

**Italiani all'estero ed elezioni comunali.**  
**La retorica dell'uguaglianza e la ragionevole differenziazione.**

di Enrico Grosso \*

*(incorso di pubblicazione in "le Regioni", 2005)*

1. Da alcuni anni la politica si mostra particolarmente, talora perfino esageratamente, sensibile e preoccupata nei confronti dei diritti politico-elettorali degli italiani nel mondo. Non solo, tra il 2000 e il 2001, è stata approvata - con pieno consenso *bipartisan* - una revisione costituzionale degli artt. 48, 56 e 57 Cost., che non ha mancato di suscitare perplessità e interrogativi tra i giuristi per l'idea del tutto originale di istituire una rappresentanza parlamentare riservata degli elettori all'estero, fissando una quota fissa di deputati e senatori da eleggere in una "circoscrizione estero" appositamente costituita. Non solo, al fine di dare seguito e attuazione a tale riforma, è stata approvata nel 2002 una legge ordinaria che, trovandosi costretta ad affrontare e risolvere i problemi organizzativi assai complessi di un voto da garantire letteralmente «nei cinque continenti», ha adottato soluzioni concrete costituzionalmente criticabili sotto molteplici profili. Non solo è stato istituito nel 2001 un apposito «Ministero per gli Italiani nel mondo» con l'espresso obiettivo di valorizzare e preservare l'identità di chi «*lontano dalla Madrepatria, lavorava e soffriva, a volte ottenendo successi, a volte pagando con la vita, ma sempre mantenendo intatto l'amore per la Patria e sempre sentendo il Tricolore come propria bandiera*». Ora il governo si preoccupa addirittura di impugnare, si direbbe «per principio», qualsiasi legge regionale che appaia anche soltanto vagamente ostile alla piena equiparazione giuridica, sotto il profilo dell'esercizio del voto, degli elettori residenti all'estero rispetto agli altri cittadini italiani. Anche quando tale preoccupazione risulta degna di miglior causa, e pone in condizioni di oggettiva difficoltà l'Avvocatura dello Stato, costretta ad ardite argomentazioni per sostenere in giudizio una pretesa che, talvolta, appare totalmente priva di qualsiasi fondamento.

È il caso della questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 1, comma 2, della legge regionale del Friuli Venezia Giulia 11 dicembre 2003, n. 21 - impugnato in via principale per violazione dell'art. 48 Cost., nonché di una serie di disposizioni statutarie e attuative dello Statuto in materia di elezioni degli Enti locali - che la Corte ha dichiarato infondata con la sentenza che qui si commenta. In realtà non varrebbe neppure la pena di soffermarsi su tale decisione, tanto condivisibili, autoevidenti e scontate sono le sue motivazioni, se non fosse che essa fornisce qualche interessante spunto di riflessione sul significato costituzionale complessivo del voto degli elettori residenti all'estero e sulla non completa equiparabilità fra la loro condizione giuridica e quella dei connazionali residenti in Italia.

La questione investiva una specifica disposizione contenuta nella citata legge regionale friulana, la quale aggiunge un comma all'art. 3 *ter* della legge regionale 9 marzo 1995, n. 14 (*Norme per le elezioni comunali nel territorio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia*). Tale ultima norma prevede che nei comuni con meno di 15.000 abitanti, qualora si sia presentata, o sia stata ammessa, o comunque sia stata votata una sola lista, l'elezione sia valida soltanto se il candidato sindaco collegato a quella lista abbia ottenuto almeno il 50% dei voti validi, e *contemporaneamente* il numero dei votanti sia stato superiore al 50% degli aventi diritto. Viene dunque previsto, nel caso si verifichi quella specifica condizione, un *quorum* strutturale, necessario al fine della validità dell'elezione. Ebbene, la legge impugnata si limita a specificare che, ai fini del raggiungimento di tale *quorum* strutturale, non è computato il numero degli elettori del comune che siano iscritti all'Anagrafe degli elettori residenti all'estero (AIRE).

Tale disposizione ha una sua precisa e comprensibile *ratio*, correttamente individuata dalla stessa Corte nella sentenza in commento. Dal momento che il numero dei cittadini emigrati dal Friuli Venezia Giulia nel corso del secolo passato e stabilitisi all'estero è particolarmente elevato, è capitato in più occasioni che in molti comuni della regione (soprattutto alcuni dei comuni più piccoli, massicciamente interessati da fenomeni di emigrazione di massa) non sia quasi mai possibile raggiungere un numero di votanti pari o superiore al 50% degli elettori iscritti. È noto infatti che coloro che si sono trasferiti all'estero restano iscritti (come si dirà meglio più avanti) nelle liste elettorali del comune di ultima residenza. Poiché è improbabile che costoro si presentino effettivamente presso la sezione elettorale loro assegnata nel giorno fissato per i comizi elettorali, la possibilità che si verifichi la condizione disciplinata dall'art. 3 *ter* della citata legge n. 14/1995 non è affatto peregrina. La norma impugnata dal governo ha dunque un preciso significato di *favor* per la conservazione del risultato elettorale. Scomputando dal numero totale degli iscritti nelle liste gli elettori iscritti all'AIRE, sarà più agevole, qualora si verifichi la condizione indicata dal citato art. 3 *ter*, raggiungere il *quorum* strutturale ivi

previsto, e non vanificare così il risultato elettorale.

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.

2. La Corte, come era prevedibile, ha brevemente e seccamente respinto la questione prospettata, confermando *in toto* la scelta del legislatore regionale. Essa si è facilmente sbarazzata delle obiezioni mosse dal governo, ma ha anche avuto modo di formulare talune precisazioni in merito alla natura del voto dei cittadini italiani all'estero, sulle quali pare opportuno soffermarsi brevemente.

Neppure una parola di commento merita il rilievo dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui la legge in parola eccederebbe la competenza legislativa assegnata dallo Statuto alla Regione, pretendendo di disciplinare la materia delle elezioni comunali. È infatti noto che, secondo una pacifica interpretazione dell'art. 4, comma 1-*bis* dello Statuto FVG, nell'espressione «ordinamento degli Enti Locali» è da ricomprendere anche la legislazione elettorale. Tale era lo spirito della riforma degli Statuti delle regioni ad autonomia differenziata approvata nel 1993, nelle quali si intendeva riconoscere a tali regioni una competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali, in ciò differenziando le regioni speciali da quelle ordinarie. Del resto, non si capisce per quale ragione sarebbe conforme al riparto di competenze costituzionalmente previsto la legge regionale originaria (n. 14/1995, che infatti non è mai stata impugnata) con la quale la regione FVG aveva disciplinato le elezioni locali sul proprio territorio, e sarebbe invece irrispettosa di tale riparto quella che provvede a novellarla, aggiungendovi la disposizione denunciata. La Corte ricorda che le stesse norme di attuazione dello Statuto FVG affidano alla regione la competenza a disciplinare il procedimento di elezione negli enti locali. Né alcuna diversa conclusione potrebbe trarsi dalla considerazione che, a seguito della riforma del Titolo V, sia stato introdotto il nuovo art. 117, comma 2, lett. p, che attribuisce in via esclusiva allo Stato la legislazione elettorale relativa ai comuni, alle province e alle città metropolitane. Come noto, infatti, tale disposizione non si applica alle regioni a statuto differenziato, in attuazione dell'art. 10 della I. cost. n. 3/2001, in quanto palesemente non prevede «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

Si consideri, inoltre, che la legislazione elettorale relativa agli enti locali è stata individuata dalla Corte, fin dai primi anni del suo funzionamento, come materia di competenza esclusiva delle regioni a statuto speciale. Già nel 1957, infatti, la Corte aveva riconosciuto alla Regione Sicilia il potere di legiferare in materia di elezioni degli enti locali, nell'esercizio della competenza relativa al «regime degli enti locali» e all'«ordinamento degli enti locali», prevista dallo statuto siciliano. È da sottolineare poi che, nel caso di specie (come si dirà meglio più avanti), non si verte su una questione concernente l'*elettorato* e i diritti che ne discendono, ma sulla diversa questione concernente il *computo degli elettori* ai fini del raggiungimento di un *quorum* partecipativo. Non si tratta cioè di una norma che disciplina lo *status* del singolo elettore, ma di una norma elettorale in senso stretto, attinente alla validità dei comizi, e quindi pacificamente attribuita alla competenza esclusiva delle regioni a statuto speciale.

3. Gli altri argomenti su cui si fonda il ricorso fanno leva sull'art. 48 della Costituzione. Secondo la difesa erariale, il fatto di scomputare dal numero degli aventi diritto al voto, ai soli fini del calcolo del *quorum* di validità, coloro che sono iscritti nell'anagrafe dei cittadini residenti all'estero, violerebbe tale disposizione costituzionale sotto il profilo di una non meglio precisata «salvaguardia del corpo elettorale».

Non si capisce, invero, a cosa il governo si riferisca, dal momento che *nessuno specifico diritto elettorale di alcun cittadino residente all'estero viene, nel caso di specie, sottoposto a una qualche limitazione*.

Come noto, per una curiosa conseguenza della legislazione italiana concernente la conservazione delle liste elettorali, gli italiani residenti all'estero possono votare anche nelle elezioni comunali, provinciali e regionali. Poiché infatti l'esercizio del diritto di voto è ovunque regolato attraverso il meccanismo dell'iscrizione nelle liste elettorali, il diritto dei cittadini all'estero di continuare a esercitare il diritto di voto si risolve in genere nel diritto a essere o a restare iscritti nelle liste elettorali. Dal momento che le liste elettorali seguono gli elenchi della popolazione residente in un dato comune, chi non risiede più nel comune mantiene la titolarità del diritto di voto in quanto continui ad essere iscritto (o non venga cancellato o sospeso) dalle liste stesse. Ebbene, la legge 7 febbraio 1979, n. 40, modificando l'art. 11 del DPR n.

223/1967 in materia di elettorato attivo e tenuta delle liste elettorali, ha introdotto il principio della *permanenza d'ufficio* di tutti gli emigrati nelle liste elettorali. La legge è stata più volte modificata, ma è rimasto intatto il principio da essa introdotto, secondo il quale tutti i cittadini italiani emigrati conservano l'iscrizione nelle liste elettorali del comune italiano di ultima residenza (o di nascita), senza limiti di tempo. Dal 1979, pertanto, tutti i cittadini emigrati che fossero stati cancellati dalle liste sono stati reinscritti d'ufficio.

Il meccanismo è stato ulteriormente perfezionato dalla legge 27 ottobre 1988, n. 470, istitutiva dell'AIRE (Anagrafe degli italiani residenti all'estero). Gli elenchi dei cittadini trasferitisi all'estero sono conservati, oltre che presso il Ministero dell'Interno, presso ciascun comune. A tali elenchi si fa riferimento al fine di compilare e revisionare periodicamente le liste elettorali.

È pertanto garantito, al cittadino residente all'estero che si presenti il giorno delle elezioni comunali, provinciali o regionali nella sezione elettorale a lui assegnata, il diritto di esercitare liberamente il proprio diritto elettorale. In nessun caso, dunque, può essere invocata, in relazione alla disposizione in esame, una qualche violazione del principio di eguaglianza del voto. Oltre tutto, come correttamente ricorda la Corte, l'eguaglianza del voto, per giurisprudenza pacifica, non riguarda né momenti successivi all'apposizione del voto, né momenti anteriori alla stessa. Deve notarsi a tale proposito che, secondo la dottrina prevalente e una giurisprudenza costituzionale consolidata, la garanzia dell'uguaglianza del voto ha un significato esclusivamente *formale*. Essa assicura cioè la parità di condizione dei cittadini nel momento in cui il voto è espresso (c.d. uguaglianza «in entrata»), ma non si estende al *risultato* del voto, vale a dire al peso concreto che il singolo voto, sulla base del sistema elettorale adottato e delle altre regole elettorali vigenti, assume rispetto a tutti gli altri voti espressi nella medesima consultazione elettorale (c.d. uguaglianza «in uscita»). La Corte ha sempre sostenuto che l'uguaglianza del voto si limita ad assicurare la parità di condizione dei cittadini nel momento in cui essi esprimono materialmente il voto, senza alcuna ulteriore conseguenza sulle regole elettorali di volta in volta adottate.

Anche gli altri profili di incostituzionalità prospettati dalla difesa erariale sono stati facilmente smontati dal giudice costituzionale. Incomprensibile, in particolare, appare la considerazione del ricorrente, secondo il quale, se i residenti all'estero si presentassero a votare, verrebbero estromessi dal computo degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune, ma verrebbero comunque computati nel numero dei votanti, con innalzamento di questo secondo *quorum*, e conseguente violazione del principio di uguaglianza del voto. Non si capisce, francamente, quale violazione del loro diritto elettorale si prospetta nel caso di specie. È evidente, come si premura di sottolineare la Corte, che se i residenti all'estero si presentano al seggio, possono liberamente esercitare il loro diritto di voto in quanto iscritti nelle liste. È altrettanto evidente che, in tal caso, essi debbano essere computati nel numero dei votanti. Si potrebbe dire che la loro partecipazione assuma qui addirittura uno specifico valore ai fini del raggiungimento del *quorum* strutturale: se essi si sono recati a votare, infatti, contribuiscono a rendere valida l'elezione, e il fatto che non siano conteggiati tra gli aventi diritto al voto ai fini del raggiungimento del *quorum* fornisce un significato ancora maggiore (una sorta di "valore aggiunto") alla loro effettiva partecipazione. Il governo sembra non accorgersi quindi che non solo non è violato sotto tale profilo il loro diritto elettorale, ma al contrario, esso risulta addirittura valorizzato.

4. Più interessante è la motivazione con cui la Corte respinge un ulteriore profilo di incostituzionalità prospettato dall'Avvocatura dello Stato. Il fatto di non considerare gli elettori iscritti all'AIRE ai fini del *quorum* strutturale nella specifica ipotesi disciplinata dall'art. 3 *ter* della legge FVG n. 14/1995, violerebbe il principio di uguaglianza del voto anche per un'altra regione: la norma attribuirebbe alla astensione dal voto dei residenti all'estero un significato giuridico diverso (e regressivo) rispetto alla astensione dal voto dei residenti nel territorio dell'ente locale. Effettivamente, mentre la non partecipazione di questi ultimi può contribuire a invalidare l'elezione comunale, la non partecipazione dei residenti all'estero non comporta alcuna conseguenza sul piano del raggiungimento del *quorum* strutturale. Ma ciò, sottolinea la Corte, non costituisce affatto una violazione del principio di uguaglianza del voto: in presenza della prescrizione di cui al comma II dell'art. 48 Cost., che attribuisce all'esercizio del voto il significato di un «dovere civico», la mancata partecipazione a una elezione non può costituire un elemento «positivo», significante sul piano giuridico, cui attribuire un valore da preservare e da riconoscere a tutti su un piano di uguaglianza. In altre parole, poiché votare costituisce, oltre che un diritto, anche un dovere (per quanto non giuridicamente sanzionato), non si può lamentare una violazione del principio di uguaglianza se la mancata partecipazione al voto di taluni soggetti non assume, per l'ordinamento, lo stesso significato (sul piano della validità dell'elezione) rispetto alla mancata partecipazione di altri.

La Corte rispolvera qui un vecchio arnese da tempo dimenticato negli scaffali della storia costituzionale italiana: quello del principio di obbligatorietà del voto, su cui tanto si era discusso in Assemblea costituente, e che sembra invece del tutto desueto nell'attuale fase storico-politica. È noto che nessuna conseguenza è più prevista per coloro che non

partecipano alle elezioni, mentre anche in passato le uniche - blande - sanzioni disposte dalla legge riguardavano esclusivamente le elezioni parlamentari.

Ciononostante, parte della dottrina ha continuato a sostenere che la disposizione costituzionale abbia in ogni caso un valore normativo, e non soltanto esortativo. Tale carattere non si evincerebbe dalla presenza di concrete sanzioni alla sua violazione, ma dalla mera qualificazione costituzionale. In ogni caso il legislatore potrebbe sempre, a sua discrezione, reintrodurre forme di sanzione nei confronti di chi si astenga dal voto (cosa che non sarebbe consentita se la Costituzione si limitasse a qualificare il voto come un diritto). Ebbene, la Corte, nella sentenza in commento, sembra appunto confermare tale orientamento, «prendendo sul serio» il significato costituzionale della doverosità del voto, e facendone discendere il principio secondo cui gli italiani all'estero non possono lamentarsi se il significato della loro mancata partecipazione viene in qualche modo "neutralizzato" ai fini del raggiungimento del *quorum*.

Il fatto che la Corte ammetta che si possa (anzi, stante il persistente significato della doverosità del voto, si *debba*) dare un diverso peso alla partecipazione dei residenti all'estero rispetto a quella dei residenti in patria, suggerisce qualche considerazione di ordine più generale sul significato complessivo dell'operazione che ha portato, tra il 2000 e il 2002, alla revisione costituzionale dell'art. 48 e all'introduzione del c.d. "voto in loco" per gli italiani residenti all'estero. In altre sedi si è già fatto notare come nell'ordinamento italiano non sia mai stato in discussione il pieno riconoscimento costituzionale del diritto di voto ai cittadini residenti all'estero. Il primo comma dell'art. 48 assicura infatti, fin dalla sua originaria formulazione, il diritto di voto a tutti coloro che siano in possesso della cittadinanza in senso giuridico-formale, e garantisce che tali soggetti - indipendentemente dal luogo di attuale residenza - non siano formalmente privati, ad opera del legislatore, della possibilità di esercitare tale diritto. Questione del tutto diversa è quella delle *modalità concrete* di esercizio del voto, e delle facilitazioni eventualmente previste dalla legge per renderlo meno gravoso per quei cittadini che si trovino in una condizione particolare. Fino all'entrata in vigore delle leggi costituzionali n. 1/2000 e n. 1/2001, il voto di *tutti* i cittadini residenti all'estero, per *tutti* i tipi di elezione, era consentito a condizione che essi ritornassero in patria il giorno di convocazione dei comizi. Come si ricordava sopra, infatti, una legge garantisce dal 1979 a tutti gli emigrati all'estero il mantenimento dell'iscrizione nelle liste elettorali del comune di ultima residenza, e dispone la reinscrizione d'ufficio di tutti coloro che fossero stati per qualsiasi ragione cancellati.

Il fatto che un ordinamento imponga ai propri cittadini residenti all'estero che vogliano esercitare il diritto di voto di tornare in patria, anziché garantirne l'esercizio senza l'obbligo di allontanarsi dal luogo di attuale residenza, non solo non costituisce una illecita compressione dei loro diritti elettorali, ma deve essere considerato il risultato di una precisa scelta politica, diretta a esplicitare una specifica concezione del legame che lo Stato instaura e mantiene con i propri cittadini. Quando si richiede di tornare in patria a votare, si richiede in realtà di manifestare concretamente, attraverso tale atto, la volontà di continuare a partecipare attivamente alla vita politica e sociale del proprio paese di origine, cioè di testimoniare con un comportamento attivo il perdurare, al di là della conservazione formale di una "*nationalité*" in senso giuridico, del rapporto di *citoyenneté* all'interno della comunità politica di riferimento. Lo stesso requisito del possesso della cittadinanza giuridico-formale viene ad essere inteso come meramente indicativo di un legame che, con il trasferimento all'estero, si è oggettivamente affievolito, e la cui permanenza deve essere altrimenti provata.

L'obbligo di rientro per esercitare il voto, dunque, non costituisce affatto, di per sé, una lacuna o una violazione del principio di uguaglianza. La pretesa che il cittadino rientri nel paese di origine può anzi corrispondere a una precisa *ratio*, diretta ad assicurare che il residente all'estero manifesti, attraverso un atto volontario, la perdurante saldezza del proprio legame politico con l'originaria comunità di appartenenza. Tale atto può naturalmente essere incentivato, magari attraverso il pagamento a carico della collettività delle spese di viaggio e soggiorno, come almeno parzialmente è avvenuto fino all'entrata in vigore delle nuove disposizioni sul voto all'estero per le elezioni politiche. Proprio attraverso interventi redistributivi, infatti, la Repubblica è ordinariamente chiamata a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale all'«effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese».

Questa sorta di «*test di fedeltà*» non è richiesto ai residenti in patria in quanto costoro, proprio attraverso il domicilio continuativo sul territorio nazionale, manifestano giorno per giorno il proprio concreto inserimento nella comunità politica. Inserimento che naturalmente non coincide, o non coincide soltanto, con il momento elettorale. La politicalità di una comunità non si esprime infatti solo attraverso la partecipazione alle elezioni (che anzi, può anche essere rifiutata per scelta personale come manifestazione di una volontaria opzione politica) ma attraverso tutti i comportamenti concreti mediante i quali il cittadino vive nella comunità e si pone in relazione con gli altri suoi membri. Comportamenti che, nel caso di chi vive stabilmente all'estero, sono necessariamente assenti, così come assai più difficili sono le possibilità che egli ha di porsi in relazione continuativa con gli altri membri della comunità di origine.

Se questo è il quadro costituzionale di riferimento, allora alla decisione in commento - al di là di quanto esplicitamente affermato - può essere attribuita una portata più generale, non limitata alla specifica questione esaminata. La Corte sembra accreditare (almeno indirettamente) il principio secondo cui, nonostante l'intervenuta revisione costituzionale dell'art. 48, sussiste comunque una differenza giuridicamente apprezzabile tra l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero e quello di tutti gli altri cittadini. Quella stessa legge costituzionale che ha introdotto per i residenti all'estero una sorta di rappresentanza politica riservata, non limitandosi a favorire il concreto esercizio del voto politico, ma istituendo una "circoscrizione estero" a loro dedicata, non va dunque interpretata come introduttiva di una generale e indifferenziata parificazione tra residenti in Italia e residenti all'estero in tutte le singole manifestazioni del procedimento elettorale, ma, al contrario, come una specifica e ben delimitata eccezione, insuscettibile di dispiegare effetti giuridici ulteriori rispetto a quelli espressamente previsti. A tale proposito sembra tuttavia opportuna qualche ulteriore precisazione.

5. È difficile comprendere le ragioni per cui il governo si sia accanito contro una disposizione che, come si diceva all'inizio, ha l'unico scopo di prevenire il più possibile il rischio che l'elezione del sindaco dei comuni con meno di 15.000 abitanti venga invalidata per carenza di *quorum* strutturale, se non si inquadrano tali ragioni nel più complessivo atteggiamento che il mondo politico ha tenuto, negli ultimi anni, nei confronti del voto all'estero. Non si trattava infatti tanto, per il ricorrente, di tutelare genericamente l'uguaglianza del corpo elettorale rispetto al voto, o di preservare specifici (e, come visto, non minacciati) diritti elettorali dei cittadini friulani emigrati. Si trattava di contrastare qualsiasi tentativo di mettere in discussione il principio perseguito con determinazione a partire da 2000, secondo cui non vi deve tendenzialmente essere alcuna differenziazione, neppure "di fatto", tra il voto espresso dai cittadini residenti in Italia e quello espresso dai cittadini emigrati. Il significato del ricorso era dunque, evidentemente, quello di difendere politicamente la revisione costituzionale del 2000 che ha riconosciuto ai cittadini italiani residenti all'estero il diritto di votare per le elezioni politiche senza muoversi dal luogo di attuale residenza, attraverso il complesso meccanismo reso esecutivo dalla legge n. 459/2001.

*Ciò che è sembrato sfuggire ai ricorrenti, e che la Corte ha invece, almeno indirettamente, confermato, è che quella specifica modalità di voto prevista per i cittadini all'estero, riguardante esclusivamente le elezioni politiche e il referendum, non sottintende affatto un generale principio di assoluta equiparazione tra lo status dell'elettore residente all'estero e quello dell'elettore residente in patria. L'obiettivo del governo, oltre tutto, risultava tanto più insensato, in quanto mirava al bersaglio sbagliato. Non sono certo le elezioni comunali quelle in cui può apparire più convincente l'argomento dell'equiparazione giuridica tra i due tipi di soggetti. Se infatti la solidità del legame tra il cittadino e il suo paese può ritenersi ancora persistente, nonostante l'emigrazione, tanto da giustificare la partecipazione al voto per le elezioni politiche nazionali, del tutto irragionevole appare tale indiscriminata parificazione se fatta valere in relazione al voto locale. Se, in generale, attraverso il diritto di voto, al cittadino è assicurata una qualche forma di partecipazione alla formazione delle *decisioni pubbliche* assunte all'interno della sua comunità (o, meglio, delle sue comunità, dal momento che vi sono diversi livelli di partecipazione alla vita comunitaria), e cioè, in pratica, all'esercizio di quello che normalmente viene chiamato il "potere politico", con il voto per il sindaco e il consiglio comunale è in particolare garantito il diritto di partecipare all'assunzione delle specifiche decisioni pubbliche concernenti la ristretta comunità locale cui il cittadino aderisce attraverso la propria quotidiana esperienza di vita.*

Se questo è vero, potrebbe addirittura apparire irrazionale che ai cittadini emigrati all'estero sia consentito di continuare a partecipare alle elezioni comunali, posto che, pacificamente, ai cittadini emigrati in un altro comune della Repubblica ciò non è più ovviamente consentito (in quanto si presume che essi, cambiando residenza, abbiano aderito a una *nuova* comunità). Ciò che non è accettabile, in ogni caso, è che si contesti il mancato rispetto di un - inesistente - principio di uguaglianza nel voto tra tali soggetti e coloro che continuano a risiedere e a partecipare alla vita sociale del loro comune. La sentenza in commento sembra contribuire, pur occupandosi di un aspetto marginale della complessa vicenda del voto all'estero, a fare un po' di chiarezza.

Molte voci si sono levate, in seguito alla revisione costituzionale del 2000, a denunciare la superficialità e l'assenza di razionalità della introduzione del voto all'estero nelle elezioni politiche, senza che fosse prestata alcuna attenzione alla relazione che deve sempre intercorrere tra partecipazione politica e qualità sostanziale del rapporto di appartenenza. In tempi ancora precedenti qualcuno era arrivato addirittura a dubitare della compatibilità con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, tra i quali è senza dubbio da annoverare quello che sancisce la sovranità popolare, di una legge che estendesse il voto a tutti coloro che «stabilmente residenti fuori del nostro paese, senza alcun significativo rapporto con la comunità nazionale, abbiano semplicemente *un mero titolo giuridico* dedotto dalla

applicazione di una legge» che li riconosce come cittadini italiani. Ciò che si può fondatamente sostenere è che - almeno per ciò che riguarda la rappresentanza locale - la condizione del cittadino residente all'estero e quella del cittadino residente in Italia può essere ragionevolmente differenziata, perché diversi sono i presupposti della loro partecipazione alla vita della comunità di riferimento. Resta a molti la perplessità in ordine a una disciplina nazionale che, senza tenere conto del rapporto che lega cittadinanza e rappresentanza, ha aperto indiscriminatamente le porte alla partecipazione alle elezioni politiche di soggetti che, pur formalmente in possesso della cittadinanza, non possono dirsi appartenenti alla comunità dei «citoyens», membri della comunità politica, partecipi di quella *Bürgergesellschaft* fondata sui diritti fondamentali e sui doveri di solidarietà stabiliti dalla Costituzione, dei quali beneficiano e ai quali sono obbligati tutti coloro che si trovino quotidianamente a convivere su un medesimo territorio. I cittadini residenti all'estero, in quanto provvisti della *Staatsangehörigkeit(nationalité)* possono oggi partecipare, attraverso i propri autonomi rappresentanti, all'assunzione di decisioni politiche nazionali cui verosimilmente sono poco interessati e che sicuramente non li riguardano (mentre interessano e riguardano assai da vicino quegli altri soggetti, privi di *Staatsangehörigkeit* ma spesso partecipi della *Staatsbürgerschaft- citoyenneté* sostanziale, ai quali invece tale partecipazione è tuttora pervercacemente negata). E soprattutto si vedono riconosciuti tali diritti di partecipazione senza che sia loro richiesto, parallelamente, l'adempimento di quei doveri di solidarietà politica, economica e sociale che - come prescrive la Costituzione e come ha espressamente sottolineato la Corte costituzionale - al godimento dei diritti politici sono indissolubilmente legati.

\* Ordinario di diritto pubblico comparato nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università del Piemonte Orientale.

Si consenta di rinviare, per un'analisi dettagliata dei problemi costituzionali suscitati dalla legge n. 457/2001, a E. Grosso, *Legge costituzionale n. 1/2000*, in *Commentario della Costituzione*, iniziato da G. Branca e proseguito da A. Pizzorusso, *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1994-2004*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, in corso di pubblicazione; Id., *Il voto all'estero tra difficoltà applicative e dubbi di costituzionalità*, in *Quad. Cost.*, 2002, 346 ss.

Così, testualmente, la pagina di presentazione del sito Web del suddetto Ministero (cfr. <http://www.ministeroitalianinelmondo.it>).

Costoro non potevano essere cancellati se non in seguito a dichiarazione giudiziale di morte o trascorsi cento anni dalla nascita. Per autorizzare la cancellazione di altri soggetti, i quali non rientravano nelle categorie espressamente previste, il governo ha dovuto emanare un decreto legge (D.L. 10 maggio 2000, n. 111, recante «Disposizioni urgenti in materia di anagrafe degli italiani residenti all'estero e sulla revisione delle liste elettorali»), introducendo una nuova causa di cancellazione «per irreperibilità» quando risulti inesistente, tanto nel comune di provenienza quanto nell'AIRE, l'indirizzo all'estero, e quando si attesti il mancato ritorno della cartolina avviso, spedita a tutti i cittadini residenti all'estero in occasione di ogni consultazione elettorale, per due elezioni consecutive.

Pochi giorni prima del voto il ministro dell'interno, comunicando il numero definitivo degli italiani all'estero considerati "elettori", (circa 2 milioni e 800 mila), fece sapere che circa 800.000 nominativi risultavano irreperibili, anche se conteggiati ai fini del *quorum*. Cfr., sul punto, M. Ainis, *La legalità ferita*, 2005, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>.

Cfr. la l. cost. 23 settembre 1993, n. 2.

Dlg. 2 gennaio 1997, n. 9, art. 7.

Cfr. sul punto Corte cost. n. 377/2002, 408/2002, 533/2002, 536/2002.

Cfr. in proposito, oltre a Corte cost. n. 84/1997 e 48/2003, citate dalla decisione in commento, anche Corte cost. n. 42/1987 e 218/1993 per il TAA; 130/1987, 235/1988, 571/1989, 84/1994, 162/1995, per la Sicilia; 229/2001 per il FVG.

Cfr. Corte cost. n. 105/1957.

Già Jellinek identificava nel diritto ad essere iscritto nelle liste elettorali il vero contenuto concreto e azionabile del diritto di voto, e così la dottrina tende ancora oggi a costruirlo: cfr. G. Jellinek, *System der subjectiven öffentlichen Rechte*, Tübingen, 1905 (2° ed.), tr. it. *Sistema dei diritti pubblici subiettivi*, Milano, S.E.L., 1912, 177, il quale ricordava come l'interesse individuale connesso con il diritto elettorale abbia «per oggetto il riconoscimento dell'individuo, nella sua

qualità di elettore o di portatore di uno *status* attivo. Questo riconoscimento si riferisce innanzi tutto alla *pretesa di essere compreso nelle liste elettorali*. Vedi altresì T. Martines, *Artt. 56-58*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1984, 47, ma cfr. già C. Lavagna, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, in *Studi economico-giuridici dell'Università di Cagliari*, Firenze, Barbera, 1953, 30 ss.; vedi inoltre S. Furlani, *Liste elettorali*, in *Noviss. dig. it.*, IX, Torino, 1963, 963 ss.; Id., *Liste elettorali*, in *Noviss. dig. it.*, Appendice, IV, Torino, 1983, 994 ss.

S. Furlani, *Il voto dei cittadini residenti all'estero: alcune indicazioni di legislazione straniera*, in F. Lanchester (cur.), *Il voto degli italiani all'estero*, Roma, Bulzoni, 1988, 19.

Cfr., da ultimo la l. 16 gennaio 1992, n. 15

Il testo originario dell'art. 11 del D.P.R. n. 223/1967, pur limitando il voto ai cittadini «compresi nel registro della popolazione stabile del comune», disponeva che gli emigrati in via definitiva, nonostante l'avvenuta cancellazione dalle liste anagrafiche, restassero comunque compresi nelle liste elettorali per un periodo di sei anni. Inoltre i residenti all'estero potevano chiedere in qualsiasi momento l'iscrizione o la reinscrizione nelle liste elettorali stesse. La legislazione italiana è dunque *sempre* stata improntata a un principio di *favor* nei confronti dell'esercizio del voto da parte degli emigrati, laddove altri paesi prevedono *tout-court* la cancellazione dalle liste e la privazione del diritto in questione.

Art. 1, commi I e II.

L'art. 4 precisa che il cittadino trasferito all'estero può essere cancellato dai suddetti elenchi soltanto: a) se ristabilisce la propria residenza nello stesso comune italiano; b) se ristabilisce la propria residenza in un diverso comune della Repubblica; c) per morte accertata o comunque giudizialmente dichiarata; d) per irreperibilità presunta, trascorsi cento anni dalla nascita o dopo l'effettuazione di due successive rilevazioni censuarie; e) per perdita della cittadinanza italiana; f) per trasferimento nell'AIRE di un altro comune. Gli ufficiali di stato civile *non possono* cancellare il cittadino trasferito all'estero dalle liste elettorali se non in tali casi tassativi.

La giurisprudenza sul punto è costante già da tempi risalenti: cfr. C.Cost. 43/1961, 6/1963, 60/1963, 168/1963, 96/1968, 39/1973. Più recentemente cfr. Corte cost. n. 429/1995, 107/1996, 160/1996, 260/2002.

Se così non fosse, a tacer d'altro, si dovrebbe dedurre l'esistenza di un vincolo costituzionale in relazione al tipo di sistema elettorale, mentre, al contrario, l'esito elettorale «dipende esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche ed amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari» (C.Cost. n. 43/1961). Più recentemente, in relazione alla disciplina della distribuzione dei seggi tra le liste collegate contenuta nella legge per l'elezione dei consigli dei Comuni con più di 15.000 abitanti, la Corte ha avuto modo di ribadire la stessa conclusione, sostenendo che il principio di eguaglianza del voto non si estende al risultato, e consente dunque al legislatore ordinario di attribuire, mediante l'adozione delle regole elettorali che appaiano di volta in volta più adatte alle *mutevoli* esigenze di ogni tipo di consultazione, peso diverso al voto di ciascun elettore nel contributo da esso fornito alla distribuzione dei seggi: cfr. ancora C.Cost. 429/1995, 107/1996, 160/1996.

Il dibattito in Assemblea costituente fu in effetti, sul punto, assai accanito. La Dc, i liberali, i demo-liberali e i monarchici erano favorevoli al voto obbligatorio giuridicamente sanzionato, mentre il Pci, i socialisti, i repubblicani e gli azionisti erano nettamente contrari. Era soprattutto la Dc a temere la migliore capacità di mobilitazione elettorale delle sinistre e ad auspicare quindi l'introduzione del voto obbligatorio come incentivo ad andare a votare per i settori più moderati e meno politicizzati della società. La formula finale della disposizione fu il risultato di un compromesso tra le opposte esigenze politiche, che lasciava di fatto impregiudicata la questione dell'obbligatorietà giuridica del voto e ne rinviava alla legge ordinaria la soluzione. Per una ricostruzione del dibattito e dei singoli argomenti spesi da ciascun oratore, cfr. in particolare E. Bettinelli, *All'origine della democrazia dei partiti*, Milano, 1982, 105 ss.; G. Cordini, *Il voto obbligatorio*, Roma, Bulzoni, 1988, 80 ss.

Le leggi elettorali per la Camera e il Senato approvate nel 1948 prevedono - salve alcune eccezioni espressamente stabilite - che l'elettore non votante il quale non avesse fornito una giustificazione al mancato adempimento del dovere di voto fosse iscritto, a cura del Sindaco, in una lista esposta per 30 giorni all'albo comunale, mentre sul suo certificato di buona condotta fosse riportata per 5 anni la menzione «non ha votato» (così art. 90 t.u. n. 26/1948; art. 25 l. n. 29/1948). Erano peraltro previste numerose eccezioni, che consentivano al sindaco di "giustificare" il mancato esercizio

del voto. Analoghe disposizioni furono previste nella legislazione elettorale successiva (Cfr. artt. 4, 75 e 115 del testo originario del d.p.r. n. 361/1957), mentre nulla di simile fu mai disposto per le elezioni comunali, provinciali e regionali. Tutte le sanzioni sopra ricordate sono state comunque cancellate in occasione della riforma delle leggi elettorali del 1993. L'art. 1 della l. n. 277/1993 ha infatti modificato l'art. 4 del d.p.r. del 1957, stabilendo che «il voto è un diritto di tutti i cittadini, il cui libero esercizio deve essere garantito e promosso dalla Repubblica», e abrogando contestualmente l'art. 115 dello stesso d.p.r. Per ulteriori indicazioni si rinvia a E. Grosso, *Art. 48*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, Utet, in corso di pubblicazione.

Cfr. ad es. E. Bettinelli, *Diritto di voto*, in *Digesto pubbl.*, V, Torino, 1990, 220.

M. Iacometti, *Sull'obbligatorietà del voto nelle consultazioni popolari dell'ordinamento giuridico italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 56; G. Cordini, *Il voto*, cit., spec. 92 ss., 122 ss.; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, 7<sup>a</sup> ed., Padova, Cedam, 1976, 435.

Di una «posizione mediana», tra le opposte tesi della doverosità giuridica del voto e dell'assenza di qualsiasi vincolo costituzionale in materia, parla G. Passaniti, *Il "non voto" dei friulani all'estero: l'annosa questione del voto come "dovere civico" all'esame della Corte costituzionale*, in *Forum di quaderni costituzionali*. La Corte, qualificando tale obbligo come «significante solo sul piano socio-politico» avrebbe dato ad esso rilevanza, ma non lo avrebbe considerato come la violazione di un preciso dovere. In realtà, il fatto stesso che la Corte abbia utilizzato il principio di doverosità del voto come legittimante una differenziazione di trattamento tra le due categorie di cittadini, dimostra che essa ha voluto attribuire alla norma costituzionale un preciso significato giuridico, produttivo di specifiche conseguenze, ancorché il principio in parola risulti (attualmente) sprovvisto di sanzioni.

Si rinvia in proposito, per più approfondite considerazioni, a E. Grosso, *La titolarità del diritto di voto*, Torino, Giappichelli, 2001, spec. 147 ss.; Id., *Legge costituzionale n. 1/2000*, cit.

Problema diverso era ed è quello della garanzia concreta che tutti i cittadini residenti all'estero risultino effettivamente iscritti nelle liste elettorali, e possano dunque di fatto, oltre che di diritto, esercitare il diritto di voto (anche tornando in patria). Problema che, come sottolinea 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, Cedam, 1990, 296, non è stato mai risolto in modo soddisfacente dall'ordinamento elettorale italiano. Ancora oggi, infatti, gli iscritti all'AIRE (che funziona su base volontaria) sono solo una minima parte dei cittadini italiani effettivamente residenti all'estero.

Sul diverso significato della *citoyenneté* rispetto alla *nationalité*, e sul rapporto tra cittadinanza come appartenenza alla comunità politica e cittadinanza come mera appartenenza giuridica allo Stato, si rinvia a E. Grosso, *Le vie della cittadinanza*, Padova, Cedam, 1997, spec. 30 ss.

Com'è stato opportunamente rilevato, «la fissazione di una normativa incentrata sulla volontà da parte del legislatore di interpretare con criteri chiaramente selettivi e non estensivi o globali il riconoscimento dell'elettorato attivo politico ai cittadini residenti all'estero è indicativa in ultima analisi di un processo di valutazione che si traduce in un affievolimento della cittadinanza quale eminente elemento distintivo dell'iscrizione nelle liste elettorali» (così S. Furlani, *Il voto dei cittadini residenti all'estero*, cit., 22).

L'art. 20, comma I, della L. n. 459/2001 che ha dato attuazione alla nuova normativa costituzionale in materia di voto all'estero dispone che «sono abolite le agevolazioni di viaggio previste dall'articolo 117 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni, e dall'articolo 26 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, nonché, limitatamente alle elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, quelle previste dall'articolo 2 della legge 26 maggio 1969, n. 241». Per le elezioni comunali, provinciali e regionali sono dunque ancora in vigore le norme riguardanti le incentivazioni economiche previste dalla l. n. 241/1969 in relazione ai viaggi compiuti mediante l'utilizzo del mezzo ferroviario.

La stessa Corte costituzionale, nel constatare che il voto «ha una fondamentale funzione di interesse pubblico, in quanto attiene all'esercizio della sovranità che l'art. 1 della nostra Costituzione dichiara appartenere al popolo», ha espressamente affermato, a proposito del rimborso delle spese di viaggio per gli elettori emigrati, che «è certamente non solo conforme ma voluto dalla Costituzione, che la legge stabilisca tutte quelle misure, anche di ordine economico,



le quali facilitino l'accesso delle masse popolari alle urne», concludendo che «in questo spirito, l'indirizzo diretto a favorire gli emigranti per ragioni di lavoro - già in parte realizzato col viaggio gratuito dalla frontiera - dovrebbe essere attuato nella misura massima possibile» (cfr. Corte cost. n. 39/1973).

Per tale tipo di prospettazione si rinvia a E. Grosso, *La limitata garanzia dei diritti di partecipazione politica nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in G. Zagrebelsky (cur.), *Diritti e costituzione nell'Unione Europea*, Roma-Bari, Laterza, 2003, 172 ss. Cfr. in proposito, in particolare, G. Ferrara, *I diritti politici nell'ordinamento europeo*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 1999: La Costituzione europea*, Atti del XIV convegno annuale tenutosi a Perugia il 7-8-9 ottobre 1999, Padova, Cedam, 2000, 480 ss., il quale ritiene che la caratteristica comune dei diritti politici sia la loro attitudine ad esprimere il potere politico (la quantità di potere politico) di chi ne è titolare.

Oltre agli scritti già citati ricordiamo, in proposito, F. Caporilli, *Il voto degli italiani all'estero*, in S. Panizza - R. Romboli, (cur.), *L'attuazione della Costituzione. Recenti riforme e ipotesi di revisione*, Pisa, Plus, 2004, spec. 36; Id., *Il voto per corrispondenza degli italiani all'estero: una conquista per la democrazia?* In *Foro It.*, 2003, 2250 ss.; N. Vizioli, *La Corte non dissolve i dubbi sul voto degli italiani all'estero ma li aumenta*, in *Giur. Cost.*, 2003, 1481 ss.; G. Busia, *Sulle modalità di espressione della volontà forti dubbi di legittimità costituzionale*, in *Guida al diritto*, n. 2, 2002.

Una relazione che, come si evince da una semplice rassegna di diritto comparato, si manifesta in tutti i paesi o esplicitamente, attraverso specifiche limitazioni al diritto di voto di alcuni o di tutti i cittadini residenti all'estero, o implicitamente, attraverso la previsione di singole cause di perdita della cittadinanza per coloro che si trasferiscono stabilmente in uno Stato estero (cfr. sul punto E. Grosso, *La titolarità*, cit., 125 ss.).

U. De Siervo, *Il voto dei cittadini residenti all'estero*, cit., 302.

Di una società aperta dei cittadini, una *Bürgergesellschaft* contrapposta allo *Staatsvolk*, comunità chiusa di sangue e di suolo, parla in particolare U.K. Preuß, *Zum verfassungstheoretischen Begriff des Staatsbürgers in den modernen Gesellschaft*, in U.K. Preuß, (cur.), *Staatsbürgerschaft und Zuwanderung*, Bremen, Zerp, 1993, 21 ss. Per maggiori indicazioni sul punto cfr. E. Grosso, *La titolarità*, cit., 103 ss.; Id., *Sull'obbligo di prestazione del servizio di leva da parte degli apolidi. Spunti di riflessione verso possibili nuove concezioni della cittadinanza*, in *Giur. Cost.*, 1999, 1705 ss.

Cfr. in particolare Corte Cost. n. 172/1999, in materia di adempimento degli obblighi di leva da parte dell'apolide, sulla quale cfr. E. Grosso, *Sull'obbligo di prestazione del servizio di leva da parte degli apolidi*, cit., 1705 ss. In tale rilevante decisione, la Corte ha espressamente sottolineato che gli apolidi concorrono a pieno titolo, insieme ai cittadini, a definire quella comunità in senso ampio (più ampia di quella fondata sul possesso della cittadinanza in senso giuridico-formale), cui la Costituzione riconosce il possesso dei diritti fondamentali, da retribuire attraverso l'adempimento dei doveri di solidarietà. La «difesa della patria» (con il connesso obbligo di svolgere il servizio militare, laddove previsto dalla legge) diventa in quest'ottica difesa dell'ordinamento costituzionale, che tutti (cittadini o non-cittadini), in quanto godano dei suoi privilegi, sono tenuti a difendere.