

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **39/1973** (ECLI:IT:COST:1973:39)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **BONIFACIO** - Redattore: - Relatore: **DE MARCO**

Camera di Consiglio del **07/03/1973**; Decisione del **05/04/1973**

Deposito del **12/04/1973**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **6625**

Atti decisi:

N. 39

SENTENZA 5 APRILE 1973

Deposito in cancelleria: 12 aprile 1973.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 102 del 18 aprile 1973.

Pres. BONIFACIO - Rel. DE MARCO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO, Presidente - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Dott. LUIGI OGGIONI- Dott. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI - Avv. LEONETTO AMADEI - Prof. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Prof. GUIDO ASTUTI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 22 aprile 1972, riapprovata il 21 luglio 1972 recante "Assistenza ai lavoratori pugliesi emigrati e rientrati in occasione della consultazione elettorale del 7 e 8 maggio 1972", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 10 agosto 1972, depositato in cancelleria il 19 successivo ed iscritto al n. 55 del registro ricorsi 1972.

Visto l'atto di costituzione del Presidente della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 1973 il Giudice relatore Angelo De Marco;

uditi il sostituto avvocato generale dello Stato Cesare Soprano, per il Presidente del Consiglio dei ministri, e l'avv. Antonio Sorrentino, per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto:

1. - Con legge approvata nella seduta del 22 aprile 1972 ed avente per oggetto "Assistenza ai lavoratori pugliesi emigrati e rientrati in occasione della consultazione elettorale del 7 e 8 maggio 1972" il Consiglio regionale della Regione Puglia attribuiva a detti lavoratori il rimborso delle spese ferroviarie dal posto di lavoro all'estero al confine italiano e viceversa.

Con deliberazione 24 marzo 1972, il Consiglio dei ministri, rilevando che tale legge contrastasse con la Costituzione e, specificamente, con l'art. 117, in quanto emanata in materia non trasferita alla competenza regionale, la rinviava al Consiglio regionale, che, peraltro, nella seduta del 21 luglio 1972 la riapprovava all'unanimità, dandone comunicazione al Commissario del Governo in data 26 luglio stesso.

Con ricorso notificato al Presidente della Giunta della Regione Puglia il 10 agosto 1972, il Presidente del Consiglio dei ministri, a seguito di analoga deliberazione del Consiglio stesso, in data 31 luglio 1972 impugnava tale legge davanti a questa Corte, chiedendone la dichiarazione di illegittimità, in tutte le sue disposizioni, per violazione degli artt. 117 e 3 della Costituzione.

I motivi di gravame vengono, in sostanza, così esposti dall'Avvocatura generale dello Stato:

1) Violazione dell'art. 117 della Costituzione in quanto:

a) Tenuto presente che, in base alla legislazione statale (t.u. delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361), allo scopo evidente di incentivare l'esercizio dell'elettorato attivo, considerato dovere civico, vengono accordate agli elettori che debbono votare fuori della loro abituale residenza, alcune facilitazioni di viaggio, che vanno dalla riduzione del 70% sulle tariffe ferroviarie, per gli elettori che debbano spostarsi nell'interno del territorio dello Stato, alla gratuità del viaggio dal confine dello Stato alla sede della votazione e viceversa per gli elettori emigrati per motivi di lavoro, che rimpatriano per le elezioni, è chiaro che, per ragione di materia (disciplina dell'esercizio dell'elettorato attivo), deve escludersi ogni competenza regionale al riguardo, sia legislativa, sia amministrativa.

b) Infatti la Regione Puglia, con la legge impugnata, ha ritenuto di esercitare i poteri spettanti in base all'art. 117 della Costituzione in materia di "beneficenza pubblica e di assistenza ospedaliera" e, più precisamente, di una non bene chiarita assistenza sociale.

Ma, evidentemente, non può parlarsi di pubblica beneficenza, in quanto questa presuppone uno stato d'indigenza, che va, poi, accertato caso per caso, e non può presumersi per una intera categoria di lavoratori che, benché indubbiamente benemerita, non può certo definirsi

indigente.

Amaggior ragione, poi, si è fuori della materia dell'assistenza perché la competenza della Regione in tale materia è limitata all'assistenza sanitaria ed ospedaliera.

2) Violazione dell'art. 3 della Costituzione, in quanto con la legge impugnata si porrebbe in essere una ingiustificata disparità di trattamento tra i lavoratori pugliesi e tutti gli altri lavoratori e cittadini nell'esercizio del loro diritto-dovere di voto.

2. - Si è costituito per resistere al ricorso il Presidente pro-tempore della Regione Puglia, debitamente autorizzato con deliberazione 28 agosto 1972, n. 631, il di cui patrocinio nell'atto di costituzione, a confutazione dei motivi di ricorso, deduce, in sostanza, quanto segue:

1) In ordine alla denunziata violazione dell'art. 117 della Costituzione:

a) La concezione sotto il profilo della beneficenza pubblica, che sta a base del ricorso, contraddice alla nozione di essa, quale assunta dalla Costituzione e che ha riguardo alla successiva evoluzione della materia, come riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Infatti la sentenza n. 139 del 1972 ha precisato, attraverso l'esame dell'evoluzione legislativa in materia, che col termine di beneficenza pubblica si individua un complesso di attività, caratterizzate dalla discrezionalità delle prestazioni, erogabili a favore di tutti coloro che versano in condizioni di bisogno.

Pertanto, la Regione Puglia, con l'accordare il rimborso del biglietto ferroviario estero, altro non ha fatto che venire incontro alla situazione degli emigranti, che, pur non potendosi considerare indigenti secondo l'angusta concezione del ricorso, sono tuttavia indiscutibilmente in stato di bisogno.

b) L'assunto dell'Avvocatura dello Stato secondo il quale le agevolazioni ferroviarie accordate agli elettori dello Stato sono preordinate al fine di agevolare l'esercizio del dovere di voto e di costituire un incentivo e non a fini assistenziali, non è fondato.

Proprio la differenza tra l'agevolazione accordata agli elettori che votano fuori del luogo di abituale dimora (riduzione del 70%) e quella maggiore accordata agli elettori, che, emigrati all'estero per ragioni di lavoro, rientrano in Italia per votare (trasporto gratuito dal confine alla sede di votazione) sta a dimostrare la relazione, anche in parte, con lo stato di bisogno del lavoratore emigrato all'estero e con gli oneri maggiori che deve sopportare il diritto di voto e, quindi, per la medesima qualificazione assistenziale, che si vorrebbe negare alla provvidenza regionale.

c) Nessun contrasto con la legge nazionale, ma semplice integrazione delle provvidenze accordate dallo Stato, sempre nella realizzazione dello stesso fine, pone in essere, poi, l'impugnata legge regionale, che ha accordato qualcosa di più di quanto concesso dallo Stato agli elettori emigrati per ragioni di lavoro che rientrano dall'estero per votare.

2) In ordine alla denunziata violazione dell'art. 3 della Costituzione:

Non si può, d'altra parte, parlare di violazione del principio di eguaglianza, in quanto la disciplina differenziata posta in essere con la legge impugnata trova razionale giustificazione nella particolare condizione degli emigrati pugliesi, discrezionalmente apprezzata dalla Regione, e risponde a quella funzione di adeguamento della legislazione alle esigenze delle singole Regioni, che costituisce la ragione d'essere dell'istituto regionale.

Nell'interesse della Regione Puglia si conclude, pertanto, chiedendo che il ricorso venga

disatteso.

3. - Con memoria depositata il 22 febbraio 1973 l'Avvocatura dello Stato ha ribadito le proprie tesi, sostenendo che la materia di cui alla legge impugnata non rientra nell'ambito della beneficenza pubblica - secondo il concetto che di essa ha dato la Corte costituzionale con la sentenza n. 139 del 1972 - bensì è materia elettorale.

Considerato in diritto:

1. - Con il ricorso in esame viene proposta a questa Corte la questione se la legge della Regione Puglia 21 luglio 1972 - con la quale si dispone che agli elettori pugliesi, emigrati all'estero per ragioni di lavoro e rientrati nella regione per partecipare alla consultazione elettorale nazionale del 7-8 maggio 1972 sia rimborsato il costo del biglietto di viaggio dalla stazione più vicina al loro posto di lavoro all'estero fino al confine - violi gli artt. 117 e 3 della Costituzione, avendo stabilito in materia che non è di competenza regionale ed avendo adottato per gli emigranti pugliesi un trattamento più favorevole e non giustificato di quello usato dallo Stato ai lavoratori di altre Regioni, rientrati in Italia per esercitare il diritto di voto.

2. - È necessario, anzitutto, precisare in quale sede e sotto quale profilo giuridico la legislazione statale abbia stabilito che a coloro che debbano esercitare il diritto di voto fuori della loro sede abituale siano accordate talune agevolazioni di viaggio.

La sede è il testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, approvato con d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, e le norme che interessano ai fini del decidere sono quelle contenute negli artt. 116 e 117.

Dal testo di tali articoli si rilevano due elementi:

a) il richiamo ad una particolare tariffa ridotta (articolo 116);

b) la concessione dell'agevolazione "agli elettori" (articolo 116) ed "agli emigrati per motivi di lavoro" (art. 117) genericamente indicati, senza alcuna ulteriore specificazione che possa avere un qualsiasi riferimento alle condizioni economiche dei beneficiari.

Il richiamo alla particolare tariffa ridotta porta subito l'attenzione sul decreto ministeriale 22 settembre 1954 sulle "Concessioni speciali per determinati trasporti di persone, di bagagli e di altre cose sulle Ferrovie dello Stato".

Tutte le concessioni contemplate in tale decreto concessioni che vanno da riduzioni delle tariffe dal 10 al 70% fino alla gratuità - si riferiscono, infatti, a viaggi che direttamente o indirettamente interessano lo Stato, il quale, nella maggior parte dei casi, se ne assume l'onere col relativo rimborso alle Ferrovie.

Il fondamento giuridico delle agevolazioni accordate dalle sopra richiamate norme della legge statale va, dunque, ricercato nel secondo comma dell'art. 48 della Costituzione, che qualifica "dovere civico" l'esercizio del diritto di voto.

Dovere che 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.

Dal che deriva, altresì, la rilevanza costituzionale delle forme ed i limiti di quell'esercizio,

che trovano nell'art. 1 sopra citato la previsione e nell'art. 48, secondo comma, la specificazione: "Il voto è personale ed eguale, libero e segreto".

Ne consegue che quelle concessioni, accordate a tutti indistintamente gli elettori ed a tutti indistintamente gli emigrati per ragioni di lavoro, senza riguardo alle loro condizioni economiche, hanno per fondamento giuridico il riconoscimento dell'interesse pubblico, connesso alla sopra illustrata fondamentale funzione dell'esercizio del diritto di voto.

Non solo, ma l'importanza di tale funzione e le conseguenze che dal suo non corretto esercizio potrebbero derivare nella costituzione degli organi supremi ai quali è affidato uno dei poteri essenziali dello Stato - quello legislativo - postulano, in materia, il più scrupoloso rispetto del principio di eguaglianza, che assicuri la par condicio dei cittadini nel momento in cui, con l'espressione del loro voto, in sostanza, danno concreto contenuto alla sovranità popolare.

3. - Da quanto precede risulta in modo evidente che:

a) in materia di disciplina delle forme e limiti dell'esercizio dell'elettorato politico attivo, unico legittimato a provvedere è lo Stato;

b) lo Stato, nel provvedere in tale materia, deve attenersi al più rigoroso rispetto del principio di eguaglianza, onde assicurare la par condicio di tutti gli elettori nell'esercizio del loro diritto - dovere di voto;

e) nessuna potestà legislativa o amministrativa in materia spetta alle Regioni, sia a statuto speciale sia a statuto ordinario e, quindi, non è ammissibile neppure una competenza ad emettere provvedimenti integrativi di quelli statali;

d) esula completamente dalle concessioni di viaggio accordate dallo Stato agli elettori che debbano votare fuori dalla sede della loro residenza abituale, anche se provenienti dall'estero ove siano emigrati per ragioni di lavoro, un qualsiasi elemento che le possa far ricondurre sotto il concetto di beneficenza o assistenza pubblica.

4. - Ancorché la Regione Puglia abbia dichiarato che, con la legge impugnata, ha inteso provvedere nell'esercizio dei poteri spettantile, in forza dell'art. 117 della Costituzione, nella materia della beneficenza ed assistenza pubblica, dal richiamo espresso "alle elezioni politiche del 7 e 8 maggio 1972", dalla concessione del rimborso delle spese di viaggio, per il percorso ferroviario in territorio estero, non compreso nella concessione statale di cui all'art. 117 del t.u. n. 361 del 1957 e dal fatto che la concessione stessa è accordata indistintamente a tutti "i lavoratori emigrati che dimostreranno di avere esercitato il loro diritto di elettorato attivo in uno dei Comuni della Regione Puglia" senza riguardo alle condizioni economiche di essi, chiaramente si evince che, in sostanza, con tale legge la Regione ha voluto soltanto integrare la sopra richiamata concessione statale.

Ossia, la Regione, sia pure in forma asseritamente integrativa, ha legiferato in quella materia della disciplina "delle forme e limiti" dell'esercizio dell'elettorato attivo, che, come sopra si è dimostrato, è di esclusiva competenza statale.

È vero che, in generale, la condizione di emigrato per lavoro denota una situazione di grave disagio economico e che - per l'importanza che le elezioni politiche rivestono in un regime democratico - 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.

In questo spirito, l'indirizzo diretto a favorire gli emigrati per ragioni di lavoro - già in parte realizzato col viaggio gratuito dalla frontiera - dovrebbe essere attuato nella misura

massima possibile.

Ma, come risulta dalle considerazioni che precedono, questo è compito esclusivo dello Stato, con la conseguenza che il ricorso deve essere accolto sotto il profilo assorbente della violazione dell'art. 117 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Puglia, approvata il 22 aprile 1972 e riapprovata il 21 luglio 1972, contenente norme sulla "Assistenza ai lavoratori pugliesi emigrati e rientrati in occasione della consultazione elettorale del 7-8 maggio 1972".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 1973.

FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALOZZA - VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE - PAOLO ROSSI - LEONETTO AMADEI - GIULIO GIONFRIDA - EDOARDO VOLTERRA - GUIDO ASTUTI.

ARDUINO SALUSTRI - Cancelliere

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.