

**Il "non voto" dei friulani all'estero:
l'annosa questione del Voto come "dovere civico" all'esame della Corte costituzionale**

(NOTA ALLA SENTENZA 173 DEL 2005)

di Giuseppe Passaniti *

1. Il non partecipare alla votazione è un modo di esprimere una volontà politica o la violazione di un dovere costituzionale? Intorno a questo quesito ruota principalmente la sentenza n. 173 del 2005. Con questa la Corte Costituzionale ha inaspettatamente affrontato la questione, mai finora venuta in rilievo nella giurisprudenza, a quanto ci consta, del significato e portata dell'espressione "dovere civico" contenuta nell'articolo 48 della Costituzione; ancor più sorprendente che lo spunto per tale riflessione sia sorto nel corso di un giudizio di legittimità costituzionale di una legge regionale a prima vista non particolarmente significativa (nella specie, veniva in rilievo l'articolo 1, comma 2, della legge della Regione Friuli - Venezia Giulia 21 del 2003).

La legge regionale n. 14 del 1995 ("Norme per le elezioni comunali nel territorio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) dispone che nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti, nel caso in cui venga ammessa e votata una sola lista o un gruppo di liste collegate, l'elezione resta valida se il candidato alla carica di Sindaco ha riportato un numero di voti validi non inferiore al 50% dei votanti ed il numero dei votanti non è stato inferiore al 50% degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune. La norma impugnata in via principale dal governo ha previsto che per determinare il *quorum* dei votanti non sono computati fra gli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune quelli iscritti nell'anagrafe degli elettori residenti all'estero.

L'Avvocatura dello Stato, in primo luogo, ha lamentato che, in base allo Statuto regionale, la modifica legislativa inciderebbe su una materia non attribuita alla competenza esclusiva della Regione. In secondo luogo, l'articolo 1, comma 2, violerebbe sotto diversi profili l'articolo 48 Cost, in quanto lederebbe il principio di uguaglianza e di effettività del diritto di voto. Il principio di uguaglianza del voto, secondo l'Avvocatura, sarebbe leso perché, estromettendo una parte di elettori, sia pure ai soli fini del computo del *quorum*, non verrebbe "salvaguardato il corpo elettorale". Inoltre, sarebbe limitata l'effettività del diritto di voto da parte dei cittadini residenti all'estero, in quanto non si terrebbe in considerazione la loro eventuale scelta di astenersi.

La Regione Friuli-Venezia Giulia, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale venisse dichiarata inammissibile ed infondata, non solo ha rivendicato la propria competenza in materia di "ordinamento degli enti locali" per quanto riguarda la disciplina ed il sistema elettorale delle elezioni comunali sulla base dell'interpretazione dell'articolo 4-bis dello Statuto e relative norme di attuazione, ma ha anche sostenuto l'infondatezza di qualsiasi violazione dell'articolo 48 della Costituzione. Secondo la difesa della Regione, il principio di uguaglianza non sarebbe leso dal momento che il voto degli elettori residenti all'estero sarebbe identico agli altri voti espressi dai residenti nel comune, ed inoltre non verrebbe limitata l'effettività del voto poiché essendo il voto dovere civico, l'astensionismo andrebbe considerato non come una manifestazione della volontà politica, ma solo come violazione di un dovere costituzionale, "tanto più grave quando si tratta di eleggere gli organi fondamentali di un comune".

Le posizioni espresse dalle due parti sembrano antitetiche fra loro per quanto concerne l'interpretazione dell'espressione "dovere civico" contenuta nell'articolo 48 della Costituzione: l'Avvocatura dello Stato riconosce un rilievo giuridico all'astensionismo, che ritiene meritevole di tutela come modalità di espressione della volontà politica; la difesa della Regione reputa l'astensione dal voto una violazione costituzionale in virtù dell'articolo 48, pur se sprovvista di tutela da parte del legislatore.

2. In Assemblea costituente ci fu un lungo dibattito in merito all'opportunità di considerare l'esercizio del voto un obbligo giuridico o semplicemente un obbligo morale. Si raggiunse un compromesso decidendo di scegliere l'espressione "dovere civico" che sembrò più smorzata, meno perentoria di "obbligo giuridico". Parte della dottrina sostenne che, nonostante la lettera della disposizione, l'espressione "civico" non mutava la natura giuridica dell'obbligo. I sostenitori di tale tesi facevano riferimento agli articoli 4 e 115 del T.U. 30 marzo 1957 n. 361. Il primo di tali articoli stabiliva che l'esercizio del voto è un obbligo al quale nessun cittadino può sottrarsi senza venir meno ad un preciso dovere verso il Paese, l'articolo 115 attribuiva una sanzione modesta al mancato esercizio del voto senza giustificato motivo. Altra parte

della dottrina ha invece sostenuto che il Costituente non ha previsto a livello di norme costituzionali un obbligo giuridico ma ha lasciato libero il legislatore ordinario di decidere la questione attraverso l'emanazione di apposite leggi elettorali. Altri ancora hanno sostenuto che il legislatore ha previsto un obbligo giuridico solo con riferimento alle elezioni politiche e non anche alle altre elezioni e al referendum. Tuttavia, si ritiene convincente la tesi secondo la quale l'esercizio del voto non è mai stato inteso dal legislatore come obbligo giuridico sia per l'irrisorietà delle sanzioni a carico dei trasgressori sia perché queste sanzioni non sono state quasi mai applicate in pratica. Questa posizione è supportata dal fatto che oggi l'articolo 4 del T.U. delle leggi elettorali non prevede più che l'esercizio del voto sia un obbligo al quale nessun cittadino può sottrarsi, ma si limita a proclamare che il voto è un diritto di tutti i cittadini il cui libero esercizio deve essere garantito e promosso dalla Repubblica. L'articolo 115 che prevedeva sanzioni a carico di coloro che non avevano esercitato il diritto di voto senza giustificato motivo è stato abrogato.

3. La Corte Costituzionale nella sentenza 173 del 2005, considerate le posizioni antitetiche assunte dalle parti sul significato da attribuire all'espressione "dovere civico", ha abbracciato una posizione "mediana". I giudici della Corte, affermando che l'astensione nel voto è diversa dalla mancata partecipazione al voto, hanno sostenuto che in rapporto all'articolo 48 Cost., il non partecipare alla votazione costituisce una forma di esercizio del diritto di voto significativa, ma solo sul piano socio-politico. In altre parole, la Corte non ha considerato l'astensione né una violazione di un preciso dovere costituzionale come aveva sostenuto la difesa della Regione Friuli-Venezia Giulia, né tanto meno una manifestazione della volontà politica in quanto le ha attribuito rilevanza solo sul piano socio-politico. Quest'ultima affermazione della Corte è degna di riflessione non solo con riferimento al sistema elettorale per le elezioni comunali ma anche con riferimento all'istituto referendario dell'art. 75 Cost.. Capita nelle campagne referendarie, infatti, che una parte dello schieramento politico o della società civile organizzata non sostenga il "sì" o il "no", ma inviti all'astensione, come accaduto in occasione del referendum sulla procreazione medicalmente assistita svoltosi il 12 giugno 2005. Pur tenendo presente la distinzione fra referendum ed elezioni, tuttavia è indubbio che l'astensionismo in occasione del referendum abrogativo (dal 1995 i referendum non riescono a raggiungere il *quorum* a causa dell'alto tasso di astensionismo) non produce effetti solo sul piano socio-politico ma determina l'esito della votazione stessa, impedendo l'abrogazione della legge. Un'autorevole dottrina ha ravvisato nella scelta e ancor più per l'incitamento all'astensione una ferita alla "legalità costituzionale" e, con riferimento all'articolo 75 della Costituzione, ha sostenuto che il "dovere civico" previsto all'articolo 48 Cost. è valido anche per l'istituto referendario in quanto la disposizione dell'articolo 75 fa riferimento ai "voti" ed alle "votazioni", per cui, secondo tale tesi, il dovere di votare si estende pure a tale fattispecie.

4. La Corte ha affrontato anche le altre due censure prospettate dall'Avvocatura dello Stato in riferimento all'articolo 48 della Costituzione. Secondo i giudici, la determinazione del *quorum* partecipativo non ha minimamente intaccato il principio di eguaglianza del voto poiché attiene ad una fase precedente il momento in cui il voto viene espresso, esulando quindi dalla previsione dell'articolo 48. I giudici avevano manifestato questo orientamento nella sentenza 260 del 2002 e ancor prima nell'ordinanza 160 del 1996 nella quale avevano dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 7 comma 6, ultimo periodo della legge 81 del 1993. In ambedue le decisioni, è stata ribadita la discrezionalità del legislatore nella scelta del sistema elettorale (nel rispetto del principio di ragionevolezza) e nell'eventuale determinazione di *quorum*. Nella recente sentenza 372 del 2004, fra i tanti dubbi di legittimità costituzionali prospettati nei confronti di alcune disposizioni dello Statuto della Toscana, è stata dichiarata infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 75, comma 4, dello Statuto della Regione Toscana nella parte in cui prevedeva la necessità della partecipazione alla votazione della maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali ai fini dell'abrogazione referendaria di una legge o di un regolamento regionale. I giudici hanno rilevato in quell'occasione, che non appare irragionevole, in un quadro di rilevante astensionismo elettorale, stabilire un *quorum* strutturale.

La Corte Costituzionale, non ha ravvisato alcun vizio di legittimità neppure per l'ultima censura prospettata dall'Avvocatura dello Stato. Ha sostenuto a riguardo, che l'estromissione degli elettori residenti all'estero ed il successivo computo degli stessi nel *quorum* dei votanti rispecchia un criterio di logicità in quanto è evidente che i cittadini residenti all'estero, qualora esprimano il loro voto, vengano computati fra i votanti.

5. La sentenza 173 del 2005 risulta quindi interessante sotto diversi profili.

Innanzitutto, la Corte ha riproposto l'antico dibattito sul significato dell'espressione "dovere civico" contenuta nell'articolo 48 Cost. assumendo di fatto una posizione "mediana" fra le due opposte concezioni, che però pare svuotare la norma costituzionale del suo significato più pregnante.

In secondo luogo, laddove ha rigettato il dubbio di legittimità costituzionale relativo all'introduzione di un regime speciale

per gli elettori residenti all'estero ai fini del calcolo del *quorum* di partecipazione nei comuni sino a 15.000 abitanti, la Corte si è mostrata sensibile alla necessità di valorizzare la loro partecipazione al voto, sensibilità che potrebbe essere messa in relazione anche con la riforma costituzionale degli articoli 48, 56 e 57 che ha introdotto il diritto di voto degli italiani all'estero. La legge 27 dicembre 2001 n. 459 (Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero), attuativa delle riforme costituzionali citate, come rilevato dalla dottrina, mira a garantire l'effettività del diritto di voto solo per alcuni tipi di consultazioni elettorali: le elezioni politiche ed i referendum previsti agli articoli 75 e 138 Cost. La legge non fa alcun riferimento ad elezioni amministrative e regionali. Tuttavia, sotto questo profilo, è da escludere che vi siano impedimenti per la regione Friuli-Venezia Giulia, la quale dispone di una potestà legislativa esclusiva in materia di enti locali, a includere nelle liste elettorali dei comuni gli italiani residenti all'estero.

Rilevante è anche il fatto che la Corte abbia giustificato il regime speciale relativo ai friulani all'estero con il riferimento all'alto tasso di emigrazione registrato all'interno della Regione che potrebbe determinare, attraverso l'astensionismo, il mancato raggiungimento del *quorum* e il conseguente ritardo nel rinnovo degli organi degli enti locali: accanto al valore della partecipazione al voto dei singoli, pertanto, sussiste quindi anche un interesse pubblico in tal senso, qualora siano previsti, come nel caso delle elezioni comunali in Friuli-Venezia Giulia, *quorum* strutturali.

In definitiva, l'avallo della Corte nei confronti delle scelte operate dal legislatore friulano, potrebbe far riflettere sulla possibilità di adottare in futuro misure simili volte a combattere l'astensionismo e gli effetti distorsivi da esso derivanti (si pensi al recente referendum sulla procreazione assistita il cui *quorum* è stato "gonfiato" portandolo di fatto al 52% a causa dell'impossibilità da parte del Ministero degli Italiani all'estero di un controllo delle liste degli elettori residenti all'estero prima della consultazione) anche nel caso di appuntamenti elettorali che toccano da vicino gli interessi della comunità.

* Dottorando di ricerca in diritto pubblico comparato Università di Siena

Il raggiungimento di un determinato *quorum* è previsto anche per l'elezione del Sindaco nei comuni fino a 3000 abitanti nella provincia di Trento nel caso in cui venga ammessa e votata una sola lista o un gruppo di liste collegate (art. 37 L.R. del Trentino Alto Adige 3 del 1994).

T. MARTINES, sub art. 48, in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, G. Branca (a cura di), Bologna-Roma, 1984, 84.

In particolare, P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1975, 130.

T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Milano 1978, 261.

E. CAMASSA AUREA, *Astensione dal voto: un'ipotesi di obiezione di coscienza?*, in AA.VV., *L'obiezione di coscienza tra tutela della libertà e disgregazione dello Stato democratico*, Raffaele Botta (a cura di), Milano 1991, 246.

M. AINIS, *La legalità ferita*, relazione introduttiva all'«Assemblea dei 1000», Roma 2005, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/>

F. CAPORILLI, *Il voto degli italiani all'estero*, in AA.VV., *L'attuazione della Costituzione - recenti riforme ed ipotesi di revisione*, Saulle Panizza, Roberto Romboli (a cura di), Pisa 2002, 36.

Tale dato è contenuto in M. AINIS, *op.cit.*,