

SULLA PRESUNTA INCOSTITUZIONALITA' DEL QUORUM DELLA MAGGIORANZA ASSOLUTA DEGLI ISCRITTI ALLE LISTE ELETTORALI PER I REFERENDUM TERRITORIALI EX ART. 132, COST.

di Fabio Ratto Trabucco *

(in corso di pubblicazione in "Le istituzioni del federalismo")

1. Premessa: *referendum* territoriali e *quorum* per l'approvazione del quesito. - 2. Il contrasto diretto con la norma testuale dell'art. 132, c. 2, Cost. - 3. Il contrasto con la disciplina per il *quorum* del *referendum* abrogativo e costituzionale. - 4. Il contrasto con la disciplina per il voto degli elettori residenti all'estero. - 4.1. La violazione del principio di effettività del suffragio per il voto degli elettori residenti all'estero. - 4.2. L'esclusione degli elettori residenti all'estero dal voto per i *referendum* territoriali. - 4.3. L'esclusione degli elettori residenti all'estero dal computo del *quorum* per i *referendum* territoriali.

1. Premessa: referendum territoriali ex art. 132, Cost. e quorum per l'approvazione del quesito

La materia delle consultazioni referendarie previste dall'art.132, primo e secondo comma, della Costituzione al fine di attivare le procedure di fusione regionale, di creazione di una nuova Regione, nonché di distacco-aggregazione di Comuni o Province da una Regione all'altra ⁽¹⁾, ha trovato attuazione solamente nella V legislatura repubblicana con la Legge 25 maggio 1970, n. 352, all'interno della quale sono state peraltro disciplinate anche le fattispecie del *referendum* abrogativo ex art. 75 Cost. e del *referendum* costituzionale ex art. 138 Cost. ⁽²⁾. Questo dopo che nelle precedenti legislature già naufragarono alcuni tentativi volti ad assicurare la possibilità di attivare tale istituto referendario, per quanto lo stesso non potesse trovare concreta applicazione stante la mancata attuazione delle Regioni di diritto comune ⁽³⁾. Peraltro, giova ricordare che all'approvazione di detta legge si addivenne esclusivamente a seguito di un accordo politico tra gli opposti schieramenti al fine di consentire la pronuncia popolare sulla cd. Legge Fortuna-Baslini n. 898 del 1970, in tema di scioglimento del matrimonio.

¹* Dottore di ricerca in Diritto Pubblico - Dottorando di ricerca in Tutela dei diritti fondamentali nell'Università di Cassino

Sulla disciplina del *referendum* per le variazioni territoriali, ex art. 132, c. 2, Cost., l'unica monografia disponibile è quella di M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle regioni*, Padova, 1991, II, nonché il commento all'art. 132 del medesimo autore in G. BRANCA (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1990, 124 ss. Per i restanti interventi della dottrina, cfr.: L. FERRARO, *I referendum di variazione territoriale: un dibattito oltremodo attuale*, in F. PINTO (cur.), *Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti*, Torino, 2004, 39-69; R. PINARDI, *L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione*, Milano, 2000, 219-222, 226-229, 387-388; M. VOLPI, *Referendum nel diritto costituzionale* (voce), in "Digesto delle discipline pubblicistiche", Torino, 1997, XII, 518; P. BARRERA, *Il referendum negli ordinamenti regionali e locali: bilancio e prospettive*, Napoli, 1992, 106; G. D'ORAZIO, *In tema di variazioni del territorio regionale (Questioni costituzionali)*, in AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, 1977, II, 684 ss.; V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO (cur.), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori e corredata da note e riferimenti*, Milano, 1991, 413-418; E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, Padova, 1974, 243-263; S. CARBONARO, *Referendum nella Costituzione e negli statuti delle regioni a ordinamento speciale*, in AA.VV., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Padova, 1972, I, 160-162; M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Napoli, 1971, 49-60; T. MARTINES, *Il referendum negli ordinamenti particolari*, Milano, 1960, 46.

² La Legge 25 maggio 1970, n. 352, origina dal disegno di legge governativo Atto Senato n. 166, approvato il 21 marzo 1969, esaminato come Atto Camera n. 1249 e quindi approvato in via definitiva il 21 maggio 1970.

³ Nella I e nella II legislatura furono depositati alcuni progetti di legge volti a disciplinare solamente i *referendum* abrogativo e costituzionale (I: Atto Camera nn. 148 e 349; II: Atto Camera n. 2640 e Atto Senato n. 2538). La prima proposta di legge che intendeva normare anche i *referendum* di variazione territoriale regionale fu presentata nella III legislatura dal deputato Luzzatto ed altri il 18 giugno 1958 (Atto Camera n. 22), recante "Norme sul *referendum* e sull'iniziativa legislativa del popolo", la quale fu poi esaminata congiuntamente al disegno di legge presentato dal Presidente del Consiglio Fanfani il 5 dicembre 1958 (Atto Camera n. 677). Il testo governativo riprendeva in buona parte l'articolato relativo al *referendum* territoriale della proposta di legge parlamentare e fu approvato dalla Camera il 28 gennaio 1960 ma, dopo essere stato approvato con emendamenti dal Senato il 29 novembre 1962, decadde per l'intervenuta fine della legislatura. Nella IV legislatura il Governo presentò un disegno di legge che riprendeva il testo approvato dal Senato nel 1962 (Atto Camera n. 1663), del quale non fu però concluso l'esame. Sull'istituto referendario, da ultimo, cfr. G.M. SALERNO, *I referendum in Italia: fortune e debolezze di uno strumento multifunzionale*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo", 2005, 3, 1316-1337.

Nel dettaglio, per quanto a noi interessa in questo intervento, occorre anzitutto ricordare che le ipotesi di consultazioni popolari relative alle variazioni territoriali regionali non hanno mai avuto luogo sino alla sentenza della Corte costituzionale 28 ottobre-10 novembre 2004, n. 334⁽⁴⁾, che, pronunciandosi sull'ipotesi di distacco-aggregazione dei Comuni, ha riconosciuto l'illegittimità di alcune norme della Legge n. 352 del 1970 che prevedevano gravosi oneri procedurali⁽⁵⁾, impedendo così, di fatto, l'attivazione di qualsivoglia procedura referendaria in materia. In particolare sono stati ritenuti incostituzionali l'art. 42, c. 2, e l'art. 44, c. 3, Il periodo, che rispettivamente prescrivevano la presentazione di deliberazioni degli Enti locali siti nelle Regioni coinvolte "a sostegno" della richiesta referendaria del Comune interessato e lo svolgimento del *referendum* nei territori regionali soggetti alla variazione. Insomma, un binomio di norme che delineavano un vero e proprio *iter diabolico* volto a tarpare le ali a ogni tentativo di modifica dei confini regionali, tantevero che, dopo la suddetta pronuncia, si sono potuti svolgere ad oggi una trentina di *referendum* richiesti da uno o più Comuni ai fini del loro distacco-aggregazione da una Regione all'altra, i quali per la gran maggioranza hanno registrato l'ampio consenso favorevole delle comunità locali alla variazione territoriale⁽⁶⁾.

Del resto occorre ricordare che nel caso italiano siamo in presenza di "Regioni storico-tradizionali di cui alle pubblicazioni ufficiali statistiche"⁽⁷⁾ ritagliate quali meri raggruppamenti di province con delimitazioni sovente irragionevoli⁽⁸⁾, poggiando sull'equivoco che la statistica avesse avuto la forza di far diventare storici e funzionali dei compartimenti nati per finalità censitarie. Le Regioni devono anzitutto essere una popolazione legata da interessi collettivi e solo per conseguenza uno spazio in cui essa s'insedia⁽⁹⁾, ragion per cui non possono ritenersi quali realtà statiche, ma dinamiche, costituendo delle unità territoriali-funzionali che ben possono essere soggette a una nuova configurazione spaziale in virtù di mutati equilibri socio-economici, oltre al fatto che in molti casi i confini attuali dovrebbero essere correttamente adeguati allo stesso primigenio criterio storico.

In tema appare opportuno sottolineare altresì che la migrazione territoriale di un Comune ad altra Regione origina inevitabilmente una modifica dei collegi elettorali sia a livello locale per le elezioni provinciali e regionali, sia a livello nazionale per Camera e Senato. In tal modo si potrebbe giungere a configurare una sorta di *Gerrymandering* alla rovescia, cioè la presenza di circoscrizioni elettorali ritagliate su iniziativa scaturita non dall'alto e con finalità distorsive come per definizione

⁴ In "Il Foro Italiano", 2005, I, 22-24.

⁵ Sulla pronuncia richiamata, si vedano: T.F. GIUPPONI, *Le "popolazioni interessate" e i referendum per le variazioni territoriali, ex articoli 132 e 133 della Costituzione: territorio che vai, interesse che trovi*, in "Le Regioni", 2005, 3, 417-430; C. PAGOTTO, *Per promuovere il referendum di passaggio di province e comuni ad altra regione o provincia basta il consenso dei "secessionisti". Corte costituzionale, sent. n. 334/2004*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/>, 23 novembre 2004; R. PINARDI, *L'iniziativa del referendum per distacco-aggregazione dopo la riforma del Titolo V*, in "Giurisprudenza costituzionale", 2004, 3782-3788.

⁶ Alla data di stampa del presente contributo i Comuni che hanno richiesto e svolto il *referendum* per il cambio di Regione sono i seguenti: San Michele al Tagliamento (VE), Lamon (BL), Cinto Caomaggiore (VE), Gruaro (VE), Pramaggiore (VE), Teglio Veneto (VE), Savignano Irpino (AV), Noasca (TO), Sovramonte (BL), Casteldelci (PU), Maiolo (PU), Novafeltria (PU), Pennabilli (PU), Sant'Agata Feltria (PU), San Leo (PU), Talamello (PU), Carema (TO), Asiago (VI), Conco (VI), Enego (VI), Foza (VI), Gallio (VI), Lusiana (VI), Roana (VI), Rotzo (VI), Montecopiolo (PU), Sassofeltrio (PU), Colle Santa Lucia (BL), Cortina d'Ampezzo (BL) e Livinallongo del Col di Lana (BL). Il quesito referendario è stato respinto solamente in cinque di essi: San Michele al Tagliamento, Gruaro, Pramaggiore, Teglio Veneto e Savignano Irpino. Altri Comuni per i quali è attualmente in corso la procedura referendaria sono: Montegrimano Terme (PU), Sappada (BL), Mercatino Conca (PU), Pedemonte (VI), Laurito (SA) e Meduna di Livenza (TV). Per ulteriori approfondimenti in materia, si rinvia all'esame del sito internet dell'Unione Comuni italiani per cambiare Regione all'indirizzo: <http://www.comunichecambianoregione.org>.

⁷ Cfr. Atti Assemblea Costituente, Discussioni, 29 ottobre 1947, seduta pomeridiana, 1682-1685, 1687-1715, 1718-1719, e per il successivo dibattito che ha portato all'elenco delle regioni di cui all'art. 131 Cost., cfr. *ib.*, 30 ottobre 1947, seduta antimeridiana, 1724-1735. Il riferimento è ai compartimenti creati nel 1852 dall'esponente della destra storica Cesare Correnti e ripresi poi da Pietro Maestri, quale Presidente della Giunta centrale di statistica, in occasione del primo censimento italiano del 1861, attraverso la fusione delle province del nuovo Regno d'Italia, come indicato in P. MAESTRI, *Statistica del Regno d'Italia. Popolazione, movimento dello stato civile nell'anno 1863*, Firenze, 1864, VI. In tema, si vedano G.P. DOLSO, *Il dibattito in Assemblea Costituente sulla delimitazione territoriale delle regioni*, in S. BARTOLE (cur.), *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, 1999, 19-47 e M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni*, Padova, 1979, I.

⁸ Per una ricostruzione storica delle ripartizioni provinciali italiane che spesso hanno ereditato configurazioni medievali del tutto prive di elementi di coesione, cfr. B. NICE, *Province e capoluoghi nella struttura territoriale dello Stato italiano*, in AA.VV., *Studi geografici pubblicati in onore del prof. Renato Biasutti*, Firenze, 1958, 193-227.

⁹ In tema, cfr. L. GAMBI, *Compartimenti statistici e regioni costituzionali*, in *ib.*, *Questioni di geografia*, Napoli, 1964, 169.

(¹⁰), bensì su impulso dal basso attraverso le stesse popolazioni locali che estrinsecando il loro diritto di autoidentificazione territoriale si rendono implicitamente portatrici della volontà di ridefinizione dei nuovi confini regionali e quindi dei relativi collegi elettorali che in tal modo non necessariamente favoriranno i partiti di governo.

In Italia le norme che disciplinavano in passato il disegno dei collegi maggioritari uninominali per le assemblee parlamentari erano volte a garantire la “coerenza del bacino elettorale di ciascun collegio, avuto riguardo alle caratteristiche economico-sociali e storico-culturali del territorio” (¹¹), creando collegi con territorio continuo salvo porzioni insulari e che, di norma, non possono includere il territorio di Comuni appartenenti a Province diverse. Inoltre, la popolazione di ogni collegio non poteva discostarsi dalla media dei restanti della stessa Regione di non oltre il 10% e in presenza di minoranze linguistiche riconosciute le stesse devono includersi nel minor numero possibile di collegi, anche in deroga agli altri principi. Tuttavia, in concreto, tale ultimo criterio appariva violato in alcuni casi a partire da quello relativo alla minoranza ladina compresa nei tre Comuni dell’Ampezzano siti in Provincia di Belluno per i quali la richiesta aggregazione al Trentino Alto-Adige garantirebbe certamente una maggiore rappresentatività nell’ambito dei collegi elettorali della Provincia di Bolzano all’interno della quale è presente il gruppo linguistico ladino. Lo stesso poteva registrarsi per la minoranza cimbra degli otto Comuni dell’Altopiano di Asiago, ora compresi nella Provincia di Vicenza, stante la presenza di tale gruppo linguistico all’interno della limitrofa Provincia di Trento ove gode di specifiche tutele (¹²), nonché per i Comuni friulani del Portogruinese rimasti esclusi, per inique ragioni storiche, dalla Regione di origine. Tali assunti sono però del tutto validi anche in presenza degli attuali collegi proporzionali che - salvo per le cinque Regioni più popolate ripartite in più circoscrizioni, nonché per la Valle d’Aosta e il Trentino-Alto Adige che conoscono ancora collegi maggioritari uninominali - coincidono sempre con l’intero territorio regionale (¹³).

Tutto ciò si scontra però fatalmente con l’assunto inconfutabile secondo cui le oligarchie partitiche si pongono di base l’obiettivo di evitare qualsivoglia nuova perimetrazione dei collegi elettorali, stante la potenziale possibilità di registrare una diminuzione dei consensi (¹⁴), e quindi

¹⁰ Il termine *Gerrymandering* nasce dalla fusione di due termini, quello di Elbridge “Gerry” (1744-1814) - Governatore del Massachusetts a inizio Ottocento e Vicepresidente degli U.S.A. nel 1813-’14 - e “salamander” (salamandra), che per favorire il proprio partito ideò il ritaglio artificioso dei collegi con confini irregolari includendovi l’elettorato a lui favorevole ed escludendone quello contrario: le linee delle circoscrizioni erano così tortuose da assumere la forma di una salamandra. Sul fenomeno del *Gerrymandering*, tipico della Gran Bretagna e degli U.S.A. del passato e oggi della Francia, cfr.: B. GROFMAN (cur.), *Political Gerrymandering and the Courts*, New York, 1990; G. BOGNETTI, *Malapportionment, ideale democratico e potere giudiziario nell’evoluzione costituzionale degli Stati Uniti*, Milano, 1966, 37.

¹¹ Sino alla Legge 21 dicembre 2005, n. 270, che ha modificato in senso proporzionale il sistema elettorale per le due Camere, i principi e criteri direttivi per la determinazione dei collegi elettorali maggioritari uninominali del Senato e della Camera erano rispettivamente contenuti nella delega dell’art. 7, c. 1, della Legge 4 agosto 1993, n. 276, attuata con il D.Lgs. 20 dicembre 1993, n. 535, e nella delega dell’art. 7, c. 1, della Legge 4 agosto 1993, n. 277, attuata con il D.Lgs. 20 dicembre 1993, n. 536. La suddetta ripartizione territoriale dei collegi è stata però soppressa, rispettivamente, con l’art. 11, c. 8, e con l’art. 6, c. 35, della Legge n. 270 del 2005. Sul disegno dei collegi elettorali sotto la vigenza del precedente sistema elettorale di tipo misto, cfr. G. PISANU, *La revisione dei collegi elettorali, il mezzo più democratico*, in “Amministrazione civile”, 2005, 7, 8-11; L. PERFETTI, *Nuove regole elettorali e sistema politico*, in “Aggiornamenti sociali”, 1994, 3, 171-183.

¹² Lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato con D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, stabilisce specifiche norme a tutela della rappresentanza della comunità ladina nei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano (art. 48, c. 2 e 3), nonché per la valorizzazione delle “attività culturali, di stampa e ricreative” delle popolazioni ladine, mochene e cimbre e a garanzia del relativo insegnamento linguistico (art. 102).

¹³ Salvo il caso della Circoscrizione Estero, per il Senato i collegi elettorali proporzionali sono rappresentati dalle singole Regioni, cui si aggiunge il maggioritario uninominale della Valle d’Aosta, nonché per il Trentino-Alto Adige sei collegi maggioritari uninominali stabiliti dalla Legge 30 dicembre 1991, n. 422, a tutela della popolazione alto-atesina, ed uno proporzionale coincidente con l’intero territorio regionale. Per la Camera le circoscrizioni proporzionali sono indicate nella tabella A allegata al D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, come sostituita dall’art. 1, c. 1, lett. a), della Legge 4 agosto 1993, n. 277, che riparte il territorio nazionale in 26 collegi corrispondenti al territorio delle Regioni, fatta eccezione per le cinque più popolate che sono divise in tre circoscrizioni (Lombardia: Provincia di Milano, Province settentrionali e Province meridionali) e in due (Piemonte: Provincia di Torino ed altre Province; Veneto: Province occidentali e Province orientali; Lazio: Provincia di Roma ed altre Province; Campania: Provincia di Napoli ed altre Province; Sicilia: Province occidentali e Province orientali), cui si aggiunge il collegio maggioritario uninominale della Valle d’Aosta.

¹⁴ Un parallelo in materia si ha negli U.S.A. con la difficoltà ad aggiornare periodicamente i confini dei distretti elettorali in relazione agli spostamenti di popolazione che periodicamente si verificano, a fronte della resistenza dei componenti delle assemblee locali, eletti in base alle vecchie circoscrizioni, che hanno tutto da perdere da un loro rimaneggiamento. In tema, cfr. G. SPINI, *America 1962*, Firenze, 1962, 12.

difficilmente sostengono o tantomeno incentivano qualsiasi variazione dei confini regionali ⁽¹⁵⁾, anche solo di modesta entità territoriale come nel caso del distacco-aggregazione di un Comune da una Regione all'altra.

Tuttavia, se non sono innegabili i riflessi della variazione dei confini regionali sugli equilibri elettorali, occorre anzitutto ricordare proprio la particolarissima norma della Legge n. 352 del 1970, relativa al *quorum* richiesto ai fini dell'approvazione del quesito referendario per il mutamento dei confini regionali. Infatti, l'art. 45, secondo comma, della predetta Legge statuisce che la proposta sia approvata solo qualora l'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di Cassazione, accerti il voto favorevole della maggioranza assoluta degli iscritti alle liste elettorali del Comune o dei Comuni in cui è indetta la consultazione.

Si tratta della previsione di un insolito e peculiare *quorum* funzionale ⁽¹⁶⁾, indubbiamente molto elevato da raggiungere, che non si rinviene in nessun'altra disciplina referendaria, oltretutto contemplato all'interno di una norma legislativa ordinaria ⁽¹⁷⁾, ragion per cui sussiste il fondato motivo che la disposizione normativa *de qua* introduca la fattispecie di un *quorum* ultroneo passibile d'illegittimità costituzionale.

Infatti, per quanto la Costituzione lasci al legislatore ordinario ampi margini di discrezionalità con riguardo allo svolgimento delle consultazioni referendarie e fermo restando l'insopprimibile funzione di garanzia della stessa, onde evitare che la variazione territoriale possa essere decisa senza il consenso della maggioranza assoluta del corpo elettorale interessato, le disposizioni adottate non possono importare irragionevoli e ostacoli di disagevole superabilità all'esito dell'iniziativa referendaria, poiché qualora ciò avvenisse non potrebbe dubitarsi dell'illegittimità costituzionale di tali disposizioni. Inoltre, se il *referendum* che si inserisce nel procedimento di modifica dei confini regionali è senz'altro costoso per il sistema e passibile di incidere in misura rilevante sul funzionamento del potere esecutivo e del legislativo - coartando l'uno a presentare e l'altro a esaminare un disegno di legge di variazione territoriale - nonché di due Consigli regionali che devono esprimere un parere in merito, appare del tutto ingiustificato prevedere per l'approvazione del quesito un *quorum* aggravato privo di fondamento costituzionale.

In materia, senza però entrare nel merito, si ricorda che sono recentemente intervenute le ordinanze della Corte costituzionale del 20-24 febbraio 2006, n. 69, e del 5-14 luglio 2006, n. 296, con cui sono stati dichiarati inammissibili i conflitti di attribuzione sollevati circa la norma del *quorum* dai delegati dei cinque Comuni del Portogruarese interessati alla procedura distacco-aggregazione ⁽¹⁸⁾. In tale sede la Consulta ha rilevato l'assenza sia del presupposto soggettivo del conflitto poiché i delegati non avrebbero poteri nella fase di proclamazione del risultato, sia di quello oggettivo mancando una lesione delle attribuzioni costituzionali dalla quale derivi il disconoscimento al Comune della titolarità di funzioni costituzionali o gliene sia impedito

¹⁵ Volendo citare un esempio lampante possiamo ricordare nella XIV legislatura la posizione assunta dal senatore Falcier che, eletto nel collegio di Portogruaro, onde evitare di veder compromessa l'integrità territoriale della propria circoscrizione elettorale - a fronte del tentativo delle locali comunità friulane di percorrere la strada dell'art. 132, c. 2, Cost., per aggregarsi alla Regione d'origine - nella sua qualità di relatore del disegno di legge, Atto Senato n. 2085, di modifica della Legge n. 352 del 1970 al fine di semplificare la procedura di distacco-aggregazione, anche alla luce della riforma costituzionale del 2001, riuscì a bloccare l'*iter* di approvazione al Senato sollevando una serie di rilievi al testo, dopo che la Camera l'aveva licenziato quasi all'unanimità sussistendo un accordo tra le forze politiche per la sua approvazione. In tema, cfr. A. VENTURIN, *Portogruaro e Pordenone uniti "dai monti al mare"*, Portogruaro, 2003, 245-246, 249-250.

¹⁶ La primigenia proposta di legge Luzzatto ed altri della III legislatura non prevedeva tale *quorum* per l'approvazione del *referendum* di variazione territoriale, stabilendo all'art. 29, c. 3, che la proposta referendaria è dichiarata approvata "nel caso che il numero dei voti attribuiti alla risposta affermativa al quesito del *referendum* sia maggiore del numero dei voti attribuiti alla risposta negativa", e quindi prevedendo la sola maggioranza relativa, in ragione del fatto che siamo di fronte ad un mero *referendum* consultivo che non vincola il legislatore statale ad adottare la legge di mutamento dei confini. Il suddetto *quorum* era invece previsto all'art. 37, c. 2, del disegno di legge governativo, esaminato congiuntamente alla citata proposta, che venne poi peraltro ritirata in sede di discussione dal suo presentatore, cfr. Atti Camera, Assemblea, 28 gennaio 1960, 12809.

¹⁷ Nell'ambito degli innumerevoli progetti di riforma che si sono succeduti circa la disciplina del *referendum* abrogativo di cui all'art. 75, Cost., si ricorda la proposta di legge costituzionale presentata nella VII legislatura dal deputato Colonna ed altri il 30 giugno 1977, Atto Camera n. 1577, recante "Modifiche degli articoli 75 e 138 della Costituzione", volta a ritenere approvata la proposta di *referendum* abrogativo e costituzionale solo se avessero raggiunto la maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto, così come previsto dall'art. 45, c. 2, Legge n. 352 del 1970, per il *referendum* territoriale ex art. 132, Cost.

¹⁸ In "Il Foro Italiano", 2007, 1, 24-30.

l'esercizio, limitandosi il ricorso a contestare la "troppo pedissequa" applicazione della legislazione vigente ⁽¹⁹⁾.

Appare dunque di particolare interesse l'approfondimento dell'aspetto legato al *quorum* referendario con particolare attenzione alla specifica ipotesi, quanto mai attuale, del distacco-aggregazione di Comuni da una Regione all'altra.

2. Il contrasto diretto con la norma testuale dell'art. 132, c. 2, Cost.

Assoggettando a uno scrutinio di costituzionalità la norma del *quorum* della Legge n. 352 del 1970 si evince anzitutto che sembra porsi in evidente contrasto con lo stesso art. 132, c. 2, Cost. - quale risulta dalla modifica intervenuta con l'art. 9, c. 1, della Legge costituzionale n. 3 del 2001 ⁽²⁰⁾ - laddove prescrive testualmente che la proposta di distacco-aggregazione di un Comune avvenga attraverso "l'approvazione della maggioranza delle popolazioni [...] del Comune o dei Comuni interessati". L'espressione "maggioranza delle popolazioni" non pare che inequivocabilmente interpretabile come la maggioranza dei voti validi espressi dalla maggioranza degli aventi diritto al voto ⁽²¹⁾, e cioè secondo il *quorum* ordinariamente contemplato per il *referendum* abrogativo dall'art. 75, c. 4, Cost. Del resto se la Legge costituzionale n. 3 del 2001 avesse voluto prevedere un particolare *quorum* al fine dell'approvazione del quesito referendario di distacco-aggregazione di cui all'art. 132, c. 2, lo avrebbe senz'altro indicato così come avviene all'art. 75, c. 4, Cost., per il *referendum* abrogativo.

Non a caso, la stessa Corte costituzionale nella citata sentenza n. 334 del 2004 ha chiarito che le disposizioni di cui al Titolo III della Legge n. 352 del 1970 sono del tutto ultronee rispetto ai principi enucleati dall'art. 132, c. 2, Cost., non solo a seguito della riforma costituzionale operata nel 2001, ma anche nel raffronto con il testo originario del 1948 ⁽²²⁾, peraltro impreciso e lacunoso nel determinare l'ampiezza delle popolazioni interessate alla consultazione referendaria. La Consulta parla testualmente di "onerosità del procedimento [...] eccessiva (in quanto non necessitata)", la quale si risolve in una "frustrazione del diritto di autodeterminazione dell'autonomia locale, la cui affermazione e garanzia risulta invece tendenzialmente accentuata dalla riforma del 2001".

Così, se in relazione al principio autonomistico dell'art. 5 Cost., teso a incentivare il decentramento, sebbene nel rispetto dell'unità e indivisibilità della Repubblica, l'art. 132 provvede a precisarne la latitudine, quest'ultima si concretizza nella potestà popolare di individuare il territorio e la comunità regionale alla quale appartenere. L'art. 132 Cost., è orientato proprio a far esprimere l'autonomia delle popolazioni locali, nella forma di un'autodeterminazione in ordine alla comunità regionale alla quale tali popolazioni intendono appartenere. In materia, occorre richiamare anche il diritto internazionale con l'art. 5 della Carta europea delle autonomie locali - sottoscritta a Strasburgo dagli Stati membri del Consiglio d'Europa il 15 ottobre 1985, e ratificata in Italia con la Legge 30 dicembre 1989, n. 439 - che statuisce il principio secondo cui: "Per ogni modifica dei limiti locali territoriali, le collettività locali interessate, dovranno essere preliminarmente consultate, eventualmente tramite *referendum*, qualora ciò sia consentito dalla legge".

Del resto, la violazione della *ratio* dell'art. 132 Cost. si pone non solo come dispregio della norma che protegge questa scelta, ma può qualificarsi anche come un'ipotesi di rottura costituzionale, nel

¹⁹ Per un breve commento sulle ordinanze d'inammissibilità citate, si veda R. ROMBOLI, *In tema di distacco di un comune da una regione*, in *ib.*, 2007, 1, 25-26.

²⁰ Definisce "significativa riforma" la novella apportata all'art. 132, c. 1, Cost., dalla Legge costituzionale n. 3 del 2001, la Corte costituzionale nell'ordinanza 13-25 novembre 2003, n. 343, (in *ib.*, 2004, 1, 354-356), per la quale si vedano i commenti di: F. BENELLI, *Un conflitto da atto legislativo (davvero peculiare), una decisione di inammissibilità (ricca di implicazioni)*, in "Le Regioni", 2003, 714-727; R. PINARDI, *Ancora un conflitto su atto legislativo (ovvero: la legge sul referendum alla luce della modifica dell'art. 132, comma 2, Cost.)*, in "Giurisprudenza costituzionale", 2003, 3585-3594.

²¹ Così, cfr. V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO (cur.), *La Costituzione della Repubblica italiana*, cit., 415-416, nonché G. TREVES, *Principi di diritto pubblico*, Torino, 1973, 59, secondo cui l'art. 75 Cost. detterebbe "talune regole che sono da ritenersi vavevoli per ogni tipo di *referendum*".

²² In sede costituente, il relatore del progetto del Comitato per le autonomie, Gaspare Ambrosini, aveva sollecitato la necessità che i confini regionali potessero essere soggetti a variazioni al fine di garantire una perfetta corrispondenza tra dimensione territoriale ed efficienza dei pubblici servizi, cfr. Atti Assemblea Costituente, Il Sottocommissione, Discussioni, 27 luglio 1946, 8, e 13 novembre 1946, 485. Per il successivo scarno dibattito in materia nella II Sottocommissione, si veda *ib.*, 18 dicembre 1946, seduta pomeridiana, 764-769, mentre l'assemblea plenaria approvò il testo dell'art. 132 Cost., proposto dalla Commissione dei 75 senza alcuna istanza di emendamento, cfr. *ib.*, 4 dicembre 1947, seduta pomeridiana, 2826-2830.

senso che in presenza di una norma come quella di cui all'art. 45, c. 2, Legge n. 352 del 1970, che aggrava la procedura per il ridisegno territoriale in modo tale da non rispettare la logica dell'art. 132, c. 2, Cost., si potrebbe definire quest'ultima come "eversiva" rispetto alla volontà costituzionale, poiché intacca un valore supremo dell'ordinamento. Peraltro, il "principio di partecipazione delle comunità locali a talune fondamentali decisioni che le riguardano" è stato espressamente richiamato dalla Corte costituzionale nella sentenza 19-27 luglio 1989, n. 453⁽²³⁾, quale principio di portata generale "ricevuto dalla tradizione storica, perché già presente nella legislazione comunale e provinciale anteriore alla Costituzione della Repubblica", il quale trova puntuale espressione negli artt. 132 e 133 Cost., ma è desumibile dall'intero contesto del Titolo V Cost.

Inoltre, la giurisprudenza costituzionale è intervenuta - sia pure in via indiretta - sull'art. 132 Cost., anche al fine di specificare, da un lato, che "la modificazione territoriale, [...], opera in funzione dell'assetto di interessi, competenze o potestà, determinato dalla [...] configurazione istituzionale e strutturale degli enti locali, che ne sono titolari" (sentenza 8-16 febbraio 1993, n. 55)⁽²⁴⁾ e, dall'altro, le ragioni che possono indurre a un eventuale ridisegno morfologico, tra cui "la tradizione amministrativa, [...], risalenti consuetudini di uso collettivo" (sentenza 20-30 giugno 1988, n. 743)⁽²⁵⁾.

Tale mortificazione dell'autodeterminazione della collettività locale non deve però intendersi limitata al gravoso onere delle deliberazioni "di appoggio" originariamente pretese dalla Legge n. 352 del 1970, ma sembra giungere a comprendere anche lo stesso *quorum* del voto favorevole della maggioranza degli iscritti alle liste elettorali che l'art. 45, c. 2, della stessa Legge impone ai fini dell'approvazione della richiesta di variazione territoriale. Quest'ultimo, infatti, determina un'inevitabile compressione del diritto all'autonomia e all'autodeterminazione vantato dalle comunità locali che assume rango costituzionale.

Peraltro, a riprova del precedente intervento della Consulta in materia, si ricorda che il testo dell'art. 45, c. 2, cita la "maggioranza degli elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni nei quali è indetto il referendum", in quanto anteriormente alla pronuncia della Consulta la consultazione doveva tenersi sia nella Regione di distacco, che in quella di aggregazione, ex art. 44, c. 3, Il periodo, mentre la Corte ha precisato che ci si deve riferire "soltanto ai cittadini degli enti locali direttamente coinvolti nel distacco-aggregazione", ragion per cui tale disposto appare essere già stato intaccato dalla pronuncia della Consulta.

Così, il fatto di prevedere un *quorum* estremamente difficoltoso da raggiungere si pone in conflitto con la stessa natura del referendum in oggetto che è stato ritenuto dalla Corte costituzionale con la sentenza suddetta di carattere "meramente consultivo"⁽²⁶⁾ e non vincolante per il legislatore statale alla cui discrezionalità è demandato il distacco-aggregazione di un Comune da una Regione all'altra. Infatti, il corpo elettorale è chiamato a emettere un parere obbligatorio che, nel caso di esito contrario alla proposta di distacco-aggregazione, è anche vincolante, mentre, nel caso opposto di risultato favorevole, sarà non vincolante poiché la Costituzione affida al legislatore il compito di valutare la rispondenza della proposta di variazione territoriale all'interesse generale e nazionale. In realtà, a ben guardare, si potrebbe dubitare che il legislatore possa ritenersi del tutto libero di ignorare l'iniziativa legislativa "rinforzata" approvata dalle popolazioni interessate laddove l'espressione "può" contenuta nell'art. 132 Cost. potrebbe non tanto riferirsi alla possibilità del legislatore nazionale di disattendere le richieste "rinforzate" approvate tramite referendum, quanto alla mera eventualità dell'intero procedimento, il quale, però, una volta attivato dovrebbe potersi concludere in tempi certi. Inoltre, alla luce del nuovo Titolo V

²³ In "Giurisprudenza costituzionale", 1989, 2062-2075, punto 4.1 del considerato in diritto.

²⁴ In *ib.*, 1993, 1, 385-396, punto 3 del considerato in diritto.

²⁵ In *ib.*, 1988, 3398-3403, punto 2 del considerato in diritto.

²⁶ In dottrina sostiene la natura prettamente consultiva del referendum ex art. 132 Cost., T. MARTINES, *Il referendum negli ordinamenti particolari*, cit., 36. *Contra*: M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali*, cit., 83-85; M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, cit., 49-60; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1952, 402. Per V. CRISAFULLI, *Norme regionali e norme statali in materia di referendum*, in "Rivista amministrativa della Repubblica italiana", 1955, CVI, 458-459, si tratterebbe di manifestazioni di giudizio, cioè pareri obbligatori espressi dalle popolazioni locali, vincolanti per il legislatore statale nel solo caso di rigetto del quesito, e per lo stesso autore tali referendum costituiscono un elemento interno al procedimento legislativo di variazione territoriale e non dei semplici presupposti esterni, cfr. *ib.*, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1984, II, 95. A sua volta, S. CARBONARO, *Il referendum nella Costituzione*, cit., 162, li ravvisa come referendum "sustanzianti una iniziativa legislativa", mentre sostiene la tesi dell'indifferenza circa la natura del referendum, sussistendo la sola diversità negli effetti, E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, cit., 257-261.

che ha rafforzato il “diritto di autodeterminazione dell'autonomia locale”, il Parlamento ben difficilmente potrà discostarsi dall'indicazione favorevolmente concorde del corpo elettorale e di una o, addirittura, entrambe le Regioni interessate.

Tuttavia, anche prescindendo dalla natura del *referendum* in esame - consultiva, di iniziativa, di controllo, deliberativa - si ricorda che le Regioni italiane, quanto meno quelle di diritto comune, sono nate in Assemblea Costituente con un'operazione verticistica, lasciando allo Stato le scelte in ordine al proprio assetto territoriale, sia pur temperando tale ipotesi con lo svolgimento di un *referendum* locale. La previsione di un *quorum* oltremodo eccessivo per tale consultazione, qual'è quello previsto all'art. 45, c. 2, - anche in considerazione della necessità di rimpatrio per gli elettori residenti all'estero, nonché della sovente mancata costituzione dei seggi speciali presso gli ospedali e le case di cura, in realtà previsti dalle leggi che disciplinano le votazioni - si pone, di fatto, come la pretesa del *quorum* della maggioranza qualificata di coloro che effettivamente sono posti nelle condizioni di poter esercitare il loro voto senza particolari difficoltà, e cioè i residenti nel Comune interessato.

Orbene, l'aggravare il procedimento con un *quorum* abnorme, inficiato dal conteggio di elettori che non possono ritenersi popolazione effettivamente residente nel Comune interessato - nella migliore delle ipotesi lo sono stati in passato, ma neppure sempre è così - per cui la loro necessitata astensione assume la valenza di voto contrario, si pone in chiaro contrasto con i principi ispiratori del Titolo V della Costituzione e in particolare quello di autoidentificazione territoriale delle collettività locali.

Da ciò discende che il *quorum* da prevedersi per i *referendum ex art.* 132, c. 2, Cost., non può che essere quello della maggioranza dei voti validamente espressi, purché abbia partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, già previsto per il *referendum* abrogativo dall'art. 75, c. 4, Cost. e in conformità con i principi in tema di validità delle deliberazioni parlamentari, *ex art.* 64, c. 3. Infatti, non appare di per sé possibile assoggettare tale consultazione referendaria ad oneri ancora maggiori di quelli già previsti per il *referendum* abrogativo.

3. Il contrasto con la disciplina per il quorum del referendum abrogativo e costituzionale

In secondo luogo si registra un chiaro stridente contrasto della previsione del suddetto *quorum* con l'unica norma costituzionale regolatrice del *quorum* per una fattispecie referendaria e cioè quella di cui all'art. 75, c. 4, Cost., relativa al *referendum* abrogativo. Infatti, in tal caso è prescritto il *quorum* strutturale di partecipazione pari alla maggioranza degli aventi diritto al voto, mentre il *quorum* funzionale richiede che la proposta sia approvata con il voto favorevole della maggioranza dei voti validi. Al contrario - sia pure in via implicita - non è previsto un *quorum* strutturale di partecipazione, sia per il *referendum* sulle leggi costituzionali e di revisione costituzionale, di cui all'art. 138, c. 2, Cost. ⁽²⁷⁾, sia per il *referendum* che si inserisce nel procedimento di approvazione degli Statuti delle Regioni ordinarie, di cui all'art. 123, c. 3, Cost. Nel caso del *referendum ex art.* 132, come abbiamo visto, si esige invece un *quorum* per l'approvazione del quesito pari alla metà più uno degli elettori appartenenti alle popolazioni interessate, disponendo così implicitamente, anche un *quorum* di partecipazione per la validità della consultazione.

In materia, la ricostruzione della ratio sottesa alla previsione del *quorum* di partecipazione nel *referendum* abrogativo rende evidente il perfetto parallelismo con la disciplina costituzionale in tema di numero legale prescritto per la validità delle deliberazioni parlamentari dall'art. 64, c. 3, Cost. ⁽²⁸⁾. Non a caso, il *quorum* strutturale previsto per la validità delle sedute delle Camere richiede la presenza della maggioranza dei componenti, mentre per la validità delle deliberazioni è previsto il *quorum* funzionale della maggioranza dei presenti, “salvo che la Costituzione prescriva

²⁷ Sostiene la “eccezionalità” della previsione del *quorum* di partecipazione per il *referendum* abrogativo partendo dall'assunto che, in tutto il dibattito costituente, per quello costituzionale non vi fu nessuna proposta in tal senso, A. CANEPA, *Referendum costituzionale e quorum di partecipazione*, in “Quaderni costituzionali”, 2001, 2, 295. Inoltre, E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, cit., 226, rinvia la ratio giustificatrice della differenza nel fatto che nel *referendum* costituzionale l'atto volitivo del popolo si ricolleggerebbe ad una proposta normativa già formulata dalle Camere, mentre nel *referendum* abrogativo l'intero procedimento si esaurirebbe nell'ambito del corpo elettorale, “onde la necessità di circondarlo di più rigorose garanzie, anche al fine di ridurre i rischi del sopravvenire di una situazione normativa nuova che potrebbe trovarsi in stridente contrasto con il preesistente assetto normativo”. Analogamente, M.L. MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, Milano, 1982, 97 ss., nonché C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, 1230.

²⁸ Nel medesimo senso cfr. G.M. SALERNO, *Il referendum*, Padova, 1992, 194-195 e *ib.*, *Referendum* (voce), in “Enciclopedia del diritto”, Milano, 1988, XXXIX, 246.

una maggioranza speciale". Peraltro, i regolamenti parlamentari dispongono diversamente circa gli astenuti che sono considerati votanti in senso contrario al Senato (art. 107 RS) mentre sono del tutto esclusi dal computo del *quorum* funzionale alla Camera (art. 48 RC), risultato che a Palazzo Madama si raggiunge con l'uscita dall'aula al momento del voto (cd. squagliamento), e dal canto suo la Consulta ha avuto modo di legittimare entrambe le interpretazioni⁽²⁹⁾. In ogni caso, l'aver previsto l'atto normativo risultante dal *referendum* abrogativo come una forma di legislazione omologa a quella parlamentare ha condotto a subordinare la formazione di tale fonte agli stessi requisiti prescritti per l'approvazione delle leggi del Parlamento: da qui la simmetria dei *quorum* di partecipazione e di approvazione, enunciati agli artt. 64, c. 3, e 75, c. 4, Cost.⁽³⁰⁾. Per analogia, in considerazione del fatto che il *referendum* di cui all'art. 132, Cost., costituisce l'atto prodromico necessitato all'eventuale adozione della legge statale di variazione territoriale, anche per tale consultazione pare indubitabile il richiamo al duplice *quorum* di cui all'art. 64, c. 3, Cost.

Al riguardo, in questa sede giova altresì ricordare, che nell'ambito del procedimento legislativo, le norme costituzionali prevedono maggioranze pari o superiori a quella assoluta degli aventi diritto al voto, esclusivamente nei seguenti casi:

1. l'approvazione delle leggi di concessione dell'indulto e dell'amnistia, per le quali è richiesta la maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera (art. 79, c. 1, Cost.);
2. l'approvazione delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale, per le quali è richiesta la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione, nonché, al solo fine di evitare la sottoposizione delle stesse a *referendum* popolare, è altresì prevista la maggioranza dei 2/3 dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione (art. 138, c. 1 e 3, Cost.);
3. l'approvazione delle leggi per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a Statuto ordinario, per le quali è richiesta la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera (art. 116, c. 3, Cost.);
4. l'approvazione delle leggi relative alle materie di cui all'art. 117, c. 3 e 119, Cost., qualora la Commissione per le questioni regionali integrata dai rappresentanti delle Regioni e degli Enti locali abbia espresso parere contrario o favorevole condizionato e la Commissione parlamentare non vi si sia adeguata, per le quali è richiesta la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera (art. 11, c. 2, Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3);
5. la dichiarazione di urgenza delle leggi al fine della loro promulgazione nel termine stabilito, per le quali è richiesta la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera (art. 73, c. 2, Cost.).

Ulteriori previsioni di *quorum* pari o superiore alla maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto si rinviengono unicamente al fine dell'elezione dei titolari di cariche istituzionali di particolare rilievo, quali:

- a. l'elezione del Presidente della Repubblica, per il quale - limitatamente ai primi tre scrutini - è richiesta la maggioranza dei 2/3 dei componenti l'assemblea, mentre per le successive votazioni è prescritta la maggioranza assoluta dei componenti l'assemblea (art. 83, c. 3, Cost.);
- b. l'elezione dei giudici della Corte costituzionale da parte del Parlamento in seduta comune, per i quali - limitatamente ai primi tre scrutini - si richiede la maggioranza dei 2/3 dei componenti l'assemblea, mentre per le successive votazioni è prescritta la maggioranza dei 3/5 dei componenti l'assemblea (art. 3, Legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2);
- c. l'elezione dei giudici della Corte costituzionale da parte delle supreme magistrature, ordinaria e amministrativa, per i quali - limitatamente al primo scrutinio - si richiede la maggioranza assoluta dei componenti il collegio, mentre per le successive votazioni è prescritta la sola maggioranza relativa (art. 4, c. 1 e 2, Legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2);
- d. l'elezione dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura da parte del Parlamento in seduta comune, per i quali - limitatamente ai primi due scrutini - si richiede la maggioranza dei

²⁹ Cfr. Corte costituzionale 26-29 marzo 1984, n. 78, in "Giurisprudenza costituzionale", 1984, 457 ss., punto 7 del considerato in diritto, in cui si afferma che si tratta di "manifestazioni di volontà che si differenziano solo formalmente [...] ma che in realtà poi si accomunano grazie all'univocità del risultato cui entrambe mirano con piena consapevolezza, che è quello di non concorrere all'adozione dell'atto collegiale". Sostiene l'incostituzionalità della norma dell'art. 48, Regolamento Camera, fra gli altri, S. TOSI, *Le modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, 1959, 77-88, 115-117.

³⁰ Sul parallelismo tra gli artt. 64 e 75, Cost., relativamente all'adozione del principio maggioritario, cfr. A. MANZELLA, // *Parlamento*, Bologna, 1977, 209, il quale ritiene che i due articoli in esame "non sono contraddittori, ma si possono integrare perfettamente".

3/5 dei componenti l'assemblea, mentre per le successive votazioni è prescritta la sola maggioranza dei 3/5 dei votanti (art. 22, c. 1 e 2, Legge 24 marzo 1958, n. 195, sulla cui costituzionalità la dottrina ha peraltro ampiamente discusso trattandosi di legge ordinaria⁽³¹⁾).

Altresì, per quanto sussistano difficoltà a individuare uno specifico fondamento logico-politico della norma costituzionale prescrivente il *quorum* per il *referendum* abrogativo di cui all'art. 75, c. 4, Cost.,⁽³²⁾ in quanto il mero comportamento passivo degli elettori non è univoco nel senso di acquiescenza o di avversione al quesito in esame, potendo al contrario indicare un disinteresse per la *res publica* oggetto della consultazione⁽³³⁾, è indubitabile che, sia che si tratti di abrogare una legge vigente (art. 75 Cost.), sia di consentire determinate modificazioni alle circoscrizioni regionali (art. 132, c. 1 e 2, Cost.), la sostanza permane la medesima: si tratta di provocare un certo mutamento di una data situazione preesistente. Indi, la regola del *quorum* di cui all'art. 75, c. 4, Cost., può ragionevolmente ritenersi detenere una portata estendibile al *referendum ex art. 132, c. 1 e 2, Cost.*, e non pare legittima la pretesa di un *quorum* superiore, quantomeno in assenza di una specifica previsione costituzionale.

Peraltro, la previsione del *quorum* strutturale per il *referendum* abrogativo, fu prevista in Assemblea costituente al fine di evitare che una piccola minoranza potesse sopprimere una legge votata dalla maggioranza dei cittadini rappresentati in Parlamento⁽³⁴⁾, ma non certo per legittimare l'astensione dal voto⁽³⁵⁾ tant'è vero che non mancava chi riteneva necessario legare la previsione del *quorum* all'obbligatorietà del voto⁽³⁶⁾. Inoltre, in sede di approvazione della legge n. 352 del 1970, attuativa dello strumento referendario, furono recepite pienamente le motivazioni dei costituenti poiché non è stata contemplata l'astensione come forma di diserzione dalle urne, né come variante del voto e fu respinto un emendamento volto a equiparare il "non voto" al "voto contrario" all'abrogazione ai fini della reiterazione della richiesta referendaria prima che siano decorsi cinque anni⁽³⁷⁾.

Dal canto suo la legislazione elettorale di attuazione ha blandamente sanzionato sino al 1993 solo il mancato esercizio del voto elettorale⁽³⁸⁾, per quanto l'art. 50 della legge n. 352 del 1970 contenga il rinvio per tutto quanto non disciplinato alle norme del testo unico per l'elezione della Camera n. 361 del 1957.

4. Il contrasto con la disciplina per il voto degli elettori residenti all'estero

³¹ In materia, sono stati sollevati dubbi di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 64 Cost., da S. GALEOTTI, *Sull'elezione dei giudici della Corte costituzionale di competenza del Parlamento*, in "Rassegna di diritto pubblico", 1954, 1, 56 ss., ma tali sospetti sono stati superati sia poiché il suddetto disposto costituzionale non è stato ritenuto riferibile alle elezioni effettuate dalle assemblee parlamentari, come afferma G. GUARINO, *Deliberazione-nomina-elezione*, in "Rivista italiana per le scienze giuridiche", 1954, 73 ss., sia soprattutto perché il C.S.M. non deve ridursi ad uno strumento della maggioranza di governo in alcuna delle sue componenti, secondo S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Padova, 1964, 15-16.

³² Cfr. V. CRISAFULLI, *Norme statali e norme regionali in materia di referendum*, in "Rivista amministrativa della Repubblica Italiana", 1955, 459, n. 2.

³³ Sugli effetti del *quorum* sul *referendum* abrogativo, cfr.: A. BORDI, *Referendum indebolito da un colpo al quorum*, in "Amministrazione civile", 2005, 8-9, 35-39; S. VASSALLO, *Il referendum e i paradossi del quorum*, in "Il Mulino", 2003, 410, 1040-1049; C. DE FIORES, *Ragioni e virtù del quorum di partecipazione nel referendum abrogativo*, in "Politica del diritto", 2000, 3, 463-487.

³⁴ Cfr. l'intervento di Fabbri, in Atti Assemblea Costituente, Il Sottocommissione, discussioni, 17 gennaio 1947, 818.

³⁵ Cfr. l'intervento di Lami Starnuti, in *ib.*, 821.

³⁶ Cfr. gli interventi di Grieco e Terracini, contrari all'introduzione dell'obbligatorietà del voto, nonché di Mortati, favorevole come tutta la Dc, in *ib.*, 823-826.

³⁷ Cfr. l'emendamento Alesi ed altri 38.2, in Atti Camera, Assemblea, 20 maggio 1970, 17849-17851.

³⁸ L'art. 4, c. 1, del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, stabiliva che "l'esercizio del diritto di voto è un obbligo al quale nessun cittadino può sottrarsi senza venir meno ad un suo preciso dovere verso il Paese" e l'art. 115 prescriveva che l'elettore non votante dovesse "darne giustificazione" al Sindaco, il quale valutati i motivi, provvedeva alla compilazione dell'elenco degli astenuti, che veniva esposto per la durata di un mese nell'albo comunale, mentre per cinque anni la menzione "non ha votato" era iscritta nel certificato di buona condotta di coloro che si sono astenuti dal voto senza giustificato motivo. Tali disposizioni furono previste anche per l'elezione del Senato dall'art. 25, della Legge 6 febbraio 1948, n. 29, che in materia rinviava al testo unico per l'elezione della Camera del 1957. Tuttavia, le suddette norme sono venute meno con l'art. 1, c. 1, lett. e), della Legge 4 agosto 1993, n. 277, che ha sostituito l'art. 4, c. 1, del D.P.R. n. 361 del 1957, ulteriormente modificato dall'art. 1, c. 2, della Legge 21 dicembre 2005, n. 270, che ha qualificato il voto "un dovere civico e un diritto di tutti i cittadini", e con l'art. 3, c. 1, lett. s), del D.Lgs. 20 dicembre 1993, n. 534, che ha abrogato le sanzioni dell'art. 115 del D.P.R. n. 361 del 1957. Peraltro, il requisito della buona condotta ai fini dell'accesso al pubblico impiego, salvo alcuni ruoli attinenti la sicurezza nazionale, era già stato soppresso dall'articolo unico della Legge 29 ottobre 1984, n. 732.

L'esame di costituzionalità del disposto sul *quorum* previsto dalla Legge n. 352 del 1970, dev'essere infine raffrontato con la disciplina del voto dei cittadini italiani residenti all'estero quale risulta dalla Legge 27 dicembre 2001, n. 459, adottata al fine di garantire piena attuazione all'art. 48 Cost., novellato dalla Legge costituzionale n. 1 del 1999. In quest'ambito emergono tre distinti profili che devono essere analizzati separatamente.

4.1. La violazione del principio di effettività del suffragio per il voto degli elettori residenti all'estero

La previsione iniziale dell'art. 1, c. 1 e 2, della Legge n. 459 del 2001, appare da subito palesemente discriminatoria nei confronti degli elettori residenti all'estero che debbano votare per un *referendum* di variazione territoriale ex art. 132, Cost., in quanto il disposto genera una palese violazione sia del principio di effettività del suffragio sancito all'art. 48, Cost., in favore dei cittadini italiani residenti all'estero, sia del principio di eguaglianza formale circa le condizioni di voto cui sono assoggettati questi ultimi in rapporto a quelle contemplate per i residenti sul territorio nazionale.

Infatti, appare innegabile che tale disposizione configuri una disparità di trattamento nell'esercizio del diritto di voto in danno dei cittadini italiani residenti all'estero - rispetto quelli dimoranti sul territorio nazionale - a seconda che siano chiamati a votare per le elezioni delle Camere e per i *referendum* ex artt. 75 e 138 Cost., per le quali potranno valersi della modalità di suffragio per corrispondenza, oppure debbano esprimersi per le elezioni comunali, provinciali e regionali, e per i *referendum* nei medesimi livelli di governo - siano essi di variazione territoriale, ex artt. 132 e 133 Cost., siano essi consultivi, in ossequio alle disposizioni statutarie comunali, provinciali e regionali - per i quali si vedono invece costretti al rientro in Italia al fine dell'esercizio del diritto di voto nel territorio del Comune in cui risultano iscritti all'anagrafe degli italiani residenti all'estero (A.I.R.E.). Si rileva quindi la mancata estensione da parte dell'art. 1, c. 1 e 2, della Legge n. 459 del 2001, del voto per corrispondenza anche al caso di elezioni e *referendum* di livello comunale, provinciale e regionale.

Se ne deduce perciò che l'art. 1, c. 1 e 2, della Legge cit., introduce una distinzione del tutto immotivata tra le elezioni per le Camere e per i *referendum* ex artt. 75 e 138, da un lato, e per le elezioni e i *referendum* locali, dall'altro. Tale differenziazione non ha alcuna ragione di sussistere anche e soprattutto alla luce delle disposizioni introdotte al Titolo V della Parte II della Costituzione con la Legge costituzionale n. 3 del 2001, attraverso la quale è stata accentuata l'autonomia delle enti esponenziali delle comunità locali, sancendo l'articolazione della Repubblica in cinque distinti livelli di governo: Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni, Stato. Le consultazioni per le elezioni degli organi rappresentativi di un dato livello di governo del territorio non possono quindi essere assoggettate a un regime più gravoso rispetto a quelle di un altro livello di governo, dovendo porre i cittadini-elettori - siano essi residenti sul territorio nazionale o all'estero - nelle medesime condizioni di esercizio del diritto di voto. Così, nel caso degli elettori residenti all'estero, se per le elezioni delle Camere e per i *referendum* ex artt. 75 e 138 Cost., è stato previsto dall'art. 1, c. 1 e 2, della Legge cit., il sistema del voto per corrispondenza evitando quindi il rimpatrio in occasione del voto, la stessa modalità dovrà essere contemplata per le elezioni e per i *referendum* a livello locale.

Inoltre, anche qualora il legislatore avesse inteso assicurare un trattamento di favore alle elezioni per le Camere e ai *referendum* ex artt. 75 e 132 Cost., per una presunta loro maggiore rilevanza costituzionale, non può dimenticarsi che proprio per il *referendum* ex art. 132, c. 2, Cost., l'art. 45, c. 2, della Legge n. 352 del 1970, ha previsto il *quorum* più elevato al fine dell'approvazione del quesito - rispetto a tutte le restanti forme referendarie previste nell'ordinamento italiano - pari alla maggioranza assoluta degli iscritti alle liste elettorali. Di talché, nell'ottica della tutela del principio di autodeterminazione dell'autonomia locale, che la Legge costituzionale n. 3 del 2001 di riforma del Titolo V della Costituzione ha inteso inequivocabilmente rafforzare, occorre che all'esercizio del diritto di voto degli elettori residenti all'estero sia assicurata quella "effettività" proclamata all'art. 48 Cost., in particolar modo per gli stessi *referendum* ex art. 132, c. 2, Cost., che richiedono l'intervento di tutta la comunità locale - o comunque, quanta più possibile - chiamata a esprimersi sulla sua futura collocazione territoriale in una determinata Regione. Infatti, non appare possibile gravare tale consultazione referendaria di adempimenti ulteriori - quale il necessario rientro degli elettori residenti all'estero, al fine dell'esercizio del voto - rispetto a quelli già previsti per il *referendum* abrogativo di cui all'art. 75 Cost., e per il *referendum* costituzionale di cui all'art. 138 Cost.

Per riflesso, l'illegittimità di tale norma ha effetto anche su quella dell'art. 5, c. 1, della medesima Legge del 2001, il quale prevede la realizzazione dell'elenco aggiornato degli italiani residenti all'estero volto alla predisposizione delle liste elettorali ai soli fini dell'elezione delle Camere e dei *referendum* previsti dagli artt. 75 e 138 Cost., ma non anche per le elezioni e i *referendum* locali.

4.2. *L'esclusione degli elettori residenti all'estero dal voto per i referendum territoriali*

Analizzando il problema sotto un altro aspetto emerge che il disposto normativo dell'art. 1, c. 1 e 2, Legge n. 459 del 2001, dovrebbe altresì interpretarsi in combinato disposto con l'art. 23, c. 1 e 2, lett. e), Legge cit., da cui scaturirebbe che gli elettori residenti all'estero debbano ritenersi del tutto esclusi dall'esercizio del diritto di voto per i *referendum ex art. 132, Cost.*

Al riguardo, si precisa che se l'art. 50 della Legge n. 352 del 1970 in tema di *referendum*, quale norma di carattere residuale, prevede che per quanto non disciplinato nella stessa legge si applicano le disposizioni del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, nonché - come aggiunto dall'art. 23, c. 2, lett. e), Legge n. 459 del 2001 - per i cittadini italiani residenti all'estero "le disposizioni della legge in materia di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero", occorre notare come tale integrazione vada in realtà altresì coordinata con il c. 1, del medesimo art. 23, Legge cit., poiché il c. 2 contiene un espresso rinvio del seguente tenore: "Ai fini di cui al comma 1, alla legge 25 maggio 1970, n. 352, sono apportate le seguenti modificazioni:". Inoltre, a sua volta, il c. 1, dell'art. 23, Legge cit., fa espresso riferimento alla partecipazione dei cittadini italiani residenti all'estero per la richiesta di indizione dei soli "*referendum* popolari previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione", senza richiamare quindi espressamente le consultazioni referendarie *ex artt. 132 Cost.*

Indi, non appare corretto affermare che tutti i procedimenti referendari previsti in Costituzione sono indistintamente regolati dalle disposizioni di legge in materia di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero, ragion per cui sembra alquanto dubbia la conservazione del diritto di voto in capo agli elettori residenti all'estero per i *referendum* di variazione territoriale contemplati all'art. 132, Cost. Inoltre, propendendo per quest'interpretazione appare evidente il significato dell'art. 1, c. 1 e 3, Legge n. 459 del 2001, che prevedendo la modalità del voto per corrispondenza in favore dei cittadini italiani residenti all'estero per l'elezione delle Camere, nonché per i soli *referendum ex artt. 75 e 138, Cost.*, detta una disciplina specifica per tali consultazioni ed esclude che lo stesso possa avvenire anche i *referendum ex art. 132 Cost.*, proprio perché per quest'ultime votazioni i cittadini residenti all'estero non detengono alcun diritto di voto.

Dal che, nella Legge n. 459 del 2001, coordinando l'art. 1, c. 1 e 3, con l'art. 23, c. 1 e 2, lett. e), appare evidente una certa volontà del legislatore di distinguere la posizione dei cittadini italiani residenti all'estero rispetto a quelli residenti sul territorio nazionale ai fini della partecipazione ai *referendum ex art. 132 Cost.*, che parrebbero quindi ritenersi esclusi dall'esercizio del diritto di voto per tale tipologia di consultazione referendaria.

4.3. *L'esclusione degli elettori residenti all'estero dal computo del quorum per i referendum territoriali*

Infine, per completezza, occorre rilevare che il disposto normativo dell'art. 1, c. 1 e 2, Legge n. 459 del 2001, effettuando una netta distinzione tra le elezioni per le Camere e per i *referendum ex artt. 75 e 138, Cost.*, da un lato, e le elezioni e i *referendum* locali, dall'altro, potrebbe essere interpretato in combinato disposto con l'art. 45, c. 2, della Legge n. 352 del 1970, nel senso che gli elettori residenti all'estero, non potendosi giovare del voto per corrispondenza nel caso dei *referendum ex artt. 132, c. 2, Cost.*, restino esclusi dal computo ai fini del *quorum* che è richiesto dalla norma attuativa di tale disposto costituzionale, stante la loro posizione di estrema difficoltà all'esercizio del diritto di voto poiché necessariamente costretti al rimpatrio in occasione della consultazione.

Al riguardo, occorre qui ricordare, che trattandosi di soggetti i quali sovente non rientrano più in Italia e che spesso detengono un'altra cittadinanza oltre a quella italiana - sovente conservata solo per mere ragioni di opportunità - permangono forti dubbi sul loro reale interesse alla vita politica della comunità di origine (o presunta tale), a maggior ragione nel caso in cui per esercitare il loro diritto di voto - come per i *referendum ex art. 132, c. 2, Cost.* - siano costretti a rimpatriare. Non a caso, l'art. 8, c. 1, lett. b), Legge n. 459 del 2001, ha previsto che la rappresentanza alle Camere dei cittadini residenti all'estero sia assicurata esclusivamente da cittadini residenti ed elettori nella

relativa ripartizione territoriale della Circostrizione Estero di appartenenza, da ciò derivandone un diverso concetto di rappresentanza per gli stessi, non rappresentabili in Parlamento da cittadini residenti nel territorio nazionale. Per converso, il c. 4 esclude la candidabilità dei cittadini residenti all'estero votanti per corrispondenza per le circoscrizioni del territorio nazionale.

Infine, una conclusione sull'argomento non può esimersi dall'invitare a una riflessione sulla partecipazione al voto referendario poiché, talvolta, si afferma che coloro i quali non partecipano alla consultazione si presume accettino la situazione esistente, per cui non sarebbe lecito consentire che, grazie al voto di una minoranza del corpo elettorale, venga approvato il quesito di distacco-aggregazione di un Comune da una Regione all'altra che solo la maggior parte dei cittadini votanti avevano mostrato di accettare. Tuttavia, tale argomento risulta facilmente reversibile essendo poco persuasivo proprio laddove può bene obiettarsi come un mero comportamento passivo ed inerte non sia affatto univoco, stando tutt'al più a indicare un deplorabile disinteresse per la cosa pubblica, e per la singola questione sul tappeto⁽³⁹⁾: gli assenti hanno sempre torto, e nulla di male, se il peso decisivo sarà esplicito dal concorso alle urne e dal voto dei cittadini più attivi e politicamente maturi, anche quand'anche fossero una minoranza del corpo elettorale. E peraltro occorre ricordare che neanche tale *quorum* - e quindi, nessun *quorum* - assicura un'ampia approvazione del quesito referendario di distacco-aggregazione, poiché in ipotesi la variazione territoriale potrebbe essere approvata dalla metà più uno degli aventi diritto al voto, in assenza di altri elettori che si siano recati alle urne per votare negativamente.

³⁹ Sull'astensione referendaria, cfr. particolarmente A. MORRONE, *L'invito a disertare le urne, tra storia, costituzione e regole di correttezza costituzionale*, in "Quaderni costituzionali", 2003, 3, 597-628.