

SENTENZA N. 173
ANNO 2005

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Fernanda	CONTRI	Presidente
- Guido	NEPPI MODONA	Giudice
- Piero Alberto	CAPOTOSTI	“
- Annibale	MARINI	“
- Franco	BILE	“
- Giovanni Maria	FLICK	“
- Francesco	AMIRANTE	“
- Ugo	DE SIERVO	“
- Romano	VACCARELLA	“
- Paolo	MADDALENA	“
- Alfio	FINOCCHIARO	“
- Alfonso	QUARANTA	“
- Franco	GALLO	“

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Friuli Venezia-Giulia 11 dicembre 2003, n. 21 (Norme urgenti in materia di enti locali, nonché di uffici di segreteria degli assessori regionali), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 13 febbraio 2004, depositato in cancelleria il 20 successivo ed iscritto al n. 23 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione della Regione Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2005 il Giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

uditi l'avvocato dello Stato Gaetano Zotta per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 13 febbraio 2004 e depositato il successivo 20 febbraio, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 dicembre 2003, n. 21 (Norme urgenti in materia di enti locali, nonché di uffici di segreteria degli assessori regionali), in riferimento all'art. 48 della Costituzione ed alle norme statutarie e relative norme di attuazione in materia di elezioni negli enti locali, in specie all'art. 5 (*recte*: art. 4) dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia ed all'art. 7 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni).

2. — Il ricorrente premette che la disposizione impugnata inserisce il comma 3-*bis* all'articolo 3-*ter* della legge regionale 9 marzo 1995, n. 14 (Norme per le elezioni comunali nel territorio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia), il quale prevede che per determinare il *quorum* dei votanti richiesto dal comma 1 del medesimo art. 3-*ter*, <<non sono computati fra gli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune quelli iscritti nell'anagrafe degli elettori residenti all'estero>>. Tale previsione integra quanto previsto dal citato art. 3-*ter*, il cui comma 1 dispone che, nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti, qualora venga ammessa e votata una sola lista ovvero un solo gruppo di liste collegate, l'elezione rimanga valida <<se il candidato alla carica di Sindaco ha riportato un numero di voti validi non inferiore al cinquanta per cento dei votanti ed il numero dei

votanti non è stato inferiore al cinquanta per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune>>.

La difesa erariale censura la predetta disposizione, in primo luogo in quanto, integrando e modificando la vigente disciplina legislativa regionale in materia di elezioni comunali, inciderebbe in una materia non attribuita alla competenza legislativa esclusiva della Regione <<a termini di statuto>>.

La disposizione impugnata sarebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 48 della Costituzione, che afferma il principio di eguaglianza del voto, il quale si estrinsecerebbe anche nella salvaguardia del corpo elettorale. Quest'ultimo – secondo il ricorrente – resterebbe leso quando alcuni dei suoi componenti ne vengano estromessi, sia pure ai fini dell'accertamento di determinati *quorum*. L'art. 48 della Costituzione sarebbe inoltre violato – ad avviso della difesa erariale – anche sotto un ulteriore profilo, in quanto sarebbe in qualche misura anche limitata l'effettività del diritto di voto <<– in positivo ed in negativo, mediante l'astensione – dei cittadini residenti all'estero>>. Il ricorrente deduce infine che l'applicazione della norma censurata comporterebbe che i residenti all'estero, qualora si recassero 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*.

3. — Nel giudizio si è costituita la Regione Friuli-Venezia Giulia, in persona del Presidente della Regione in carica, chiedendo – sia nell'atto di costituzione che nella memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica – che la questione venga dichiarata inammissibile ed infondata.

In primo luogo, la Regione deduce l'insussistenza della pretesa violazione dello statuto speciale, sulla base della <<pacifica interpretazione dell'art. 4, n. 1-*bis* dello statuto>> che assegna alla Regione la competenza legislativa in materia di “ordinamento degli enti locali”, sulla base dell'art. 7 delle norme di attuazione del medesimo statuto in materia di ordinamento degli enti locali (di cui al d.lgs. n. 9 del 1997), il quale dispone che la Regione <<disciplina il procedimento di elezione negli enti locali, esercitandone tutte le funzioni>>, nonché sulla base del consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo il quale le elezioni degli enti locali rientrano nella materia “ordinamento degli enti locali”.

Anche la dedotta violazione dell'art. 48 della Costituzione sarebbe infondata, sotto tutti i profili invocati. La disposizione censurata, infatti, non recherebbe alcun *vulnus* al principio di eguaglianza del voto, dal momento che il voto reso dagli iscritti nell'anagrafe degli elettori residenti all'estero sarebbe in tutto e per tutto identico agli altri, sia nel momento della sua espressione che in quello della determinazione dei risultati elettorali, attenendo la norma impugnata al solo momento – precedente – in cui viene determinato il *quorum* di partecipazione alle elezioni; né sarebbe limitata l'effettività del diritto di voto <<– in positivo ed in negativo, mediante l'astensione – dei cittadini residenti all'estero>>, essendo il voto dovere civico e l'astensionismo non un <<modo di espressione della volontà politica, ma solo una violazione di un dovere costituzionale, tanto più grave quando si tratta di eleggere gli organi fondamentali di un comune>>.

Solo *ad abundantiam* la resistente sostiene che la norma censurata, riducendo il *quorum* di partecipazione alle elezioni in relazione alla consistenza di quella fascia di elettori per la quale la probabilità di una effettiva partecipazione è più bassa, si muoverebbe nello spazio ad essa consentito al fine di salvaguardare la validità delle elezioni e la possibilità del rinnovamento degli organi politici degli enti locali.

4. — All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nelle memorie scritte.

Considerato in diritto

1. — La questione di legittimità costituzionale, sollevata in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della Regione Friuli-Venezia Giulia con il ricorso indicato in epigrafe, ha ad oggetto l'art. 1, comma 2, della legge della medesima Regione 11 dicembre 2003, n. 21 (Norme urgenti in materia di enti locali, nonché di uffici di segreteria degli assessori regionali),

impugnato per violazione dell'art. 48 della Costituzione e delle norme statutarie sulla competenza legislativa in materia elettorale, in specie dell'art. 5 (*recte*: art. 4) dello statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia e delle relative disposizioni di attuazione, in specie dell'art. 7 del d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni).

La disposizione censurata stabilisce che, ai fini del raggiungimento del *quorum* del cinquanta per cento richiesto per la validità dell'elezione del Sindaco nei Comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti qualora sia presentata una sola lista ovvero un solo gruppo di liste collegate, non sono computati gli elettori "iscritti nell'anagrafe degli elettori residenti all'estero". Tale norma, secondo il ricorrente, sarebbe in contrasto sotto vari profili con il principio di eguaglianza del voto, nonché con le predette norme statutarie e relative disposizioni di attuazione, che non attribuirebbero alla Regione Friuli-Venezia Giulia alcuna competenza legislativa in materia.

2. — La questione non è fondata.

Il primo profilo da esaminare concerne la competenza della Regione Friuli-Venezia Giulia a disciplinare le elezioni degli enti locali. A questo proposito va ricordato che la denunciata legge regionale n. 21 del 2003 modifica la precedente legge n. 14 del 1995 e che il sistema di elezione del sindaco configurato dalla disposizione regionale censurata riproduce —eccettuata la norma impugnata sul computo degli elettori residenti all'estero — quello previsto dall'art. 71, comma 10, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), il quale per i Comuni fino a 15.000 abitanti nei quali sia presente una sola lista o un solo gruppo di liste collegate prevede appunto un *quorum* strutturale, oltre che funzionale.

La competenza legislativa della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia si fonda sull'art. 4, n. 1-*bis*, dello statuto speciale, così come modificato dall'art. 5 della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2 (Modifiche ed integrazioni agli statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige), che attribuisce alla potestà legislativa esclusiva della Regione "l'ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni". L'art. 7 del d.lgs. n. 9 del 1997, specifica l'ambito di questa disposizione, espressamente stabilendo che <<la Regione disciplina il procedimento di elezione negli enti locali, esercitandone tutte le funzioni, compresa la fissazione e l'indizione dei comizi elettorali>>.

A tutto questo va aggiunto che la giurisprudenza di questa Corte ha ripetutamente affermato, anche in riferimento alle citate prescrizioni legislative, che la legislazione elettorale non è di per sé estranea alla materia dell'ordinamento degli enti locali, poiché la configurazione degli organi di governo, i loro rapporti, le loro modalità di formazione e quindi anche le modalità di elezione degli organi rappresentativi costituiscono aspetti di questa materia riservata alle Regioni a statuto differenziato (cfr. *ex plurimis* sentenze n. 84 del 1997, n. 48 del 2003). Sotto questo profilo quindi, nel caso in esame, non può essere contestata la competenza della Regione Friuli-Venezia Giulia a disciplinare il computo degli elettori ai fini del *quorum* partecipativo alle elezioni per il rinnovo degli organi comunali.

3. — La seconda censura è prospettata dal ricorrente in riferimento all'art. 48 della Costituzione, sia sotto il profilo della mancata <<salvaguardia del corpo elettorale>>, sia sotto il profilo della limitazione dell'effettività del diritto di voto mediante l'astensione.

Questa censura non è condivisibile. Secondo la giurisprudenza di questa Corte, il principio di eguaglianza del voto, sancito dall'art. 48, secondo comma, della Costituzione, non è finalizzato ad una generica salvaguardia del corpo elettorale, ma è diretto <<ad assicurare la parità di condizione dei cittadini nel momento in cui il voto viene espresso>>, senza riguardare fasi anteriori o successive a tale momento (ordinanze n. 260 del 2002 e n. 160 del 1996, sentenza n. 107 del 1996). La determinazione del *quorum* partecipativo prevista dalla norma censurata non incide, concernendo una condizione di validità del voto, sull'espressione dello stesso, ma attiene ad un momento precedente e non rientra quindi nella previsione dell'art. 48, secondo comma.

Né tanto meno risulta violata la medesima norma costituzionale sotto il profilo che, secondo il ricorrente, verrebbe limitata l'effettività del diritto di voto, neutralizzando il significato

dell'astensione degli elettori residenti all'estero. In proposito –a prescindere dal rilievo che l'astensione nel voto è diversa dalla mancata partecipazione al voto – è sufficiente osservare che, in presenza della prescrizione dello stesso art. 48, secondo cui l'esercizio del diritto di voto “è dovere civico”, il non partecipare alla votazione costituisce una forma di esercizio del diritto di voto significante solo sul piano socio-politico.

Un terzo profilo di violazione del principio di eguaglianza del voto sarebbe infine costituito, secondo il ricorrente, dal fatto che gli elettori residenti all'estero, qualora si recassero 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*>>. Si tratta di una censura destituita di fondamento, in quanto non è ravvisabile alcun vizio di legittimità, dal momento che è logico che i cittadini iscritti nell'anagrafe dei residenti all'estero, qualora esprimano il voto, vengano computati tra i votanti.

In realtà, l'introduzione di un regime speciale per gli elettori residenti all'estero, ai fini del calcolo del *quorum* di partecipazione alle elezioni in oggetto, lungi dal costituire una lesione del principio di eguaglianza del voto, persegue una logica di favore verso il puntuale rinnovo elettorale degli organi degli enti locali. Ed infatti questo regime trova la sua giustificazione nell'alto tasso di emigrazione che caratterizza alcune aree della Regione Friuli-Venezia Giulia, il quale potrebbe determinare il mancato raggiungimento del *quorum* richiesto, con conseguente annullamento delle elezioni e successivo commissariamento del Comune in attesa dell'indizione di nuove elezioni che peraltro, ai sensi dell'art. 7 della legge regionale 21 aprile 1999, n. 10 (Norme in materia di elezioni comunali e provinciali, nonché modifiche alla legge regionale 9 marzo 1995, n. 14), si possono svolgere soltanto in un turno unico annuale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 dicembre 2003, n. 21 (Norme urgenti in materia di enti locali, nonché di uffici di segreteria degli assessori regionali) sollevata, in riferimento all'art. 48 della Costituzione, all'art. 4 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia ed all'art. 7 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni) dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 maggio 2005.

Fernanda CONTRI, Presidente

Piero Alberto CAPOTOSTI, Redattore

Depositata in Cancelleria il 4 maggio 2005.