



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore LEGNINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 AGOSTO 2011

Modifica all'articolo 71 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di elezioni comunali nei comuni sino a 15.000 abitanti

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge interviene in materia di elezioni comunali nei comuni sino a 15.000 abitanti, e si prefigge la finalità di salvaguardare il risultato elettorale nello specifico caso in cui sia stata ammessa e votata una sola lista, scomputando, dal *quorum* richiesto ai fini della validità dell'elezione, il numero degli elettori del comune che siano iscritti all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE).

Tale fattispecie è disciplinata dal comma 10 dell'articolo 71 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che subordina l'efficacia del procedimento elettorale a due precise condizioni cumulative.

La prima prevede la necessità che abbia partecipato alla votazione (numero di votanti) almeno il 50 per cento degli aventi diritto al voto (*quorum* stabilito in relazione agli iscritti nelle liste elettorali del comune).

La seconda prescrive la condizione che la lista abbia riportato un numero di voti validi (escludendo quindi le schede bianche o nulle) non inferiore al 50 per cento dei votanti.

Nel caso non si realizzino le due condizioni sopra descritte l'elezione è nulla.

Viene dunque previsto, nel caso di specie, un *quorum* strutturale, necessario al fine della validità dell'elezione.

Dal combinato disposto della norma su richiamata (articolo 71, comma 10 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 267 del 2000) con l'articolo 4 del testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967 n. 223, tra gli aventi diritto al voto

che incidono sul calcolo della percentuale per la validità dell'elezione rientrano i cittadini iscritti all'AIRE.

Tale requisito, soprattutto nei comuni piccoli, caratterizzati da un elevato tasso di migrazione, solleva non poche criticità ai fini del raggiungimento del predetto *quorum*, perchè il rapporto tra abitanti e residenti all'estero è molto alto.

Pertanto, può succedere che il suddetto *quorum* non venga raggiunto per mancata espressione del voto da parte dei cittadini non residenti iscritti all'AIRE, i quali non hanno esercitato il diritto di voto, con conseguente nullità delle elezioni e commissariamento del comune; eventualità che non di rado si è verificata in alcune realtà con elevato tasso di migrazione, come, di recente, nel comune di Castiglione Messer Marino in provincia di Chieti.

È da sottolineare poi che, nel caso di specie, 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 delle consultazioni elettorali.

Pertanto, il diritto elettorale dei cittadini residenti all'estero non viene in alcun modo violato, essendo pacifico, ai sensi dell'articolo 4 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223, che, nel nostro ordinamento, i cittadini residenti all'estero sono elettori al pari dei cittadini residenti (il suddetto articolo 4 stabilisce che «sono iscritti di ufficio nelle liste elettorali i cittadini che possiedono i requisiti per essere elettori e non essendo

incorsi nella perdita ...del diritto elettorale attivo, sono compresi nell'anagrafe della popolazione residente nel comune o nell'anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE)»).

La nostra legislazione riconosce, dunque, agli italiani residenti all'estero la possibilità (o meglio il diritto e il dovere) di votare nelle elezioni comunali, provinciali e regionali in quanto risultanti 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'articolo 11 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 223 del 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. 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.

Alla luce di questa premessa, e in considerazione di una consolidata giurisprudenza, secondo la quale l'eguaglianza del voto non riguarda né momenti successivi all'apposizione del voto, né momenti anteriori alla stessa, la proposta di modifica che si intende introdurre con questo disegno di legge è conforme al dettato costituzionale (articoli 2, 3 e 48 e 51, comma 1, della Costituzione).

Deve notarsi a tal proposito che, oltre a una giurisprudenza costituzionale consolidata, anche la prevalente dottrina riconosce alla garanzia dell'uguaglianza del voto un significato esclusivamente formale. Per la precisione, tale garanzia viene assicurata allorché è soddisfatta la parità di condizione dei cittadini nel momento in cui il voto è espresso (cosiddetta 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 (cosiddetta uguaglianza «in uscita»).

La Corte costituzionale 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.

Pertanto, l'esclusione degli elettori all'estero, ai fini del calcolo del *quorum* di partecipazione alle elezioni amministrative, 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.

Lo scomputo degli iscritti all'AIRE sarebbe legittimo e compatibile con la Costituzione, ma ancor prima doveroso e necessario per restituire coerenza al meccanismo di cui all'articolo 71, comma 10 del citato testo

unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

Infatti, l'attuale disposizione normativa di cui al suddetto articolo 71, comma 10, nel computare *sic et simpliciter* anche il numero dei votanti iscritti all'AIRE, finisce per collidere con la sua stessa *ratio*, quella di garantire una verifica di effettiva rappresentatività del voto espresso e dunque rischia di violare il principio di ragionevolezza e eguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione.

Sul punto si è espressa la Corte costituzionale con sentenza 4 maggio 2005, n. 173 (emessa nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, della legge della regione Friuli Venezia-Giulia 11 dicembre 2003, n. 21 recante norme urgenti in materia di enti locali, nonché di uffici di segreteria degli assessori regionali, nella parte in cui prevede 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).

Nella suddetta sentenza, la Corte osservava che tale esclusione trova la sua giustificazione nell'alto tasso di emigrazione che

caratterizza alcuni comuni, il quale potrebbe determinare il mancato raggiungimento del *quorum* richiesto, con conseguente annullamento delle elezioni e successivo commissariamento del comune.

In tal senso si è espresso, di recente, anche il consiglio di Stato (ordinanza 31 maggio 2011, n. 3255,) che, richiamando l'orientamento espresso dalla Corte costituzionale nella su citata sentenza e in riferimento agli articoli 1, comma 2, 3, 48, comma 1 e 51, comma 1, della Costituzione, ha sollevato questione di costituzionalità dell'articolo 71, comma 10, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 - correlato all'articolo 4 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967 n. 223 - nella parte in cui, per l'elezione del Sindaco e del Consiglio comunale nei comuni fino a 15.000 abitanti, include i cittadini iscritti all'AIRE 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.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 71, comma 10, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dopo il primo periodo è inserito il seguente: «Ai fini della determinazione del *quorum* dei votanti di cui al primo periodo, dal computo degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune sono esclusi quelli iscritti nell'anagrafe degli italiani residenti all'estero».

