

**La rappresentatività nei Comuni con più elettori che abitanti.
Qualche postilla a margine della sentenza n. 242 del 2012
sul voto degli italiani all'estero***

di Laura Ronchetti **
(14 marzo 2013)

1. *Il fatto come narrazione costituzionale.* Il ruolo della narrazione è illuminante sovente anche nel processo costituzionale perché la costruzione del fatto consente di comprendere il nesso profondo tra l'astrattezza del giudizio di legittimità costituzionale e la concretezza delle relazioni giuridiche che segnano le forme della convivenza. Sia permesso ricostruire il fatto della sentenza n. 242 del 2012 a mo' di storia delle nostre istituzioni democratiche per i principi supremi che coinvolge.

La nostra storia prende le mosse in un piccolo Comune, quell'ente pubblico territoriale così denominato per indicare le cose e le persone condivise dalla comunità composta dai residenti in quel territorio; infatti «spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione e il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico» (art. 13, comma 1, d.lgs. n. 267 del 2000 *Testo unico sugli Enti locali*, di seguito Tuel). Il Comune è soprattutto un ente esponenziale della popolazione che ne elegge direttamente gli organi rappresentativi.

Gli iscritti alle liste elettorali del Comune della nostra storia sono quasi 1200. Di questi circa 700 sono residenti nel Comune, abitando stabilmente nel suo territorio. Tutti gli altri elettori, quasi 500, risiedono invece all'estero ed è possibile che vi siano nati, anche da avi nati a loro volta all'estero. Nel nostro piccolo paese ci sono, quindi, più elettori che abitanti (1).

Nonostante non sia richiesta alcuna sottoscrizione per presentare le liste elettorali in Comuni con "popolazione" inferiore a mille abitanti, nel piccolo paese della nostra storia – uguale a tante altre – viene ammessa alle elezioni soltanto una lista di candidati collegata a un sindaco. In tale caso, eccezionale per un sistema di democrazia rappresentativa, affinché le elezioni non siano nulle è prevista dal legislatore un'altra circostanza altrettanto eccezionale, vale a dire il raggiungimento di un doppio *quorum*: il numero dei votanti non deve essere inferiore al 50 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune e la lista deve ottenere non meno del 50 per cento dei voti espressi (in base all'art. 71, comma 10, Tuel, oggetto della questione di legittimità).

Nel caso della nostra storia soltanto sei dei cittadini residenti all'estero iscritti nelle liste elettorali del Comune hanno partecipato al voto, mentre ha votato la maggioranza assoluta degli abitanti. Di conseguenza complessivamente non si è raggiunto il *quorum* di validità delle elezioni, che sono state dichiarate nulle, ed il Comune è stato commissariato.

Se gli iscritti all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (Aire) (2) non fossero stati computati nel *quorum* strutturale, le elezioni sarebbero state valide, il Comune non

* Scritto sottoposto a *referee*.

1) Come è stato rilevato da F. SORRENTINO, udienza pubblica 18 settembre 2012, in www.cortecostituzionale.it.

sarebbe stato commissariato e, dunque, privato delle proprie istituzioni rappresentative. Per tale ragione l'omessa previsione dell'esclusione degli iscritti all'Aire dal computo del *quorum* di partecipazione era il *thema decidendum* della questione di legittimità, giudicata non fondata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 242 del 2012 ⁽³⁾.

Sulla base di tale decisione è possibile riassumere che, se è stata ammessa una sola lista, coloro che risiedono in piccolo Comune come quello di Sessano nel Molise – che ha dato i natali a tanti emigrati – possono aspirare a poter eleggere i propri rappresentanti soltanto se si reca a votare la quasi totalità degli abitanti (corrispondente alla maggioranza degli elettori), altrimenti le elezioni saranno nulle e il Comune sarà commissariato.

Al di là di un qualche imbarazzo e un piglio di rimprovero al legislatore che non si sarebbe adoperato per rendere effettivo anche il voto amministrativo, oltre che quello politico, degli italiani all'estero, infatti, la sentenza della nostra storia giudica legittima la totale estromissione del principio rappresentativo e dell'autonomia locale sottostante il commissariamento del Comune in nome del diritto-dovere di chi risiede all'estero di concorrere a dimostrare la rappresentatività degli organi elettivi "più vicini" ai cittadini.

Nella speranza che questa decisione non chiuda la nostra storia ma soltanto un suo capitolo, sia consentito aggiungere qualche postilla sui principi costituzionali sottesi alla norma applicata al nostro piccolo Comune (indefettibilità degli organi elettivi, partecipazione politica, rappresentanza e autonomia locale), sulla pericolosità insita nella frammentazione giuridica (quella politica è, invece, il cuore del pluralismo) dell'elettorato, sulla differenza tra cittadinanza e partecipazione alla convivenza sul territorio dove si risiede.

2. *Il bilanciamento in prospettiva storica.* Desta qualche perplessità, innanzitutto, che la Corte costituzionale abbia considerato la disposizione oggetto della questione di legittimità espressione di una precisa opzione, "con il massimo di evidenza" politica, tra "due soluzioni possibili": la norma revocata in dubbio risponderebbe alla scelta del legislatore «di garantire con pienezza il diritto dei non residenti iscritti all'Aire alla appartenenza al corpo elettorale locale sì da concorrere al calcolo del *quorum* per la validità delle elezioni in condizioni di perfetta parità con i cittadini residenti» a discapito dell'alternativa soluzione di «assicurare ampia ed incondizionata garanzia ai diritti politici» degli abitanti del Comune ⁽⁴⁾.

Si potrebbe revocare in dubbio, infatti, che nel 2000 il legislatore volesse, con la disposizione di cui si tratta, ottenere una norma in base alla quale la validità delle elezioni amministrative dovesse dipendere dalla partecipazione al voto degli italiani residenti all'estero, con conseguente commissariamento del Comune interessato, operando in tal

2() Istituita dalla l. n. 470 del 1988 (modificata successivamente dalla l. n. 104 del 2002), che stabilisce che "non sono iscritti nell'Aire i cittadini che si recano all'estero per causa di durata limitata non superiore a 12 mesi" (art. 1, c. 8).

3() Nel dispositivo si è dichiarata non fondata la questione sollevata seppure con erronea indicazione degli estremi della disposizione in discussione, l'art. 71, comma 10, d. lgs. 18 agosto 2000 n. 267.

4() Punto 5 del Considerato in diritto.

modo un «bilanciamento del diritto elettorale degli abitanti con quello dei cittadini residenti all'estero» (5), come sostiene il giudice costituzionale.

Deve tenersi presente, innanzitutto, che l'art. 71 del citato Tu del 2000 è dedicato all'*Elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni sino a 15.000 abitanti*. Il comma 10 nulla dice espressamente in riferimento agli iscritti all'Aire, i cui diritti elettorali non sono oggetto della disposizione, che regola piuttosto una questione molto delicata quale quella di "competizioni" elettorali con una sola lista ammessa.

Tale circostanza mal si concilia, infatti, con il sistema democratico nel quale il pluralismo politico, che ne è fondamento, è incompatibile con l'ipotesi di partito come "parte totale" che si presenta come unica lista votabile nelle competizioni elettorali: in tal caso ogni concorrenza democratica, ogni competizione, sarebbe preclusa sia nei punti di partenza tra diverse posizioni politiche (6) sia nei punti di arrivo come proiezione delle liste in Consiglio. La validità di elezioni con unica lista ammessa dunque inevitabilmente lede sia la rappresentatività dell'organo sia la sua dialettica interna, dal momento che le minoranze non sarebbero rappresentate nell'assemblea elettiva.

La centralità del pluralismo in un sistema rappresentativo ha comportato che i sistemi elettorali che si sono succeduti nel tempo per i Comuni si siano preoccupati «di salvaguardare il principio che le liste di minoranza siano, a garanzia della dialettica funzionalità dell'organismo, rappresentate in seno all'organo consiliare» (7), come ebbe a dire il Consiglio di Stato in occasione di altri due casi di elezioni comunali con lista unica ammessa. Nonostante tali premesse il giudice amministrativo ha ritenuto che qualora «la competizione elettorale non si svolga tra più liste, ma con la partecipazione di una sola lista (nella specie formata da un numero di candidati pari ai seggi da assegnare) deve ritenersi legittima la proclamazione degli eletti dei candidati della lista stessa, non venendo in rilievo, in tale specifica evenienza il principio della salvaguardia delle minoranze» (8).

Con queste motivazioni la giurisprudenza amministrativa già prima del 2000, quindi, aveva applicato al nuovo sistema elettorale maggioritario introdotto dalla l. n. 81 del 1993 – in assenza di esplicita abrogazione – la regola stabilita precedentemente dall'art. 60 del D.P.R. n. 570 del 1960 che, ammettendo la validità di competizioni elettorali con unica lista, la subordinava allo stesso doppio *quorum* che è stato successivamente inserito nell'art. 71 Tuel sottoposto al giudizio della Corte costituzionale (9). La disposizione da applicare alla controversia sorta davanti al giudice *a quo* – il comma 10 dell'art. 71 – quindi, rappresenta il precipitato normativo della stessa giurisprudenza amministrativa che

5) Punto 5 del Considerato in diritto.

6) Come scrive a proposito dell'art. 49 della Costituzione P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli 2012, 129, "il significato del verbo "concorrere" rimanda sia al numero plurale dei partiti sia alla diversità di contenuti proposti per la determinazione della "politica nazionale". Sul partito come parte totale si rinvia a P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Atti del XXIII Convegno annuale*, Alessandria, 17-18 ottobre 2008, Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2008, Napoli, 2009, 31 ss.

7) Cons. St., V sez., 13.10.1994, n.1118 e Cons. St., V sez., 16.12.1994, n.1527.

8) Idem.

sulla questione si era espressa tra l'introduzione del sistema maggioritario nel 1993 e l'approvazione del Tuel del 2000.

Il comma 10, lungi dall'essere diretta espressione di un bilanciamento tra diritto di elettorato degli abitanti del Comune con i residenti all'estero, contempera dunque le esigenze di rappresentatività democratica degli organi elettivi con quelle dell'autonomia politica degli enti territoriali minori che sarebbe sacrificata in caso di commissariamento, con eliminazione di ogni forma di rappresentanza nel Comune stesso.

Nell'operare questo bilanciamento, tentando di scongiurare l'ipotesi di più radicale sospensione delle forme rappresentative costituita dalla nomina di un commissario, il comma 10 innanzitutto ammette che possano svolgersi elezioni comunali nelle quali sia «ammessa e votata una sola lista» con la conseguenza che «sono eletti tutti i candidati compresi nella lista, ed il candidato a sindaco collegato». Si predilige in altri termini il rinnovo delle sedi rappresentative alla loro sostituzione con organi di nomina, *extrema ratio* in un ordinamento costituzionale.

Il *favor* per il rinnovo degli organi rappresentativi che giustifica una deroga al principio democratico della pluralità dei concorrenti alle elezioni – che rischiano altrimenti di tradursi in una sostanziale nomina – non deve tuttavia ritorcersi contro il pluralismo, rendendo necessario dimostrare che l'ammissione di una unica lista alle elezioni sia conseguenza di un'assenza di posizioni minoritarie organizzate e non di capacità prevaricatrici della lista che riesca a imporre ad altri di non presentarsi. Per tali ragione la validità di tali anomale elezioni è subordinata a ben due “parametri di rappresentatività del voto espresso” come li ha definiti il giudice remittente, vale a dire che la lista «abbia riportato un numero di voti validi non inferiore al 50 per cento dei votanti ed il numero dei votanti non sia stato inferiore al 50 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune». A un caso eccezionale, dunque, corrisponde un requisito di validità eccezionale. La rappresentanza ha l'onere della rappresentatività.

Se le elezioni con lista unica costituiscono una deroga, peraltro, altrettanto deve affermarsi in merito alla previsione di un *quorum* di validità per le elezioni sia nel nostro che negli altri ordinamenti rappresentativi ⁽¹⁰⁾ nei quali vige il principio di indefettibilità degli organi elettivi ⁽¹¹⁾. Anche l'ordinaria assenza di *quorum* di validità nelle elezioni corrisponde, sempre in nome della supremazia del principio elettivo degli organi di governo, all'obiettivo del rinnovo delle assemblee elettive.

L'anomala previsione di un *quorum* di partecipazione trova, quindi, una sua ragione di essere soltanto in un'ottica di bilanciamento con l'altra ipotesi eccezionale rispetto al sistema democratico, quella della lista unica: il comma 10 è un punto di equilibrio tra due

9) Disposizione che trovava applicazione ancora in Cons. St., V sez., [7 marzo 2001 n. 1343](#), laddove si affermava che “se la lista maggioritaria (che ha conseguito l'85% dei suffragi) fosse stata sin dall'inizio l'unica ammessa alle elezioni, essa avrebbe riportato anche in quel caso non meno del cinquanta per cento dei suffragi, con conseguente validità delle elezioni e attribuzione ad essa dell'intero numero dei seggi previsti per la completa composizione del consiglio comunale (cfr. anche Cons. St., V, 4 ottobre 1994, n. 1118)”.

10) Cfr. L. TRUCCO, [Voto “estero” nei piccoli comuni: quorum o non quorum?](#), in *Diritti regionali. Osservatorio sulle autonomie*.

11) L'«indefettibilità della dotazione di norme elettorali» degli organi elettivi riconosciuta dalla Corte costituzionale in sede di giudizio sull'ammissibilità del referendum è strettamente connessa, infatti, alla sottrazione all'organo elettivo della base necessaria per salvaguardarne la «costante operatività» ed evitare di esporlo «alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento» (Corte cost., sent. n. 29 del 1987).

principi indefettibili, quello dell'inderogabilità delle libere elezioni e quello di rappresentatività delle istituzioni. Soltanto qualora la rappresentatività della lista unica ammessa dovesse essere sconfessata, come nel caso di scarsa partecipazione al voto o di pochi voti espressi a favore dell'unica lista, può abbandonarsi il principio della preferenza per l'organo elettivo.

Il bilanciamento operato dal comma 10 così come ora ricostruito ha origini piuttosto risalenti e decisamente anteriori alle riforme che hanno interessato il voto dei cittadini all'estero ⁽¹²⁾.

3. *La frammentazione giuridica della rappresentanza politica.* Interpretato in questo modo il citato comma 10, sembrerebbe recessiva l'impostazione della Corte costituzionale che nella norma ha letto il bilanciamento raggiunto tra – presunti “contrapposti” – diritti di elettorato per “categorie” di cittadini italiani ⁽¹³⁾: la disciplina statale revocata in dubbio – espressione della «determinazione delle formule e dei sistemi elettorali (...) censurabile in sede di giudizio di costituzionalità solo quando risulti manifestamente irragionevole» ([sentenza n. 260 del 2002](#)) – sarebbe «volta ad un (non irragionevole, appunto) bilanciamento del diritto al voto dei residenti con quello degli iscritti all'AIRE» ⁽¹⁴⁾; secondo la Corte costituzionale la norma oggetto della questione di legittimità, operando «un bilanciamento tra il diritto elettorale degli abitanti con quello dei cittadini residenti all'estero», invece di «assicurare ampia ed incondizionata garanzia ai diritti politici» degli amministrati dalle istituzioni comunali, garantisce «con pienezza il diritto dei non residenti iscritti all'AIRE alla appartenenza al corpo elettorale locale sì da concorrere al calcolo del *quorum* per la validità delle elezioni in condizioni di perfetta parità con i cittadini residenti» ⁽¹⁵⁾.

Il giudice remittente non domandava, tuttavia, di ridurre il “diritto al voto” dei cittadini all'estero a condizioni di semi-cittadinanza né di non considerare questi cittadini italiani “corpo elettorale locale” ⁽¹⁶⁾ – questione che, pure sollevata dal ricorrente nel processo principale, non era stata formulata nell'ordinanza di rinvio –, ma di non computarli nel *quorum* di partecipazione che rende possibile il rinnovo degli organi elettivi in considerazione di una disparità di fatto con gli abitanti insita nel vivere altrove e nell'essere amministrati altrove.

12) Il Tu del 1960 all'art. 60 riprende il Tu 5 aprile 1951, n. 203, art. 50 e la l. 23 marzo 1956, n. 136, art. 33.

13) Cfr. Punto 4 del Considerato in diritto, dove si riprendono le parole dell'ordinanza di rinvio, Cons. St., V Sez., n. 3255 depositata il 31 maggio 2011, iscritta al n. 234 del registro delle ordinanze 2011, in GU n. 47 del 2011.

14) Punto 5 del *Considerato in diritto*.

15) Punto 5 del *Considerato in diritto*.

16) Sul corpo elettorale come “organo costituzionale della Repubblica” e non dello Stato e del popolo cfr. G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino 2000, 15-19, la cui “collegialità è ripartita in una molteplicità di figure organiche, tipologicamente omologhe ma territorialmente individuate”, 18.

Le argomentazioni della Corte costituzionale al contrario riconducono tutta la questione di legittimità ad un'ipotesi di contrapposizione tra situazioni giuridiche soggettive, ottenendo innanzitutto il risultato di far soccombere il principio costituzionale indefettibile della rappresentanza e, dunque, il diritto di elettorato di tutti i cittadini, ovunque residenti.

In nome della pari dignità degli italiani all'estero, inoltre, la Corte costituzionale finisce per avvalorare la tesi della divisione giuridica del corpo elettorale ad opera delle revisioni costituzionali⁽¹⁷⁾ che nel passaggio di millennio hanno interessato la Costituzione al fine di rendere effettivo il diritto di voto dei cittadini non residenti in Italia: se queste revisioni hanno determinato, in particolare tramite l'istituzione della circoscrizione Estero⁽¹⁸⁾, una frammentazione della rappresentanza, il principio della rappresentanza generale subisce con questa sentenza un ulteriore indebolimento a causa di una lettura in contrapposizione tra diritti riconducibili a categorie di cittadini.

L'istituzione della circoscrizione Estero segna infatti l'ultima tappa, non scontata, di un percorso normativo che iniziò nel 1979, quando la legge n. 40 eliminò l'onere gravante sui cittadini all'estero di chiedere la conservazione dell'iscrizione nelle liste elettorali in seguito alla cancellazione della residenza nel Comune⁽¹⁹⁾, sebbene a giudizio della Corte costituzionale consistesse in un ragionevole adempimento (sent. n. 240 del 1975). Contestualmente all'introduzione del principio della "permanenza d'ufficio" di tutti gli emigrati nelle liste elettorali⁽²⁰⁾ si è proceduto, inoltre, alla re-iscrizione d'ufficio di tutti gli italiani all'estero in precedenza cancellati, che sono in seguito confluiti nell'Aire istituita con la stessa legge che promosse il primo "censimento" degli italiani all'estero⁽²¹⁾.

Nel mezzo del cammino è stata adottata la legge 16 gennaio 1992, n. 15 che ha modificato⁽²²⁾ il Tu *Elettorato attivo* adottato con DPR n. 223 del 1967 stabilendo che «sono iscritti di ufficio nelle liste elettorali i cittadini che, possedendo i requisiti per essere elettori e non essendo incorsi nella perdita definitiva o temporanea del diritto elettorale

17) Ci si riferisce in particolare alle leggi cost. n. 1 del 2000 e n. 1 del 2001.

18) Sia permesso rinviare a L. RONCHETTI, *Parità e diritto di voto degli italiani residenti all'estero o "frammentazione" della rappresentanza?* in C. CALVIERI (a cura di), *Divieto di discriminazioni e giurisprudenza costituzionale*, Atti del seminario, Perugia 18 marzo 2005, Quaderni della Rivista di Diritto Costituzionale, Torino 2006, 119-142.

19) Secondo l'art. 1 della legge i cittadini italiani che vengono cancellati dall'anagrafe della popolazione residente del comune per emigrazione definitiva all'estero restano iscritti nelle liste elettorali del comune da cui sono emigrati, sempreché conservino i requisiti per essere elettori.

20) Così E. GROSSO, *Italiani all'estero ed elezioni comunali. La retorica dell'uguaglianza e la ragionevole differenziazione*, in *Le Regioni*, 2005, fasc. 6, 1228-1242.

21) La citata l. n. 470 del 1988 stabilisce tra l'altro che le anagrafi dei comuni sono costituite da schedari che raccolgono le schede individuali e le schede di famiglia eliminate dall'anagrafe della popolazione residente in dipendenza del trasferimento permanente all'estero delle persone cui esse si riferiscono e contiene i dati anagrafici dei cittadini nati e residenti all'estero dei quali nessuno degli ascendenti è nato nel territorio della Repubblica o vi ha mai risieduto.

attivo, sono compresi nell'anagrafe della popolazione residente nel comune o nell'anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE)» (art. 13). È con questa disposizione, dunque, non con quella oggetto della questione di legittimità costituzionale, che si è promossa la "delocalizzazione" delle liste elettorali sublimando il classico criterio della *territorialità* ⁽²³⁾: dal registro della "popolazione stabile del comune" nel 1992 si è, infatti, passati alla doppia "anagrafe della popolazione residente nel comune" e "anagrafe degli italiani residenti all'estero (Aire)".

Nonostante la residenza sia nominata in entrambe le anagrafi, quel che conta per l'iscrizione alla lista, non è tanto ove si risieda abitualmente o stabilmente, quanto il possesso della cittadinanza italiana. Pochi giorni dopo queste modifiche relative all'anagrafe – il 5 febbraio 1992 – vengono approvate le *Nuove norme sulla cittadinanza* con la legge n. 91 che rafforza ulteriormente l'acquisto della cittadinanza per sangue senza soluzione di continuità tra le generazioni rispetto a quella di partecipazione alla vita sul territorio.

Sarà, infine, in seguito alla riforma del diritto di voto dei cittadini all'estero ⁽²⁴⁾ che un'altra legge – la n. 104 del 2002 – stabilirà di procedere a un nuovo censimento mediante l'utilizzo dei dati degli schedari consolari per la "rilevazione" degli italiani all'estero ⁽²⁵⁾.

L'insieme delle norme appena richiamate sulla formazione delle liste dell'Aire, che persegue l'obiettivo della loro automatica e massima espansione in un paese tradizionalmente di emigrazione, e la scelta di istituire una circoscrizione Estero in cui possono candidarsi e votare soltanto gli italiani residenti all'estero, pur producendo una

22() Articolo 2, comma 1.

23() E. BETTINELLI, *Diritto di voto*, in *Dig.disc. pubbl.*, V, Torino 1990, 224.

24() La l. n. 459 del 2001 ha previsto «l'unificazione dei dati dell'anagrafe degli italiani residenti all'estero» del Ministero dell'interno con gli "schedari consolari" nel mondo del Ministero dell'esteri (art. 5).

25() Tale legge recante *Modifiche alla legge 27 ottobre 1988, n. 470, e ulteriori disposizioni per la rilevazione dei cittadini italiani residenti all'estero*, non solo restringe ulteriormente i casi di cancellazione dalle liste elettorali ma affida alle rappresentanze diplomatico-consolari l'aggiornamento degli schedari che, passando per i due ministeri coinvolti, confluiranno nelle liste elettorali dei Comuni. Nel corso della XV Legislatura sono stati approvati alcuni provvedimenti di proroga per ciò che concerne la rilevazione dei cittadini residenti all'estero e le connesse dotazioni di personale: l. n. 358 del 2001, *Conversione in legge del decreto-legge 3 agosto 2001, n. 312, recante proroga del termine per la rilevazione dei cittadini italiani residenti all'estero*; l. n. 284 del 2002, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 ottobre 2002, n. 236, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi in scadenza - ART. 8 del D.L.*

Si segnala, infine, la [risoluzione](#) approvata dalle Commissioni riunite affari costituzionali ed esteri della Camera nelle sedute del 15, 22 e 23 febbraio 2005, con la quale si impegna il Governo «ad accelerare le operazioni di integrazione tra i dati consolari e quelli anagrafici e a realizzare l'Anagrafe unificata richiesta dalla legge, indispensabile per evitare l'esclusione di fatto dal voto dei molti potenziali aventi diritto». Dovrebbero, quindi, essere state superate le preoccupazioni espresse da U. DE SIERVO, *Il voto dei cittadini residenti all'estero ed alcune caratteristiche della nostra legislazione in tema di cittadinanza*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà (scritti in onore di Paolo Barile)*, Padova 1990, 296.

frammentazione della rappresentanza, non determinano tuttavia una contrapposizione tra categorie di elettori.

Con la lettura che la Corte costituzionale ha dato della questione di legittimità che le è stata sottoposta, invece, il legislatore non avrebbe semplicemente peccato di omessa considerazione degli effetti dirimpenti di queste ultime scelte «come elemento di criticità del contesto normativo»⁽²⁶⁾ ammesso dalla Corte stessa, ma avrebbe voluto favorire gli uni contro gli altri, finendo per sacrificare il principio rappresentativo che pure il quadro normativo complessivo mira a tutelare.

La questione, invece, evidenziava come la trama legislativa delineata per gli italiani all'estero avesse determinato effetti distorsivi sull'ordito dei principi costituzionali che la norma in discussione intendeva proteggere, la rappresentanza e la partecipazione. I parametri costituzionali invocati erano, infatti, gli articoli 1, secondo comma, 3, 48, primo comma e 51, primo comma «in reciproca combinazione» espressione dei «principi di partecipazione democratica, eguaglianza, effettività del diritto di voto» come sintetizzati dalla Corte costituzionale stessa, non la titolarità del diritto di voto dei cittadini italiani, ovunque risiedano⁽²⁷⁾.

La questione di legittimità metteva a nudo come la riforma che ha riguardato gli italiani all'estero abbia finito per favorire il commissariamento dell'ente locale stesso mentre il Tuel intendeva perseguire l'obiettivo della rappresentanza e della rappresentatività degli enti locali.

Certamente il legislatore nazionale avrebbe dovuto considerare tali effetti, come ha fatto il Consiglio della Regione Friuli Venezia Giulia che, recependo proprio la disposizione statale in discussione, ha stabilito che ai fini del raggiungimento del *quorum* strutturale non è computato il numero degli iscritti all'Aire⁽²⁸⁾. In tal modo il legislatore regionale intendeva far sì che la norma sulle elezioni con unica lista mantenesse intatta la sua *ratio*, vale a dire il «*favor* per la conservazione del risultato elettorale»⁽²⁹⁾. Tale obiettivo incontrava infatti nuovi ostacoli, non eccezionali, ma insiti nella previsione di cui al comma 10, art. 71, Tuel: la diminuzione delle liste in sistemi elettorali maggioritari, la confluenza degli iscritti d'ufficio all'Aire nelle liste elettorali del Comune⁽³⁰⁾, l'unificazione dell'anagrafe dei Comuni

26() Punto 2 del *Considerato in diritto*.

27() Punto 5 del *Considerando in diritto*. Sul diritto id voto cfr. E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto*, Torino 2001 e ID, *Art. 48*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, I, 2006, 961-980.

28() Con l'art. 1, comma 2, della l. regionale n. 21 del 2003.

29() E. GROSSO, *Italiani all'estero ed elezioni comunali*, cit.

30() In base all'art. 1, l. n. 140 del 1979, di modifica dell'art. 11 del DPR 223 del 1967 Tu *Elettorato attivo*, «i cittadini italiani che vengono cancellati dalla anagrafe della popolazione residente del comune per emigrazione definitiva all'estero restano iscritti nelle liste elettorali del comune da cui sono emigrati, sempreché conservino i requisiti per essere elettori».

e del Ministero dell'Interno con quella degli "schedari consolari" avvenuta nel 2001 ⁽³¹⁾ con il risultato che tanti dei moltissimi piccoli Comuni d'Italia, paese interamente interessato dalle secolari emigrazioni, vantano oggi più elettori che abitanti ⁽³²⁾.

Questo insieme di norme avrebbe potuto essere messo in discussione se oggetto della questione di legittimità costituzionale, che il Consiglio di Stato ha preferito non sollevare, fosse stato il citato art. 13 del Tu *Elettorato attivo*. Avendo rinunciato a sollevare la questione relativa all'automatica iscrizione alle liste elettorali di tutti gli italiani residenti all'estero, senza alcuna limitazione temporale e senza alcun onere, questa scelta discrezionalmente operata dal legislatore doveva rilevare solo ai fini delle sue conseguenze sulla norma oggetto della sentenza n. 242, depotenziando la *ratio* che giustifica l'esistenza di questa norma sin dall'inizio dell'esperienza repubblicana. Oggetto della questione era l'effettività del principio democratico che, in conseguenza della riforma che ha interessato gli iscritti all'Aire, depotenzia la sua natura rappresentativa in favore del commissariamento dei Comuni a grande emigrazione. La Corte costituzionale, invece, imposta tutta la questione in termini di bilanciamento tra diritti, distinti e contrapposti, senza cogliere la portata dei principi costituzionali coinvolti.

Nella decisione, infatti, sembrerebbero trovare nuova linfa le posizioni assunte dal Governo che decise di impugnare la citata legge del Friuli Venezia Giulia a "salvaguardia del corpo elettorale", posizioni che la sentenza n. 173 del 2005 non accolse individuando correttamente la *ratio* della norma impugnata nella volontà di assicurare istituzioni rappresentative ad ogni livello di governo.

4. *Il diritto-dovere di voto tra cittadinanza e residenza*. Il ruolo ma soprattutto il peso dei cittadini iscritti all'Aire, pur sollevando più di un interrogativo sul rapporto tra rappresentanza e radicamento territoriale, potrebbe non costituire un problema in termini generali, se non fosse che in un sistema elettorale maggioritario quale quello prescelto con la l. n. 81 del 1993 per le elezioni del sindaco diventa più frequente l'ammissione di

31) La l. n. 459 del 27 dicembre 2001 *Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero* all'art. 5, stabilisce che «il Governo, mediante unificazione dei dati dell'anagrafe degli italiani residenti all'estero e degli schedari consolari, provvede a realizzare l'elenco aggiornato dei cittadini italiani residenti all'estero finalizzato alla predisposizione delle liste elettorali», il Ministero degli esteri e quello dell'interno hanno avviato un processo di "unificazione" nei due archivi.

Presso ciascun consolato italiano all'estero, a norma dell'art. 67 del d.p.r. n. 200 del 5 gennaio 1967, è istituito e mantenuto uno schedario dei cittadini residenti nella circoscrizione in cui «è presa nota, oltre che dei dati anagrafici e professionali, anche degli atti o fatti che producono o possono produrre la perdita della cittadinanza o dei diritti civili od una restrizione nell'esercizio dei medesimi, nonché di ogni altro elemento utile ai fini della tutela degli interessi del connazionale». Gli schedari consolari sono gestiti tramite il sistema "Anagrafe consolare" predisposto dal Ministero degli esteri in attuazione delle disposizioni della l. n. 470 del 1988.

32) E. GROSSO, *Italiani all'estero ed elezioni comunali*, cit., ricorda che «la questione concernente il computo degli elettori emigrati all'estero nel caso di votazioni per le quali è previsto un *quorum* strutturale non è, per la verità, affatto nuovo. Si ricorda che, in occasione del voto referendario del 2000, si pose con asprezza di toni il problema di alcune centinaia di migliaia di cittadini trasferitisi all'estero che, pur risultando iscritti, erano da anni irreperibili, e contribuivano quindi "di fatto" a innalzare il *quorum* di validità del referendum. Ancora in occasione dei referendum sulla procreazione medicalmente assistita del 2005 i promotori hanno fatto, inutilmente, notare le pesanti discrepanze tra il numero degli italiani residenti all'estero cui è riconosciuto il diritto di voto al fine del calcolo del *quorum* strutturale e il numero di coloro che risultano effettivamente reperibili».

una sola lista alle elezioni nei piccoli Comuni. Dal momento che in quest'ipotesi non tanto remota la validità delle elezioni è subordinata al raggiungimento di un *quorum* strutturale legato «al dato formale della cittadinanza piuttosto che a quello sostanziale della residenza»⁽³³⁾, la vita democratica deve fare i conti con il ruolo degli italiani all'estero.

Deve ribadirsi che in discussione non era il diritto di voto degli italiani all'estero e le presenti osservazioni non intendono soffermarsi sulla titolarità del diritto di elettorato, questione molto delicata e di estrema attualità a fronte degli strutturali fenomeni migratori ma in questa sede non rilevante.

L'attenzione deve, infatti, spostarsi dalla titolarità all'esercizio del diritto di voto⁽³⁴⁾, esercizio che è strettamente collegato al criterio della residenza, nel senso che per il solo fatto di fissare la residenza in un Comune si può esercitare l'elettorato soltanto in quella determinata sezione elettorale. La residenza è di «per sé il titolo normale dell'iscrizione nelle liste elettorali del Comune», come scriveva già l'Alta Corte siciliana nel 1951⁽³⁵⁾.

L'iscrizione nelle liste elettorali avviene d'ufficio nel Comune ove il cittadino stabilisca la propria residenza nel caso soggiorni stabilmente in Italia, avviene d'ufficio nel Comune di (ultima) residenza anche qualora risieda all'estero ma sia nato in Italia, sempre di ufficio ma nel Comune di nascita di uno degli ascendenti (dai genitori in poi senza soluzioni di continuità) dai quali ha acquisito la cittadinanza italiana senza essere nato in Italia. Soltanto i cittadini comunitari che abitano stabilmente nel territorio italiano per esercitare il loro diritto di voto alle elezioni amministrative – previsto dall'art. 22 TFUE e dall'art. 40 della Carta dei Diritti dell'Unione europea – devono presentare una richiesta d'iscrizione nelle liste elettorali del Comune di residenza⁽³⁶⁾.

L'automatica iscrizione nelle liste elettorali non consiste, sia detto per inciso, in un criterio di mera semplificazione amministrativa per cui a iscrizione anagrafica corrisponde lista elettorale, ma è alla base della possibilità stessa di assicurare l'uguaglianza del voto in partenza, sulla scorta del rapporto tra elettori ed eletti che deve guidare la divisione del

33) Come ebbe a dire il giudice di primo grado che pure ritenne la questione manifestamente infondata, Tar Molise, sentenza n. 260/2010.

34) Come scriveva G. PALMA, Lezioni (liste elettorali), in *Enc. giur.*, XIV, 1965, 685, «dalla chiara formulazione dell'art. 48 commi 1 e 3 Cost., si ricava che il diritto all'elettorato attivo consegue *de iure* al solo possesso dei requisiti positivi e in assenza di quelli negativi, indipendentemente dalla cennata iscrizione del cittadino-elettore nelle apposite liste elettorali».

35) Alta Corte per la Regione siciliana, decisione 16 marzo 1951 – 20 marzo 1951, n. 38 sul ricorso del Commissario dello Stato contro la legge approvata dalla Assemblea regionale il 22 febbraio 1951 concernente “Elezioni dei deputati all'Assemblea siciliana” che introduceva il requisito della nascita o della residenza di cinque anni per l'elettorato passivo quale «condizione di garanzia per gli interessi regionali in rapporto a coloro che sono elettori a titolo residenziale, con esclusione di coloro che non essendo nativi né residenti abbiano scelto un comune siciliano solo a titolo di centro di interessi ed affari» dal momento che la legge n. 1058 del 1947 aveva caratterizzato l'elettorato politico come elettorato unico, non esistendo più le doppie liste elettorali politiche e amministrative.

36) Come è previsto dal d. lgs. 12 aprile 1996, n. 197 di trasposizione della Direttiva del Consiglio 94/80/CE. Per tale ragione rilevava E. BETTINELLI, *Diritto di voto, cit.*, p. 220, la cittadinanza non è più elemento indefettibile per la capacità elettorale amministrativa.

corpo elettorale in collegi ⁽³⁷⁾. Questo profilo era, infatti, stato sollevato anche in riferimento alla disciplina per esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero ⁽³⁸⁾ contenuta nella l. n. 459 del 2001 ⁽³⁹⁾: questa legge ⁽⁴⁰⁾ stabilisce le ripartizioni sulla base della residenza "per continenti" della circoscrizione Estero (art. 6) dove – per corrispondenza – votano gli italiani iscritti all'Aire. Quest'ultimi, tuttavia, "previa opzione" possono esercitare il diritto di voto in Italia «nella circoscrizione del territorio nazionale relativa alla sezione elettorale in cui sono iscritti» (art. 1, comma 3) sebbene la legge stessa abolisca le agevolazioni di viaggio (art. 20) che pure costituivano un modo per assicurare il mantenimento di un rapporto con la madrepatria. Tanto rileva, inoltre, la residenza per il diritto di voto che i seggi da eleggere nella circoscrizione Estero sono «distribuiti tra le stesse ripartizioni in proporzione al numero dei cittadini italiani che vi risiedono» (art. 6, comma 2), «un seggio elettorale per ogni cinquemila elettori» (art. 13). Anche se il voto per corrispondenza venisse esteso a tutti gli elettori italiani, infine, l'esercizio del voto verrebbe comunque ricondotto a circoscrizioni elettorali delimitate territorialmente, per garantire quel principio di uguaglianza del voto tra cittadini di recente, e un po' a sorpresa, richiamato dalla Corte costituzionale proprio a proposito delle elezioni amministrative ⁽⁴¹⁾.

La residenza assume, dunque, un ruolo centrale in ogni forma di espressione del diritto di elettorato, ma per le elezioni amministrative ha finito per prevalere sulla stessa cittadinanza nazionale dal momento che, come si è anticipato, «ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro in cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato» (art. 22 TFUE).

37) G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, cit., 19-29, in particolare 28, spiega perché per «assicurare la parità del voto almeno nel momento in cui è espresso (...) la ripartizione dei seggi deve essere compiuta in modo tale che ogni collegio sia composto da un eguale numero di elettori e che il ritaglio (cioè la distribuzione specifica degli elettori tra i vari collegi o circoscrizioni) sia politicamente neutro, non sia cioè volto a privilegiare una delle parti politiche in competizione».

38) In particolare in riferimento all'art. 8 della citata legge che riserva l'elettorato attivo e passivo in tale circoscrizione ai cittadini all'estero, ognuno nella ripartizione in cui risiede si veda M. LUCIANI, *Nell'urna di Dakar*, in *La Stampa*, 21.11.2001.

39) Successiva rispetto sia alla disposizione oggetto della questione (art. 71, comma 10, Tuel) ma anche della attuale disciplina sulla formazione delle liste elettorali (l'art. 13 del TU del 1967, modificato con la l. n. 15 del 1992).

40) Questa legge è quella cui si riferisce il novellato art. 48 della Costituzione laddove, in seguito alla legge cost. n. 1 del 2000, prevede che «la legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività. A tale fine è istituita una circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere, alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge».

41) Nella sent. n. 198 del 2012 la Corte costituzionale afferma che «un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), mira a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati».

Come si è già accennato, tuttavia, i cittadini comunitari devono adempire ad un onere ulteriore per poter esercitare il loro diritto di voto, presentando al sindaco domanda di iscrizione nella lista elettorale aggiunta, istituita presso il Comune dove risiedono (42). L'analogo adempimento in origine previsto anche per i cittadini residenti all'estero (43), secondo la Corte costituzionale, rappresentava un comportamento che «se posto in essere, è dimostrativo o indicativo di una persistente volontà o persuasione del cittadino (residente stabilmente all'estero) di essere legato alla madre patria» senza costituire in sé «un rilevante sacrificio della sfera di libertà e di autonomia del soggetto» (sent. n. 240 del 1975) (44).

Questo onere rappresentava, soprattutto, un bilanciamento tra una disciplina dell'acquisto *iure sanguinis* della cittadinanza italiana da sempre centrale in un paese d'emigrazione come il nostro e l'eventuale valutazione della rappresentatività delle istituzioni democratiche. In altri termini, il tasso di partecipazione alle votazioni – sia a fini di analisi politologica di tenuta democratica del sistema sia di *quorum* di validità delle stesse a fini giuridici – per non essere del tutto falsato in un giudizio sulla “rappresentatività” delle stesse ben giustificava la previsione di una manifestazione di volontà di esercitare un diritto discendente a corredo formale della titolarità della cittadinanza. Con l'aggiornamento dell'Aire avvenuto dal 2001 in poi in seguito all'acquisizione dei dati del Ministero degli Affari esteri si è, infatti, prodotto un aumento degli italiani “censiti” all'estero che sono d'ufficio iscritti nelle liste elettorali. Per i cittadini che, oltre a risiedervi, sono anche nati all'estero, l'iscrizione avviene nel Comune di nascita o di residenza della madre o del padre, ovvero dell'avo materno o paterno. Nell'impossibilità di utilizzare i precedenti criteri, l'interessato dovrà indicare un comune di sua scelta (45).

La combinazione tra queste scelte del legislatore ha finito per produrre effetti distorsivi nella valutazione, a fini politici o di validità, del tasso di partecipazione degli aventi diritto alle votazioni.

42() Come richiede l'art. 1, comma 1, del d. lgs. n. 197 del 1996 che ha trasposto la Direttiva 94/80/CE.

43() Cancellati dal registro della “popolazione stabile del comune”, come recitava l'art. 3 della legge 1048 del 1947 e l'art. 4, della legge n. 1 del 1966, potevano chiedere di essere iscritti nelle liste elettorali del comune di nascita con domanda al Sindaco (art. 11, Tu *Elettorato attivo*). Il cittadino cancellato dal registro della popolazione stabile restava iscritto nelle liste elettorali del Comune stesso per sei anni, almeno ché non chiedesse la conservazione all'iscrizione nelle liste, acquisendo in tal modo il diritto a mantenere l'iscrizione a tempo indeterminato. Anche in seguito alla cancellazione dalle liste decorsi i primi sei anni di emigrazione stabile era comunque possibile richiedere una re-iscrizione.

44() Per erronea indicazione della norma censurata si è dichiarata la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale della disposizione che prevedeva che non si procedesse a notificazione da parte della amministrazione finanziaria presso la residenza iscritta nell'Aire del cittadino trasferitosi all'estero (ord. n. 417 del 2001).

45() Così l'art. 17, dPR n. 396/2000. Secondo la circolare n. 53 del 16 novembre 2004 «tale articolo è stato introdotto per risolvere la situazione di particolare difficoltà in cui si è venuto a trovare nel tempo il Comune di Roma, titolare della così detta “anagrafe residuale”, cui venivano trasmessi per la trascrizione tutti gli atti relativi a persone di cui non si conosceva il Comune italiano di origine».

Deve tenersi presente, tuttavia, che il calcolo del *quorum* di partecipazione non incide sulla titolarità o sull'esercizio del diritto di voto, ma rappresenta una condizione di validità del voto. Così chiaramente si era espressa la Corte costituzionale quando aveva precisato che «la determinazione del *quorum* partecipativo (...) non incide, concernendo una condizione di validità del voto, sull'espressione dello stesso, ma attiene ad un momento precedente e non rientra quindi nella previsione dell'art. 48, secondo comma» (sent. n. 173 del 2005). Anzi, si proseguiva in questa decisione, affermando che «l'introduzione di un regime speciale per gli elettori residenti all'estero, ai fini del calcolo del *quorum* di partecipazione alle elezioni in oggetto, lungi dal costituire una lesione del principio di eguaglianza del voto, persegue una logica di favore verso il puntuale rinnovo elettorale degli organi degli enti locali. Ed infatti questo regime trova la sua giustificazione nell'alto tasso di emigrazione». Certamente nel 2005 si trattava dell'emigrazione dal Friuli Venezia Giulia, ma analoga considerazione nel 2012 poteva estendersi senza tema di smentita a quasi tutta l'Italia⁽⁴⁶⁾, soprattutto quella dei piccoli e piccolissimi Comuni, senza in nulla incidere per i Comuni con pochi iscritti all'Aire.

Se essere esclusi dal *quorum* strutturale di elezioni di organi che amministrano territori e persone che forse non si sono neanche mai visitati non incide sul diritto di voto degli italiani all'estero, includerli nel computo significa al contrario esporre alcuni cittadini ad una sproporzionata responsabilità politica nei confronti di comunità già ferite da tassi di emigrazione molto alti. Sotto questo profilo la Corte costituzionale non ha preso posizione rispetto all'argomentazione⁽⁴⁷⁾ relativa alla non configurabilità in capo a chi non partecipa della convivenza sul territorio di quel vincolo – che la Costituzione denomina “dovere civico” all'art. 48 – a concorrere alla formazione degli organi elettivi. Giustificherebbe la previsione di un regime speciale per gli iscritti all'Aire la non doverosità civica dell'esercizio del loro diritto, dovere tipico di chi condivide lo spazio pubblico della convivenza.

La Corte costituzionale non ha valutato tale rilievo che era stato avanzato anche di fronte al giudice del rinvio contrariamente a quanto era avvenuto nel citato processo in via principale del 2005 quando il Governo sosteneva che non partecipare al *quorum* avrebbe neutralizzato «il significato dell'astensione degli elettori residenti all'estero» quale esercizio del diritto di voto mentre la resistente Regione considerava il non partecipare al voto una violazione di un “dovere costituzionale”, non l'espressione di un diritto. Allora la Corte costituzionale sostenne che «in proposito – a prescindere dal rilievo che l'astensione nel voto è diversa dalla mancata partecipazione al voto – è sufficiente osservare che, in presenza della prescrizione dello stesso art. 48, secondo cui l'esercizio del diritto di voto “è dovere civico”, il non partecipare alla votazione costituisce una forma di esercizio del diritto di voto significante solo sul piano socio-politico» (sent. n. 173 del 2005)⁽⁴⁸⁾.

46() E. PUGLIESE, *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Bologna 2007.

47() Così argomentava la citata ordinanza di rinvio introduttiva del giudizio (punto 3.3) e F. SORRENTINO, udienza pubblica del 18 settembre 2012, www.cortecostituzionale.it.

48() Sul punto ha scritto G. PASSANITI, *Il "non voto" dei friulani all'estero: l'annosa questione del Voto come "dovere civico" all'esame della Corte costituzionale*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 2005. Si rinvia a F. LANCHESTER, *Voto: diritto di (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, XLVI, Milano 1993, par. 16.

Il piano socio-politico di cui parla la Corte costituzionale, tuttavia, è quello che coinvolge la riflessione sulla partecipazione o meno al voto da parte dei singoli o frazioni dell'elettorato per ragioni di orientamento politico; si colloca invece su un piano schiettamente costituzionale la partecipazione al voto – e in particolare al voto per l'ente territoriale più prossimo all'elettorato stesso – da parte del cittadino stabilmente residente all'estero perché riflette anche il peculiare posizionamento di chi abita in un altro Stato rispetto a quella “convivenza di prossimità” alla quale dovrebbe concorrere.

Dal punto di vista costituzionale dunque non è consentito trincerarsi dietro la volontà (non solo e tanto del revisione costituzionale ma) del legislatore ordinario di “valorizzare” il ruolo dei cittadini all'estero nella determinazione della politica nazionale per non affrontare la peculiare posizione di chi non partecipa alla convivenza sul territorio nell'esercizio (a prescindere dalla titolarità) del diritto-dovere di voto in occasione dell'elezione delle istituzioni del Comune. Lamentare l'assenza di incentivi al voto o di dispositivi di voto per corrispondenza sembra, infatti, un palliativo rispetto all'innegabile anomalia costituzionale di cittadini la cui volontà di partecipare alla vita democratica di un paese che magari neanche conoscono è presupposta per legge condizionando – fino a renderle nulle – le scelte democraticamente operate da chi vive sul territorio che va amministrato.

L'aggettivazione di “civico” in riferimento al dovere di voto, peraltro, avrebbe potuto offrire un elemento ulteriore in un'operazione ermeneutica che avesse voluto valorizzare sì l'ampia discrezionalità del legislatore, ma pur sempre nel solco invalicabile tracciato dalla Costituzione alle forme della convivenza. Quel “civico”, infatti, sottolinea che la convivenza si svolge in un territorio il cui spazio è condiviso dalla collettività di *cives* che vi abita. Un dovere è “civico” quanto più ha a che fare con i diritti spettanti a una collettività e ai suoi componenti, organizzata e insediata su un territorio.

Ragionare in questi termini non avrebbe in alcun modo messo in crisi il criterio di unità delle liste elettorali, vigente da quando è stata abbandonata la distinzione tra elettorato politico e amministrativo del periodo statutario ⁽⁴⁹⁾; avrebbe piuttosto dato un peso costituzionalmente coerente alle responsabilità di chi condivide lo stesso territorio e partecipa alla convivenza.

Si è persa, dunque, l'occasione per valutare quanto e in che modo la mancata residenza sul territorio possa incidere sulle “forme” della convivenza, sul rapporto tra diritti e doveri, tra rappresentanza e responsabilità politica in democrazia ⁽⁵⁰⁾. Si è preferito non dare rilievo costituzionale alla convivenza sul territorio, si è voluto non considerare il peso costituzionale del collegamento con l'ordinamento sociale del Comune e il legame con il territorio che nel nostro sistema è costituito dal criterio della residenza ⁽⁵¹⁾.

Non comprendere la natura costituzionale del rapporto tra comunità, territorio e chi viene investito del potere di governo può solo contribuire alla dissoluzione del «triangolo

49) E. BETTINELLI, *cit.*, 224.

50) Si rinvia a G. FERRARA, *La democrazia come rappresentanza e come partecipazione*, Roma 2012, in ID, *La crisi della democrazia costituzionale agli inizi del XXI secolo*, 79 ss.

51) Ci si riferisce alla problematica sovrapposizione tra residenza e iscrizione anagrafica come si è avuto modo di evidenziare nel mio *La cittadinanza sostanziale tra Costituzione e residenza: immigrati nelle regioni*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2012.

essenziale della rappresentanza politica espressa dal sistema costituzionale (eletti – partiti – elettori)» ⁽⁵²⁾, già ampiamente in crisi.

** Ricercatore di diritto costituzionale nell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulla Autonomie (ISSiRFA) del Consiglio Nazionale delle Ricerche

52) Così G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, cit., 177-238.