# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **242/2012** (ECLI:IT:COST:2012:242)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **MORELLI**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **24/10/2012**
Deposito del **31/10/2012**; Pubblicazione in G. U. **07/11/2012**
Norme impugnate: Art. 71, c. 10°, del decreto legislativo 18/08/2000, n. 267.
Massime: **36694 36695**
Atti decisi: **ord. 234/2011**

## SENTENZA N. 242

## ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 71, comma 10, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), promosso dal Consiglio di Stato - sezione V giurisdizionale nel procedimento vertente tra Petrollini Gabriella ed altro e il Comune di Sessano del Molise ed altri, con ordinanza del 31 maggio 2011, iscritta al n. 234 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n.

47, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visto l'atto di costituzione di Petrollini Gabriella ed altro nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 18 settembre 2012 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Federico Sorrentino per Petrollini Gabriella ed altro e l'avvocato dello Stato Roberta Tortora per il Presidente dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.— Con ordinanza depositata il 31 maggio 2011, il Consiglio di Stato - sezione V giurisdizionale ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 71, comma 10, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), «nella parte in cui include i cittadini iscritti all'AIRE [Anagrafe italiani residenti all'estero] nel numero degli aventi diritto al voto al fine del calcolo della percentuale, non inferiore al cinquanta per cento dei voti espressi, ai fini della validità del voto ottenuto dall'unica lista ammessa e votata», prospettandone il contrasto con gli articoli 1, secondo comma, 3, 48, primo comma e 51, primo comma, della Costituzione.

Come emerge dall'ordinanza di rimessione, il giudice a quo è chiamato a pronunciarsi sul ricorso proposto dal candidato sindaco, per l'unica lista in competizione, e da altro cittadino, del Comune di Sessano del Molise, avverso il provvedimento che – in applicazione, appunto, della norma denunciata – aveva dichiarato la nullità delle elezioni, svoltesi in quel Comune nel marzo 2010, in quanto il numero dei votanti (368) era stato inferiore al 50 per cento del numero degli iscritti nelle liste elettorali (1186), comprensivo dei cittadini residenti all'estero iscritti all'AIRE (495); non computando i quali l'elezione sarebbe risultata viceversa valida. Nel che, appunto, è individuata la rilevanza della questione.

In motivazione della sua non manifesta infondatezza, premette poi il rimettente che «i residenti all'estero non partecipano alla vita locale e non subiscono direttamente gli effetti delle scelte amministrative e normative compiute dagli organi elettivi» e ne inferisce che «condizionare la validità delle elezioni al raggiungimento di un quorum di votanti rapportato anche ai residenti all'estero iscritti nelle liste elettorali, indipendentemente dal fatto che abbiano o meno esercitato il diritto di voto, finisce col far dipendere la validità delle elezioni da un elemento estrinseco alla compagine elettorale». E in ciò ravvisa «l'irragionevolezza della disposizione in questione in relazione all'ordinamento complessivo e ai valori costituzionali garantiti ai cittadini ed alle comunità locali».

In particolare, la violazione dell'art. 3 Cost. è motivata anche in ragione della paventata discriminazione di fatto degli enti locali caratterizzati, come nella specie, da fenomeni di migrazione rispetto agli altri Comuni; ed il vulnus agli articoli 1, secondo comma, 48, primo comma, e 51, primo comma, Cost. è ricollegato all'asserito contrasto della disposizione denunciata con i principi, rispettivamente, di partecipazione democratica e rappresentatività, di effettività del diritto al voto, e di partecipazione popolare al voto.

A conforto del proprio assunto, il Collegio a quo richiama la sentenza n. 173 del 2005 di questa Corte, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge 11 dicembre 2003, n. 21 della Regione Friuli-Venezia Giulia (Norme urgenti in materia di enti locali, nonché di uffici di segreteria degli assessori regionali), nella parte in cui questa prevede, diversamente dalla normativa statale, 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».

2.— E' intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità della questione, per il profilo della sua correlazione a meri inconvenienti di fatto privi di rilievo costituzionale; e, in subordine, per la sua infondatezza sul rilievo, tra l'altro, che «l'evoluzione storico legislativa del sistema è finalizzata a garantire la massima partecipazione al voto degli italiani residenti all'estero e non a limitarne l'esercizio» e in considerazione della non irragionevolezza della scelta legislativa contestata, «valutata globalmente e nel suo insieme», poiché l'ancoraggio della selezione elettorale anche al criterio della cittadinanza «consente di preservare e valorizzare il legame ed il sentimento di appartenenza alla comunità di origine del residente all'estero».

3.— Si sono altresì costituite le parti ricorrenti nel giudizio a quo, svolgendo, e ribadendo anche con successiva memoria, argomenti adesivi alla denuncia del rimettente.

*Considerato in diritto*

1.— Questa Corte è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'articolo 71, comma 10, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) per sospetto contrasto con gli articoli 1, secondo comma, 3, 48, primo comma, e 51, primo comma, della Costituzione.

La norma denunciata, in tema di elezioni nei comuni sino a 15.000 abitanti, per quanto nel presente giudizio rileva, testualmente dispone che, «ove sia stata ammessa e votata una sola lista, sono eletti tutti i candidati compresi nella lista, e il candidato sindaco collegato, purché (...) il numero dei votanti non sia inferiore al 50 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune. Qualora non si siano raggiunte tali percentuali, la elezione è nulla».

Poiché nelle liste elettorali del comune, ai sensi dell'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960 n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali) e successive modificazioni, risultano iscritti anche i cittadini «compresi nell'anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE)» – con la possibile conseguenza, che nei comuni ad alto tasso di emigrazione, ciò possa condizionare in negativo il raggiungimento del quorum e quindi la validità della elezione – si denuncia dal rimettente che, appunto «nella parte in cui include i cittadini iscritti all'AIRE nel numero degli aventi diritto al voto al fine del calcolo percentuale, non inferiore al cinquanta per cento dei voti espressi, ai fini della validità del voto ottenuto dall'unica lista ammessa», la norma in questione contrasti con i richiamati precetti costituzionali, per la sua irragionevolezza e per violazione dei principi di partecipazione popolare e del diritto all'elettorato passivo, quanto ai candidati, nonché di quello di elettorato attivo di coloro che hanno espresso il proprio voto in favore della lista ammessa, in relazione anche al principio di uguaglianza, discriminando di fatto gli enti locali caratterizzati da fenomeni di migrazione rispetto agli altri comuni.

2.— Viene, preliminarmente, in esame l'eccezione di inammissibilità della riferita questione, formulata dall'Avvocatura sulla base della considerazione che essa «fa[rebbe] dipendere la ragionevolezza della norma da mere circostanze di fatto», quali la mancata predisposizione, nella specie, di strumenti atti a mettere i residenti all'estero in condizioni di esercitare effettivamente il loro diritto al voto.

L'eccezione è infondata.

E ciò in quanto quella omissione è propriamente, e correttamente, valutata dal giudice a

quo non come dato contingente fattuale, bensì come elemento di criticità del contesto normativo in cui si inquadra la disposizione denunciata, sul rilievo che il legislatore ordinario, al quale l'articolo 48, secondo comma, Costituzione demanda di stabilire le modalità di esercizio del voto dei cittadini residenti all'estero, «relativamente alle elezioni amministrative, non ha emanato norme che facilitino e, in sostanza rendano effettivo l'esercizio del diritto di voto».

Vale a dire che l'invalidazione della elezione, nei comuni sino a 15.000 abitanti, per mancato raggiungimento del quorum partecipativo, in dipendenza del computo dei non residenti nella correlativa base di calcolo, non viene prospettata come un caso limite, ascrivibile a contingenze accidentali, bensì come evenienza insita nel meccanismo predisposto dalla disposizione denunciata.

Ed in relazione a tale evenienza, appunto, viene censurata dal rimettente l'eccedenza e l'irragionevolezza della sanzione di nullità dell'elezione, che quella stessa norma vi riconnette.

Da qui l'ammissibilità della questione, per attinenza ad effettivi suoi profili di rilievo costituzionale.

3.— La questione è anche rilevante ai fini della decisione nel giudizio a quo. Come infatti, sul punto, motivato dal rimettente, ove fosse consentito escludere dal quorum partecipativo i cittadini iscritti all'AIRE che non hanno votato, risulterebbe raggiunta, nella elezione per cui è causa, la percentuale del 50 per cento prescritta dalla norma denunciata e potrebbe, di conseguenza, accogliersi il ricorso degli interessati avverso la precedente declaratoria di sua nullità.

4.— Nel merito, argomenta, come sopra detto, il rimettente che «i residenti all'estero non partecipano alla vita locale e non subiscono direttamente gli effetti delle scelte amministrative e normative compiute dagli organi elettivi, sicché condizionare la validità delle elezioni al raggiungimento di un quorum dei votanti rapportato anche ai residenti all'estero iscritti nelle liste elettorali, indipendentemente dal fatto che abbiano o meno esercitato il diritto di voto, finisce col far dipendere la validità delle elezioni da un elemento estrinseco alla compagine elettorale».

Da ciò − «in relazione all'ordinamento complessivo e ai valori costituzionali garantiti ai cittadini e alle autonomie locali», di cui agli evocati articoli 1, secondo comma, 3, 48, primo comma e 51, primo comma, Costituzione – l'irragionevolezza, a suo avviso, della disposizione in questione, per l'eccessiva compromissione, che da essa deriverebbe, del voto degli abitanti, «condizionato da quello (eccessivamente enfatizzato per un retaggio storico culturale male interpretato) dei residenti all'estero avulso dalla partecipazione responsabile alla vita democratica».

Dal che l'opzione del giudice a quo, per una «diversa formulazione» del denunciato comma 10 dell'articolo 71 del d.lgs n. 267 del 2000, «con l'estromissione dal quorum degli iscritti all'AIRE». La quale «non inciderebbe sulla capacità elettorale dei residenti all'estero e sul loro diritto elettorale, quanto piuttosto individuerebbe più realisticamente e correttamente il giusto equilibrio tra le due categorie di elettori e rappresenterebbe un corretto parametro di validità del voto espresso dal corpo elettorale».

Lo scomputo degli iscritti all'AIRE – aggiunge il rimettente – «sarebbe legittimo e compatibile con la Costituzione», come del resto già riconosciuto, con riguardo alla 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), che la prevede, dalla sentenza n. 173 del 2005 di questa Corte.

Un tale scomputo varrebbe anche a «restituire coerenza al meccanismo di cui all'art. 71, comma 10. I parametri di rappresentatività del voto espresso, infatti, non debbono necessariamente ricavarsi da un calcolo proporzionale rapportato alla dimensione dell'intero numero degli elettori, ben potendo, invece tener conto del loro effettivo grado di partecipazione alla vita della comunità locale, distinguendo in sede di verifica della rappresentatività, tra residenti e non residenti iscritti all'AIRE, senza che ciò incida minimamente sul diritto di voto riconosciuto dal legislatore anche ai residenti all'estero».

5.— La questione così prospettata non è fondata.

Nell'operare il bilanciamento del diritto elettorale degli abitanti con quello dei cittadini residenti all'estero, tra le due soluzioni possibili – quella di garantire con pienezza il diritto dei non residenti iscritti all'AIRE alla appartenenza al corpo elettorale locale sì da concorrere al calcolo del quorum per la validità delle elezioni in condizioni di perfetta parità con i cittadini residenti, e quella di assicurare ampia ed incondizionata garanzia ai diritti politici di questi ultimi – il legislatore del 2000 ha optato per la prima soluzione, emanando la norma la cui legittimità costituzionale è revocata in dubbio con l'ordinanza di rimessione.

Le considerazioni del rimettente sugli inconvenienti derivanti dalla assenza (cui è auspicabile che il legislatore ponga rimedio) di una normativa agevolativa del voto dei residenti all'estero con riguardo alle elezioni amministrative, e i rilievi dello stesso giudice diretti ad una «diversa formulazione» della norma in esame, anche in ragione dei segnalati suoi profili di non piena coerenza, nel testo attuale, con la disciplina di settore, se inducono a ritenere opportuna, da parte del legislatore, una rimeditazione del bilanciamento di interessi attuato in detta norma, tuttavia non ne evidenziano un tasso di irragionevolezza manifesta, tale da comportarne la caducazione da parte di questa Corte.

Ciò in quanto, come già sottolineato, «la determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa, censurabile in sede di giudizio di costituzionalità solo quando risulti manifestamente irragionevole» (sentenza n. 260 del 2002).

Né è sostenibile che un tal tasso di irragionevolezza della disposizione denunciata possa desumersi, a contrario, dalla precedente richiamata pronuncia di questa Corte n. 173 del 2005. La quale ha bensì ritenuto compatibile con i precetti di cui agli articoli 3 e 48 Cost. la norma, di segno opposto, adottata in materia (nell'ambito, per altro, della sua competenza primaria) dalla Regione Friuli-Venezia Giulia (art. 1, comma 2, legge reg. 11 dicembre 2003 n. 21), con esclusione degli elettori iscritti all'AIRE ai fini del computo del quorum partecipativo. Ma ciò ha fatto, detta sentenza, valutando la ragionevolezza di quel «regime speciale» e ravvisando «la sua giustificazione nell'alto tasso di emigrazione che caratterizza alcune aree della Regione Friuli-Venezia Giulia».

Il che, all'evidenza, non comporta, specularmente, l'irragionevolezza, che rileverebbe solo ove manifesta, della non coincidente soluzione adottata dal legislatore statale, basata su una ponderazione di interessi non mirata a circoscritte specifiche realtà territoriali, ma riferita ad un quadro più generale (sentenza n. 107 del 1996), e volta ad un (non irragionevole, appunto) bilanciamento del diritto al voto dei residenti con quello degli iscritti all'AIRE.

Non risultano, di conseguenza, violati – nell'ambito della discrezionalità di scelte riservata al legislatore – i principi di partecipazione democratica, eguaglianza, effettività del diritto di voto, di cui agli articoli 1, secondo comma, 3, 48, primo comma e 51, primo comma, Cost., come richiamati, in reciproca combinazione, dal ricorrente.

6.— La questione va dichiarata, pertanto, non fondata in riferimento a tutti i parametri invocati.

PER QUESTI MOTIVI

# LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’articolo 71, comma 10, del decreto legislativo 16 maggio 2000 n. 267, (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali), sollevata, in riferimento agli articoli 1, secondo comma, 3, 48, primo comma e 51, primo comma, della Costituzione, dal Consiglio di Stato - sezione V giurisdizionale con l’ordinanza di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Mario Rosario MORELLI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 31 ottobre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

---

*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.*