva alle motivazioni della sentenza – si è espressa la prima opinione concorrente (Egon Dienes-Ohm e András Varga Zs, sent. n. 3086/2016, §§ 57-66), che offre una ricostruzione diversa sulla omogeneità della

gruppo omogeneo, trattamenti differenziati al suo interno sono possibili soltanto se sorretti dal principio di ragionevolezza. Come si è avuto modo di approfondire, il legislatore ordinario ha deciso di limitare il diritto di voto dei residenti all'estero alle sole liste proporzionali nazionali, in quanto soltanto i residenti in patria avrebbero un legame sufficientemente stretto col territorio tale da legittimarne il voto per i candidati nei collegi uninominali. Tuttavia, sembra contrario al principio di ragionevolezza garantire a chi ha un legame meno stretto con il territorio di riferimento una modalità di voto nei fatti più vantaggiosa rispetto a chi mantiene un forte legame con la madrepatria⁴³.

Il secondo ragionamento fallace sotteso nella sentenza riguarda la sovrapposizione tra numero di voti che è possibile esprimere e collegamento con le modalità di voto: la pronuncia sembra lasciar intendere che le difficoltà procedurali che gli ungheresi espatriati incontrano nell'esprimere il proprio suffragio siano in qualche misura compensate dal fatto di poter votare sia per le liste proporzionali che per i collegi uninominali; viceversa, gli ungheresi residenti all'estero possono sì beneficiare del voto postale, ma partecipando soltanto all'elezione della parte proporzionale. Come si è avuto modo di approfondire, la stessa Legge fondamentale consente di limitare la portata del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero, senza che questo renda necessaria l'introduzione di forme di compensazione, tenuto conto del fatto che si tratta di cittadini con un legame meno stretto con la madrepatria. Peraltro, il differente peso del voto in base al mantenimento o meno della residenza non è stato valu-

categoria dei cittadini ungheresi all'estero, poiché coloro che mantengono la residenza possono – com'è noto – esprimere il proprio suffragio anche per i candidati uninominali: di conseguenza, costoro devono esercitare il voto sul territorio ungherese (incluse le rappresentanze diplomatiche) affinché siano assicurate le necessarie garanzie elettorali. Tutto ciò non vale per i cittadini senza residenza in Ungheria, la cui distinzione rispetto al diritto di voto si manifesta solo con una regola procedurale (la possibilità di avvalersi del voto postale), che in realtà poggia su una distinzione fattuale basata sul requisito della residenza.

⁴³ In questo senso si è espressa la principale tra le opinioni dissenzienti, resa dalla giudice Ágnes Czirják, secondo cui gli stranieri all'estero costituirebbero una categoria omogenea, a prescindere dalla circostanza che mantengano o meno la residenza in Ungheria: far discendere da tale distinzione un diverso trattamento sull'esercizio del diritto di voto si porrebbe in contrasto con alcuni dei principi su cui si fonda il diritto comunitario. Inoltre, è vero che la sentenza in commento richiama la giurisprudenza della Corte EDU che ha escluso l'illegittimità della medesima normativa impugnata; tuttavia, gli standard di tutela assicurati dalle due fonti sono diversi. Pertanto, ciò non escluderebbe la possibilità di dichiarare l'illegittimità costituzionale di una norma la cui incompatibilità con la Convenzione era stata esclusa. Peraltro, è vero che la giurisprudenza della Corte di Strasburgo non impone agli Stati di garantire la possibilità di esprimere il voto dall'estero – né, tantomeno, ne specifica la modalità – tuttavia, una volta concesso tale diritto, le sue modalità di esercizio in concreto non possono essere discriminatorie (cfr. sent. n. 3086/2016, §§ 117-132).

tato negativamente dalla Commissione di Venezia⁴⁴. Allo stesso modo, la circostanza di poter esprimere il voto per entrambe le parti della legge elettorale non compensa in alcun modo le difficoltà che gli ungheresi espatriati incontrano nel corso del procedimento elettorale. In altre parole, la portata del diritto di voto e le modalità attraverso cui questo viene espresso devono rimanere due piani distinti, che in alcun modo possono influenzarsi, né compensarsi a vicenda⁴⁵. D'altro canto, non sembra potersi giustificare su solide basi costituzionali nemmeno la finalità di incentivare la partecipazione politica dei cittadini ungheresi senza residenza garantendo loro una modalità di voto diversa, una volta che la sentenza ha aderito all'idea che i cittadini ungheresi all'estero costituiscono una categoria omogenea.

Vi è infine un altro argomento criticabile tra le motivazioni che sorreggono la pronuncia, ossia la limitazione dell'estensione del voto postale al fine di evitare frodi elettorali⁴⁶: a questo fine, non viene chiarito come la limitazione di tale modalità di voto a una categoria più ristretta possa evitare tale pericolo, non potendosi certo addurre come giustificazione costituzionalmente coerente l'esigenza di ridurre il più possibile l'incidenza, dimezzando la platea dei beneficiari in modo arbitrario e senza alcuna specificazione. Peraltro, la possibilità di esercitare il voto postale è già assicurata a mezzo milione di elettori e non si comprende perché estenderla ulteriormente potrebbe risultare pericoloso per l'integrità del procedimento elettorale.

4. Il diritto di voto dall'estero nella prospettiva della Corte europea dei diritti dell'uomo

L'art. 3, par. 1, del Protocollo addizionale della CEDU è ritenuto la norma convenzionale che tutela il diritto di voto, anche se, stando al dettato della disposizione, non viene riconosciuto un diritto, ma imposto l'ob-

⁴⁴ Joint opinion on the act on the election of Members of Parliament of Hungary. Adopted by the Council for Democratic Elections at its 41st meeting (Venice, 14 June 2012) and the Venice Commission at its 91st plenary session (Venice, 15-16 June 2012).

⁴⁵ E. Bodnár, B. Varsányi, *Decision of the Hungarian Constitutional Court on the Exercise of the Right to Vote of Hungarian Citizens Living Abroad*, cit., 445.

⁴⁶ In particolare, secondo l'opinione concorrente del giudice László Salamon, gli elettori con residenza ungherese potrebbero rilasciare una dichiarazione falsa in cui affermano di trovarsi all'estero al momento delle elezioni. In questo modo, partiti e organizzazioni di vario tipo potrebbero corrompere cittadini compiacenti, inducendoli a cedere a essi il plico contenente la scheda elettorale, che poi verrebbe compilato e inviato attraverso il servizio postale senza alcun controllo sull'identità del mittente (cfr. sent. n. 3086/2016, §§ 67-74).

bligo agli Stati membri di fissare le elezioni a intervalli regolari. La Corte EDU dà conto, nella propria giurisprudenza, della progressiva evoluzione interpretativa che ha interessato la disposizione in esame: da diritto “istituzionale”, riferito all’organizzazione periodica delle elezioni secondo determinate garanzie, alla teorizzazione del concetto di suffragio universale, fino al pieno riconoscimento di un diritto soggettivo⁴⁷. La norma non specifica se tale diritto possa essere limitato sulla base della residenza; tuttavia, occorre ricordare che l’art. 14 della Convenzione proibisce discriminazioni su qualsiasi base, tra cui rientra, com’è noto, anche la residenza⁴⁸.

La giurisprudenza sovranazionale ha costantemente escluso la natura assoluta del diritto di voto, soggetto a limitazioni implicite rispetto alle quali gli Stati vantano un ampio margine di discrezionalità⁴⁹. Il compito della Corte è, in tale ambito, garantire che tali limitazioni non ne comprimano l’essenza al punto da comprometterne l’effettività; verificare che tali limiti siano imposti nel perseguimento di un fine legittimo; valutare la proporzionalità dei mezzi prescelti rispetto al fine da perseguire⁵⁰. L’art. 3 del Protocollo addizionale non enumera i fini che possono essere perseguiti nella limitazione del diritto di voto; tuttavia, la Corte ha ritenuto che elementi quali cittadinanza, età e residenza possono costituire basi legittime per la restrizione di tale diritto⁵¹: di conseguenza, la previsione di un periodo di residenza – anche molto lungo – come requisito per l’esercizio del diritto di voto non è stato censurato dal giudice di Strasburgo⁵²; parimenti legittima è stata ritenuta la possibilità di recuperare l’esercizio del voto al ritorno in patria⁵³. La giurisprudenza ha esplicitato

⁴⁷ Cfr. M. Mancini, *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, Padova, Cedam, 2022, 24. Sul punto, v. ECHR, *Mathieu-Molin e Clerfayt v. Belgio*, 2 marzo 1987 (ricorso n. 9267/81), §§ 46-51; *Sadak e altri v. Turchia*, 8 aprile 2004 (ricorsi nn. 25142/94 e 27099/95), § 33; *Zdanoka v. Lettonia*, 16 marzo 2006 (ricorso n. 58278/00), § 102. La definitiva affermazione del diritto di elettorato passivo come diritto soggettivo protetto dall’art. 3 si è avuta con *Podkolzina v. Lettonia*, 9 aprile 2002 (ricorso n. 46726/99), § 35.

⁴⁸ ECHR, *Carson and Others v. United Kingdom*, 16 marzo 2010 (ricorso n. 42184/05), §§ 70-71.

⁴⁹ ECHR, *Eman en Sevinger v. The Netherlands*, 13 aprile 2007 (ricorso n. 17173/2007), § 7.

⁵⁰ ECHR, *Ganchev v. Bulgaria*, 25 novembre 1996, ricorso n. 28858/95 § 6; *Tănase v. Moldova*, 27 aprile 2010 (ricorso n. 7/08), § 162.

⁵¹ Con particolare riferimento al requisito della residenza quale limite per l’esercizio del diritto di voto, si vedano: *X and others v. Belgium*, 2 ottobre 1975 (ricorso n. 6837/1974); *X and others v. United Kingdom*, 11 dicembre 1976 (ricorso n. 7566/1976); *X v. United Kingdom*, 28 febbraio 1979 (ricorso n. 7730/76); *X v. United Kingdom*, 13 maggio 1982 (ricorso n. 8873/1980); *Polacco and Garofalo v. Italy*, 15 settembre 1997 (ricorso n. 23450/1994); *Luksch v. Germany*, 21 maggio 1997 (ricorso n. 35385/1997).

⁵² *Polacco and Garofalo v. Italy*, 15 settembre 1997 (ricorso n. 23450/94).

⁵³ *Py v. France*, ricorso n. 11 gennaio 2005 (ricorso n. 66289/01), § 62.

alcune delle ragioni che possono essere addotte per l'introduzione di limiti basati su tale requisito: anzitutto, si può supporre che i cittadini residenti all'estero abbiano una minore conoscenza dei problemi della madrepatria o ne siano toccati in misura minore; in secondo luogo, i candidati alle elezioni nazionali faticerebbero non poco a proporsi a tutti gli elettori residenti all'estero, i quali, per converso, avrebbero scarse possibilità di partecipare alla selezione degli stessi e di concorrere alla definizione dei programmi elettorali; in terzo luogo, viene talvolta considerato che i cittadini espatriati non sarebbero soggetti agli effetti delle decisioni assunte a livello nazionale e, al contempo, si vuole evitare che tali conseguenze ricadano su coloro che sono rimasti sul territorio nazionale⁵⁴.

Per quanto riguarda più da vicino il tema che ci occupa, due sono le questioni meritevoli di approfondimento tra quelle affrontate dalla giurisprudenza convenzionale: la perdita del diritto di voto dei residenti all'estero e la sussistenza di un obbligo per gli Stati membri di organizzare le elezioni al di fuori del territorio nazionale.

Con riferimento alla prima questione, la Corte di Strasburgo ha stabilito che la disciplina britannica che prevedeva la possibilità di esercitare il diritto di voto per le elezioni nazionali soltanto per i primi quindici anni successivi all'espatrio, riacquistandolo nella sua pienezza in caso di stabile ritorno sul territorio nazionale, non fosse incompatibile con l'art. del Protocollo addizionale⁵⁵. Nella sentenza *Schindler v. United Kingdom*, la Corte registrò una progressiva assunzione di consapevolezza anche a livello europeo sui problemi che l'immigrazione poneva in termini di partecipazione politica negli Stati di cittadinanza e di residenza. Tuttavia, ciò non implica il riconoscimento dell'obbligo per i medesimi Stati di garantire l'accesso al suffragio generalizzato per i residenti all'estero: pur essendo possibile rilevare una chiara tendenza in tal senso nella gran parte degli Stati parte della Convenzione, la discrezionalità di cui continuano a godere questi ultimi osta all'affermazione dell'esistenza di un obbligo generalizzato volto a garantire il diritto di voto dei residenti all'estero⁵⁶.

Per quanto riguarda l'organizzazione delle elezioni all'estero, la Corte rileva che dall'art. 3 del Protocollo n. 1 non può essere fatto discendere un obbligo in tal senso per gli Stati membri. Nella sentenza *Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece* i ricorrenti – cittadini greci residenti in Francia – lamentavano l'impossibilità di esercitare i propri diritti politici sia nello

⁵⁴ *Hilbe v. Liechtenstein*, 7 settembre 1999 (ricorso n. 31981/96), §§ 3-4.

⁵⁵ *Doyle v. United Kingdom*, 6 febbraio 2007 (ricorso n. 30158/2006); *Shindler v. United Kingdom*, 9 settembre 2013.

⁵⁶ *Schindler v. United Kingdom*, cit., §§ 109-115.

Stato di residenza, sia in quello di cittadinanza, a causa dell'assenza di una disciplina sul punto, pur essendo prevista esplicitamente dalla Costituzione greca. Secondo i giudici di Strasburgo, la necessità di tornare in patria al fine di esercitare il diritto di voto non rappresenta una soluzione tale da compromettere l'essenza del diritto di voto in modo sproporzionato e, pertanto, ne esclude l'incompatibilità rispetto alla Convenzione.

La giurisprudenza convenzionale ha affrontato anche il tema della modalità di espressione del voto per i cittadini residenti all'estero, questione che, come si è visto, riguarda anche il caso ungherese: nella sentenza *Oran v. Turkey* la Corte ha escluso l'incompatibilità con la CEDU della disciplina turca che impediva ai cittadini residenti all'estero di votare per candidati indipendenti, non inseriti in alcuna lista di partito. Tali limiti sono stati giustificati in ragione della impossibilità di attribuire il voto dei residenti all'estero a una specifica circoscrizione nazionale. La Corte individua poi altre ragioni a sostegno del rigetto del ricorso: in primo luogo, ricorda l'esigenza di evitare che il voto degli espatriati possa influenzare l'assunzione di decisioni i cui effetti coinvolgeranno solo i residenti sul territorio nazionale; in secondo luogo, viene enfatizzato il ruolo dei partiti politici nella determinazione dell'indirizzo politico nazionale; infine, la previsione impugnata avrebbe il merito di evitare la frammentazione delle candidature.

La disciplina sul voto degli ungheresi all'estero è stata oggetto di uno specifico ricorso dinanzi al giudice di Strasburgo. Un gruppo di cittadini che, per motivi di studio o lavoro, aveva mantenuto la residenza permanente in Ungheria ma si trovava all'estero al momento delle elezioni nazionali ha impugnato la disciplina che impone a tale categoria di elettori di recarsi presso le sedi delle ambasciate e dei consolati per l'esercizio del diritto di voto, lamentando una discriminazione ai sensi degli artt. 3 e 14 della Convenzione rispetto ai non residenti, i quali, com'è noto, possono avvalersi del voto postale. La risposta della Corte EDU prende in esame diversi argomenti. Anzitutto, si richiama l'ampio margine di discrezionalità di cui godono gli Stati membri nella disciplina del sistema elettorale nazionale⁵⁷, con particolare riferimento alla previsione di requisiti quali la residenza, già oggetto di analisi nella sentenza *Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece*. In secondo luogo, la Corte sottolinea come l'art. 3 del Protocollo n. 1 non imponga l'introduzione di sistemi atti a garantire l'espressione del voto dei residenti all'estero, pur essendo ritenuto auspi-

⁵⁷ *Vámos and others v. Hungary*, cit., § 13.

cabile da parte del Consiglio d'Europa, nella varietà delle soluzioni adottabili⁵⁸.

Con riferimento al caso sottopostogli, il giudice di Strasburgo ritiene che la necessità di raggiungere ambasciate e consolati per l'esercizio del diritto di voto non rappresenti un onere eccessivo e sproporzionato. In particolare, la Corte accerta che il requisito della residenza sul territorio nazionale costituisce un criterio ragionevole per distinguere le due categorie di ungheresi all'estero. Le disposizioni impugnate avrebbero il pregio di modellare il sistema elettorale in modo razionale, prendendo in considerazione il legame tra elettore e territorio di residenza, da cui discende la possibilità per chi mantiene la residenza ungherese di votare anche per i candidati nel collegio uninominale. Quest'ultima considerazione risulta parzialmente in contraddizione con l'orientamento espresso nella sentenza *Oran v. Turkey*, in cui la Corte esclude l'incompatibilità con la Convenzione della disciplina turca che limitava l'ampiezza del diritto di voto dei residenti all'estero, in ragione del loro legame più debole con la madrepatria: nel caso degli ungheresi residenti all'estero viene invece riconosciuta la possibilità di esercitare il proprio voto con una modalità più vantaggiosa rispetto a chi vanta un legame più stretto con il Paese, come gli ungheresi che, pur trovandosi all'estero al momento del voto, mantengono la residenza sul territorio nazionale⁵⁹.

La Corte aggiunge poi alcune considerazioni di carattere pratico piuttosto soggettive e, quindi, di facile confutazione: in primo luogo, ritiene che i cittadini che hanno mantenuto la residenza in Ungheria potrebbero trovarsi con maggiore frequenza sul territorio nazionale rispetto a chi abbia la residenza all'estero e, di conseguenza, potrebbero esercitare il proprio diritto di voto direttamente in patria; in secondo luogo, pur non essendo imposto dal dettato dell'art. 3 del Protocollo n. 1, a tale categoria di cittadini verrebbe comunque consentito di votare nelle ambasciate e nei consolati, senza particolari difficoltà⁶⁰. Tali premesse inducono il giudice *ad quem* ad allargare il perimetro del ragionamento, fino a includervi l'ampiezza del diritto di voto, ammettendo che gli ungheresi espatriati ma ancora residenti in patria potrebbero apparentemente imbattersi in maggiori difficoltà nell'esprimere il proprio voto, che sarebbero in ogni

⁵⁸ *Vámos and others v. Hungary*, cit., § 14; *Sitaropoulos v. Greece*, § 13.

⁵⁹ E. Bodnár, *All Voters Are Equal, but... Two Case Studies on the Voting Rights of Hungarians Living Abroad*, in 10 *ICL Journal* 4, 432 (2016).

⁶⁰ *Vámos and others v. Hungary*, cit., § 19.

caso compensate dalla possibilità di esprimere il voto sia per le liste proporzionali che per i collegi uninominali⁶¹.

5. Limitazione del voto dall'estero, libertà di circolazione ed elezione del Parlamento europeo: possibili profili di contrasto col diritto dell'Unione europea?

La disciplina del voto degli ungheresi all'estero potrebbe presentare diversi profili di contrasto anche rispetto al diritto dell'Unione europea, sia per quanto riguarda la partecipazione alle elezioni nazionali, sia per l'elezione del Parlamento europeo.

In termini generali, può affermarsi che la partecipazione dei cittadini comunitari alle elezioni nazionali ed europee, sia nel proprio Stato membro di cittadinanza che in quello di residenza, si ponga in stretta correlazione con la libertà di circolazione e, in ultima analisi, con la realizzazione del mercato interno. Come osservato in dottrina, la potestà degli Stati membri di limitare la partecipazione al voto dei cittadini espatriati in un altro Stato membro tocca l'essenza della cittadinanza nazionale, attraverso la privazione del diritto più intimamente collegato a essa, rispetto alla quale la compensazione del diritto di voto per il Parlamento europeo e per le elezioni locali nello Stato membro di residenza non appare sufficiente a ricomporre il *vulnus* della perdita del diritto di voto per le elezioni nazionali⁶², confliggendo in ultima analisi anche con il concetto stesso di cittadinanza europea⁶³. In altre parole, si potrebbe argomentare che la privazione del diritto di voto per gli espatriati in altro Stato membro condurrebbe al paradosso per cui l'esercizio di uno dei diritti più direttamente connessi con la cittadinanza europea – tale essendo la libertà di circolazione e movimento tutelata dall'art. 21 TFUE – causerebbe la perdita

⁶¹ *Vámos and others v. Hungary*, cit., § 20.

⁶² D. Kochenov, *Free Movement and Participation in the Parliamentary Elections in the Member State of Nationality: An Ignored Link?*, in 16 *Maastricht J. Eur. & Comp. L.* 7 (2009).

⁶³ S. O'Leary, *The Evolving Concept of Community Citizenship: From Free Movement of Persons to Union Citizenship*, Kluwer Law International, 1996; D. Kostakopoulou, *Ideas, Norms and European Citizenship: Explaining Institutional Change*, in 2 *Mod. Law Rev.* 233 (2005); D. Kostakopoulou, *The European Citizenship Menu: Modes and Options*, in 7 *J. Eur. Public Policy* 3, 477 (2000); vedi anche D. Kochenov, *Ius Tractum of Many Faces: European Citizenship and the Difficult Relationship between Status and Rights*, in 15 *Colum. J. Eur.* 169 (2009).

del principale diritto politico discendente dalla cittadinanza nazionale, generando un cortocircuito logico di difficile risoluzione⁶⁴.

Occorre peraltro rilevare come sia l'art. 22 TFUE che l'Atto del 1976 più che riconoscere un diritto di elettorato attivo e passivo in capo ai cittadini residenti in altro Stato membro, si preoccupano di garantire la piena parità con i cittadini di quest'ultimo, rimettendo quindi agli ordinamenti nazionali la definizione delle modalità di esercizio di tale diritto.

A oggi, gli ordinamenti europei che subordinano l'esercizio del diritto di voto alle elezioni nazionali al requisito della residenza sul territorio nazionale risultano in netta minoranza e sempre meno numerosi⁶⁵.

Tra gli ordinamenti più rigorosi sul punto merita di essere segnalata la Danimarca, in cui il diritto di voto per le elezioni parlamentari è subordinato alla residenza permanente sul territorio nazionale⁶⁶; i cittadini residenti all'estero mantengono il diritto di voto per due anni e lo ottengono nuovamente in caso di stabile rientro in patria⁶⁷. Rimangono salve le eccezioni per il personale diplomatico, militare e al servizio della marina anche civile⁶⁸. Gli elettori che si trovano temporaneamente all'estero nei termini specificati dalla Costituzione e dalla legge elettorale possono esprimere il proprio voto in anticipo presso ambasciate e consolati o altri organi specificamente individuati dalla legge⁶⁹.

In modo non dissimile dall'esempio precedente, la Costituzione maltese prescrive che l'accesso al voto sia riservato solo ai cittadini residenti da almeno sei mesi sul territorio nazionale, o per un periodo di tempo equivalente nei diciotto mesi antecedenti alla registrazione nei registri

⁶⁴ D. Kochenov, *Free Movement and Participation in the Parliamentary Elections in the Member State of Nationality: An Ignored Link?*, cit., 9. Sulla cittadinanza europea e il suo legame con i diritti politici, si vedano: J. Shaw, *The Transformation of Citizenship in the European Union: Electoral Rights and the Restructuring of Political Space*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007; J. Shaw, *EU Citizenship and Political Rights in an Evolving European Union*, in 75 *Fordham Law Rev.* 5, 2549 (2007); G. Zincone, S. Ardovino, *I diritti elettorali dei migranti nello spazio politico e giuridico europeo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 5, 2004, 741; J. Shaw, *Alien Suffrage in the European Union*, in 12 *The Good Society* 2, 29 (2003); S. Day, J. Shaw, *European Union Electoral Rights and the Political Participation of Migrants in Host Policies*, in *Int. J. Popul. Geogr.* 183 (2002); H. Lardy, *Citizenship and the Right to Vote*, in 17 *Oxford J. Legal Study* 1, 75 (1997); H. Lardy, *The Political Rights of Union Citizenship*, in 2 *Eur. Public Law* 611 (1996).

⁶⁵ Cfr. E.-M. Poptcheva, *Disenfranchisement of EU Citizens Resident Abroad*, European Parliament Research Service, giugno 2015.

⁶⁶ Art. 29, par. 1, Costituzione danese e art. 1 legge elettorale danese, elections.im.dk/parliament-elections/folketing-parliamentary-elections-act.

⁶⁷ Art. 2, par. 3, legge elettorale danese.

⁶⁸ Art. 2, par. 1, legge elettorale danese.

⁶⁹ Art. 57, par. 2, Costituzione danese.

elettorali. La previsione in esame non si applica nei confronti di coloro che si trovano all'estero per ragioni di servizio diplomatico o militare⁷⁰. La legge elettorale non prevede alcuna possibilità di espressione del voto dall'estero, nemmeno per coloro i quali si trovino al di fuori del territorio nazionale per ragioni diplomatiche o militari: costoro possono rientrare in patria ed esprimere il proprio voto con un anticipo di sette giorni rispetto alla data delle elezioni, prestando giuramento di fronte alla Commissione Elettorale⁷¹.

La Repubblica d'Irlanda è, a oggi, uno dei pochi Stati membri dell'Unione europea che non prevede alcuna possibilità di voto dall'estero per i propri cittadini, a eccezione del personale diplomatico e delle forze armate. Il rigido requisito della residenza sul territorio nazionale è mitigato dal mantenimento dell'iscrizione nelle liste elettorali per i diciotto mesi successivi all'espatrio.

Più moderata è la legislazione cipriota, che subordina il diritto di voto alle elezioni nazionali al requisito della residenza di almeno sei mesi antecedenti la data della consultazione, prevedendo eccezioni per il personale diplomatico e relativi familiari⁷². È possibile votare dall'estero per coloro che si trovino temporaneamente fuori dal territorio nazionale: la relativa decisione è rimessa alla discrezionalità del Ministero dell'Interno, che può attivarsi su richiesta di trenta elettori votanti dal distretto in questione⁷³.

La legge elettorale tedesca consente il voto postale dall'estero ai cittadini che, dopo il compimento del quattordicesimo anno di età, abbiano risieduto ininterrottamente sul territorio tedesco per almeno tre mesi negli ultimi venticinque anni ovvero siano direttamente toccati dalla situazione politica tedesca e abbiano acquisito familiarità con essa⁷⁴: quest'ultima previsione è stata inserita a seguito dell'accertamento della illegittimità costituzionale della disciplina precedente, che prevedeva come unico requisito la residenza ininterrotta per un periodo di tre mesi dopo il compimento della maggiore età⁷⁵.

⁷⁰ Art. 57, par. c), Costituzione maltese, legislation.mt/eli/const/eng/pdf.

⁷¹ Art. 77, par. 3°, lett. a), della legge elettorale maltese, legislation.mt/eli/cap/354/eng/pdf.

⁷² Art. 92, par. 1, della legge sulla registrazione degli elettori (N. 141[I]/2002).

⁷³ Art. 97(2), n. 2, legge sulla elezione dei membri del Parlamento europeo del 1979, modificata dalla legge 3(I)/2003.

⁷⁴ Art. 116 della Legge fondamentale; Sezioni 12 e 13 della Legge elettorale federale (BWG).

⁷⁵ Sentenza della Corte costituzionale federale tedesca del 4 luglio 2012, - 2 BvC 1/11 -/ - 2 BvC 2/11.

L'ordinamento greco ha sempre negato il voto dall'estero – eccezion fatta per le elezioni europee – nonostante la Costituzione greca contenga un'esplicita previsione a favore di tale possibilità⁷⁶: alla fine del 2019, è stata finalmente approvata la disciplina attuativa del dettato costituzionale, che subordina l'esercizio del suffragio dall'estero ad alcune condizioni: a) essere già inseriti nelle liste elettorali di una municipalità greca; b) avere risieduto in Grecia due anni negli ultimi trentacinque dopo la registrazione; c) aver inviato all'amministrazione finanziaria greca la dichiarazione dei redditi nell'ultimo anno o in quello precedente (con eccezione dei cittadini di età inferiore a trent'anni a carico di altri cittadini greci che abbiano adempiuto all'obbligo appena citato)⁷⁷.

Nonostante il recesso dall'Unione europea, di particolare interesse è il caso del Regno Unito: l'ordinamento britannico prevedeva infatti che i cittadini residenti all'estero perdessero il diritto di voto dopo quindici anni al di fuori del territorio nazionale, potendone riacquistare il pieno esercizio in caso di ritorno in patria⁷⁸. Sul punto è recentemente intervenuta una novella legislativa che ha abrogato il limite quindicennale sopra citato, aprendo dall'estero a tutti i cittadini britannici, con l'unica condizione di aver risieduto nel Regno Unito nel corso della propria vita⁷⁹.

Come si è avuto modo di evidenziare, a oggi il modello più diffuso nell'Unione europea slega la partecipazione alle elezioni nazionali al requisito della residenza e consente di esprimere il proprio voto anche dall'estero. Tuttavia, va evidenziato che tale dinamica si è affermata prescindendo da un intervento armonizzatore sovranazionale, essendo la disciplina in questione esclusa dalle competenze dell'Unione europea: allo stesso modo, è difficile ipotizzare una censura da parte della Corte di Giustizia, pur potendosi astrattamente configurare un contrasto tra alcune discipline elettorali nazionali e la libertà di circolazione e stabilimento.

È difficile quindi immaginare la costruzione di una censura basata su parametri di derivazione europea: da un lato si tratta di un ambito nel quale è massima la discrezionalità degli Stati membri; dall'altro lato la disciplina ungherese produrrebbe un conflitto soltanto parziale con le norme UE, considerato che coloro che hanno traferito la residenza all'estero (o, come nel caso degli ungheresi etnici, mai hanno risieduto in

⁷⁶ Art. 51 della Costituzione greca.

⁷⁷ Art. 2, legge n. 4648 del 16 dicembre 2019.

⁷⁸ Sezione 1(3) and (4) del *Representation of the People Act 1985*, come modificato dal *Representation of the People Act 2000* e da art. 141 del *Political Parties and Referendums Act 2000*, che ha ridotto tale periodo da 20 a 15 anni.

⁷⁹ Sezione 14, *2022 Elections Act*.

Ungheria) in realtà possono beneficiare di una modalità di voto più vantaggiosa – come il voto postale – rispetto a chi ha mantenuto la residenza in patria. Peraltro, occorre rilevare che il diritto dell'Unione europea si preoccupa di garantire prevalentemente la situazione di chi risiede in uno Stato membro diverso da quello di cittadinanza, garantendo a costoro la possibilità di partecipare alle elezioni locali ed europee, più che di tutelare la posizione di chi mantenga la residenza nel proprio Stato membro e si trovi temporaneamente all'estero.

Più fondate appaiono le censure nei confronti della disciplina ungherese sul voto dall'estero per l'elezione del Parlamento europeo. Il medesimo doppio regime sopra illustrato – in forza del quale gli ungheresi espatriati devono votare in ambasciate e consolati, mentre i residenti all'estero possono avvantaggiarsi del voto postale – trova applicazione anche per l'elezione del Parlamento di Strasburgo. A questo fine, merita di essere sottolineato come la Corte di Giustizia abbia riconosciuto l'esistenza a livello comunitario del principio di eguaglianza anche nell'ambito della titolarità del diritto di voto per il Parlamento europeo, facendone applicazione in un caso di privazione del diritto di elettorato attivo. Nella causa *Eman en Sevigner* il giudice lussemburghese raffronta la situazione dei cittadini olandesi residenti ad Aruba – inclusa tra i territori d'oltremare sottoposti a un particolare regime giuridico dai Trattati istitutivi dell'Unione – privati del diritto di voto per le elezioni europee, con quella di tutti gli altri cittadini olandesi, ovunque residenti nel mondo, che godevano di un elettorato attivo pieno. Più dettagliatamente, nell'ambito di una controversia avente a oggetto il rigetto della domanda di iscrizione nelle liste elettorali di due cittadini olandesi lì residenti, viene sollevato un rinvio pregiudiziale d'interpretazione delle disposizioni del Trattato di Maastricht sull'istituzione della cittadinanza europea (art. 17 CE), sul diritto di elettorato attivo e passivo dei cittadini dell'Unione (art. 19, n. 2, CE) e sull'elezione del Parlamento europeo (artt. 189 e 190 CE), al tempo vigenti. Nell'interpretazione delle norme richiamate, la Corte di Giustizia chiarisce che «un legislatore nazionale che decida di estendere il diritto di voto alle elezioni del Parlamento europeo ai suoi cittadini residenti in un paese terzo dovrebbe, allo stesso modo, concedere tale diritto di voto ai suoi cittadini residenti in un PTOM»: nel caso di specie, ciò comporta che il legislatore olandese avrebbe dovuto estendere il diritto di elettorato attivo anche ai cittadini residenti ad Aruba, così come lo aveva esteso ai cittadini residenti in qualsiasi altra parte del mondo⁸⁰.

⁸⁰ CGUE, sentenza 12 settembre 2006, C-300/04, *M.G. Eman & O.B. Sevigner c. College van burgemeester en wethouders van Den Haag*, § 39.

La Corte rileva che né gli artt. 189 e 190 del Trattato CE allora vigenti, né l'Atto elettorale del 1976 determinavano i titolari dell'elettorato attivo, la cui individuazione era rimessa alla discrezionalità degli Stati membri⁸¹, aspetto a oggi non mutato. Allo stesso modo, l'art. 19, n. 2, CE (e l'art. 3, primo comma, lett. *b*) della direttiva 93/109 che ne dà attuazione) si limita ad applicare il principio di non discriminazione in base alla nazionalità alla definizione dell'elettorato attivo e passivo di competenza degli Stati membri, laddove stabilisce che i cittadini comunitari residenti in altro Stato membro godono del diritto di elettorato attivo e passivo alle medesime condizioni dei cittadini di detto Stato. Nella stessa prospettiva, l'art. 5 della richiamata direttiva ammette la possibilità di subordinare l'esercizio del diritto di voto al requisito della residenza sul territorio dello Stato membro in questione, purché si applichi anche ai suoi cittadini. Tuttavia, nel caso di specie l'esclusione degli olandesi residenti ad Aruba dall'elettorato attivo per il Parlamento europeo viene considerata discriminatoria, se raffrontata con i cittadini olandesi residenti all'estero che mantenevano un diritto di voto pieno. Sulla base di tali elementi, la Corte afferma che, sebbene allo stato attuale del diritto comunitario nulla osti a che gli Stati membri definiscano, nel rispetto del diritto comunitario, le condizioni per il diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni del Parlamento europeo facendo riferimento al criterio della residenza sul territorio nel quale le elezioni sono organizzate, il principio di parità di trattamento vieta di trattare in maniera diversa cittadini che si trovino in situazioni comparabili, senza che tale diversità di trattamento sia oggettivamente giustificata⁸².

La pronuncia in esame appare di particolare rilievo per diversi ordini di ragioni. Anzitutto, va rilevato come la Corte di Giustizia abbia fatto applicazione del principio di uguaglianza – al quale viene riconosciuto il rango di principio generale del diritto dell'Unione europea – in una controversia riguardante la definizione dei titolari del diritto di elettorato attivo, cittadini del medesimo Stato membro, ritenendo incompatibile col diritto dell'Unione una disciplina nazionale che prevedeva un trattamento differenziato per due categorie di cittadini equiparabili: il medesimo ragionamento potrebbe riferirsi anche alla normativa sul voto degli ungheresi all'estero, che detta due modalità di voto distinte per due categorie di elettori assimilabili. Pur avendo esplicitato sopra i motivi per cui il ragionamento della Corte di Strasburgo e della Corte costituzionale

⁸¹ Ivi, §§ 40-45.

⁸² Ivi, § 61.

ungherese non appare condivisibile, seguendo il ragionamento adottato da tali giudici il legame più stretto tra ungheresi espatriati che hanno mantenuto la residenza nel territorio nazionale con la madrepatria giustifica il mantenimento del voto per l'elezione dei collegi uninominali e, quindi, una modalità di voto più garantita, quale il voto nelle ambasciate e nei consolati: nel caso delle elezioni europee, tale giustificazione – già poco convincente nel caso delle elezioni nazionali – non potrebbe in ogni caso trovare applicazione, poiché il sistema elettorale ungherese prevede un'unica circoscrizione nazionale eletta su base proporzionale, con soglia di sbarramento e liste bloccate. Nel caso in esame non ricorre quindi alcuna circostanza per differenziare il trattamento delle due categorie, che risulta pertanto irragionevole e discriminatorio.

6. Conclusioni

Come si è cercato di evidenziare in queste pagine, la disciplina del voto dall'estero dei cittadini ungheresi è stata introdotta dalla maggioranza guidata da Orbán al fine di avvantaggiare la coalizione del Primo Ministro in carica, rendendo più difficoltoso il voto di una categoria – gli ungheresi all'estero che mantengono la residenza sul territorio nazionale – meno in sintonia con Fidesz e agevolando invece l'espressione del suffragio degli ungheresi etnici, peraltro con modalità non esenti da dubbi circa la correttezza delle operazioni elettorali: in questo senso, sembra calzante la definizione di *voter suppression* – in questo caso “sopravvenuta” – nei confronti degli ungheresi espatriati, con la particolarità che, in questo caso, la discriminazione non è sorta sin dall'inizio – come si è visto, la disciplina previgente prevedeva che solo i cittadini residenti in Ungheria potessero esercitare il voto dall'estero – ma nel momento in cui si è garantito a una particolare categoria di cittadini – gli ungheresi non residenti – una modalità di voto semplificata, a tutto vantaggio della coalizione di governo.

La normativa esaminata appare discriminatoria e non sembrano condivisibili le argomentazioni espresse sia dalla Corte EDU nella pronuncia del 2015, sia dalla sentenza dell'anno successivo della Corte costituzionale ungherese che ne ha seguito il ragionamento, laddove vengono sovrapposti due aspetti ben distinti quali le modalità di espressione del suffragio con l'ampiezza del voto e la possibilità di incidere sul riparto totale dei seggi.

Pur rimanendo un ambito in cui la giurisprudenza CEDU riconosce un elevato grado di discrezionalità agli Stati membri, non si può fare

a meno di rilevare la discriminazione tra le due categorie di ungheresi all'estero, tra loro assimilabili in quanto accomunate dalla circostanza di non trovarsi sul territorio nazionale al momento delle elezioni, aggravata dalla finalità di manipolazione del risultato elettorale perseguita dalla disciplina in esame.

Come analizzato nel paragrafo precedente, occorre evidenziare come il *disenfranchisement* dei cittadini residenti al di fuori dei confini nazionali sia stato abbandonato in quasi tutti gli ordinamenti europei⁸³, con l'ulteriore particolarità che solo nel caso ungherese sono previste due modalità di voto diverse per due categorie del tutto equiparabili: essendosi oramai diffusa la possibilità di esprimere il voto dall'estero, sembrano maturi i tempi per addivenire a un sindacato della Corte EDU sulle discipline nazionali, diretto a valutare il rispetto dei principi convenzionali, tra cui, anzitutto, il principio di eguale accesso al voto. In altre parole, mentre fino a qualche anno fa il problema del voto dall'estero era il "se": una volta che questo verrà riconosciuto in pressoché tutti gli ordinamenti, forse la Corte potrebbe spingersi a valutare il "come" tale diritto venga garantito.

Per quanto riguarda la compatibilità della disciplina ungherese rispetto al diritto dell'Unione europea, se sembra difficile argomentare l'illegittimità della normativa sulle elezioni nazionali rispetto alla libertà di circolazione e movimento nell'Unione, altrettanto non può dirsi per le norme sull'elezione del Parlamento europeo. In questo caso si potrebbe immaginare una censura da parte della Corte di Giustizia basata sul principio di eguaglianza: come nel caso degli olandesi residenti ad Aruba era stata censurata la normativa nazionale che disciplinava in modo difforme il diritto di voto per il Parlamento europeo di due categorie di cittadini equiparabili, allo stesso modo si potrebbe sostenere l'illegittimità della disciplina ungherese sul voto dall'estero per il Parlamento europeo.

Il problema del doppio regime sul voto dall'estero per il Parlamento di Strasburgo previsto dalla disciplina ungherese nasce in realtà dalla carenza di una normativa elettorale uniforme sulle modalità di voto dei cittadini degli Stati membri che vivono fuori dai confini nazionali⁸⁴. A tal

⁸³ Cfr. E.-M. Poptcheva, *Disenfranchisement of EU Citizens Resident Abroad*, cit.

⁸⁴ Cfr. G. Vedovato, *Legge elettorale europea uniforme*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 51, 4, 1984; G.E. Vigevani, *Parlamento europeo: una nuova procedura elettorale uniforme*, in *Quad. cost.*, 1, 2003; A. Razza, *Liste transnazionali e procedura elettorale uniforme: verso una «legge europea»*, in *Rassegna parlamentare*, 4, 2013; D. Pasquinucci, *La procedura uniforme per l'elezione del Parlamento europeo*, in M. Mascia (cur.), *Verso un sistema partitico europeo transnazionale*, Bari, Cacucci, 2014, 53 ss.; C. Fasone, *Il Parlamento europeo nell'Unione asimmetrica*, in A. Manzella, N. Lupo (cur.), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 2014, 56 ss.; A. Ciancio, *A New Uniform Electoral Procedure to Re-Legitimize the Process of Political*

proposito, occorre evidenziare che la proposta di risoluzione legislativa 2020/2220, approvata dal Parlamento europeo il 3 maggio 2022, prevede l'obbligo per gli Stati membri di garantire la possibilità di esprimere il voto via posta per tutti i cittadini residenti all'estero, anche al di fuori dell'Unione, senza distinzioni basate sul mantenimento o meno della residenza a livello nazionale⁸⁵: è quindi evidente la volontà di garantire un accesso egualitario al voto, procedendo con una omogeneizzazione delle regole elettorali degli Stati membri e valorizzando elementi quali la libertà di circolazione e movimento e la cittadinanza europea, che costituiscono due dei tratti caratterizzanti dell'Unione e del processo di integrazione europea.

Alberto Di Chiara
Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Giurisprudenza
LUISS Guido Carli
Via Parenzo, 11
00198 Roma
adichiara@luiss.it

Integration in Europe. About the EU Parliament Resolution of 11 November 2015 on the Reform of the 1976 Electoral Act, in *federalismi.it*, 23, 2015; G. Cavaggion, *La nuova "legge elettorale europea"*, in *Centro studi sul federalismo*, febbraio 2016; L. Pelucchini, *La risoluzione 2035/2015 del Parlamento europeo: fare gli europei per fare l'Europa*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6, 2016; A. Cossiri, *Partiti e rappresentanza politica nella dimensione interna e sovranazionale*, Milano, Franco Angeli, 2018, 263 ss.

⁸⁵ Art. 8, Proposta di risoluzione legislativa del Parlamento europeo (2020/2220[INL]).