



Modifiche alle disposizioni in materia di elezione del sindaco e del consiglio comunale

A.C. 4002

Dossier n° 578 - Schede di lettura
18 maggio 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	4002
Titolo:	Modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e altre disposizioni, in materia di elezione del sindaco e del consiglio comunale
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Parisi
Numero di articoli:	6
Date:	
presentazione:	27 luglio 2016
assegnazione:	24 ottobre 2016
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Sede:	referente
Pareri previsti:	V Bilancio e della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Contenuto

La proposta di legge [A.C. 4002](#), di iniziativa parlamentare, è composta da 6 articoli e interviene in primo luogo sulla disciplina per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale, modificando, in alcuni punti, sia il sistema elettorale vero e proprio, sia parti del procedimento preparatorio.

[Sintesi della pdl A.C. 4002](#)

Un primo gruppo di modifiche riguarda il **sistema elettorale comunale**:

- estensione del sistema a doppio turno anche ai comuni tra 10.000 e 15.000 abitanti;
- abbassamento dal 50% più uno al 40% più uno della soglia dei voti validi per l'elezione del sindaco al primo turno, senza procedere al ballottaggio;
- estensione della soglia di sbarramento del 3% anche alle liste collegate in una coalizione (attualmente la soglia del 3% si applica alle liste non coalizzate e alle coalizioni di liste).

Un secondo gruppo di disposizioni riguarda la disciplina delle **sottoscrizioni** per la presentazione delle **liste elettorali nei comuni** ed in particolare:

- possibilità di depositare, in luogo delle sottoscrizioni, una cauzione pecuniaria per i partiti iscritti al registro nazionale dei partiti e movimenti politici e costituiti in gruppo parlamentare in almeno una Camera e per i partiti non iscritti al registro, ma che sono costituiti in gruppi consiliari nel medesimo comune;
- aumento del numero di sottoscrizioni per gli altri partiti.

Infine, con una modifica che investe la disciplina generale della presentazione delle candidature, comune a tutti i tipi di elezione, viene esteso anche ai consiglieri metropolitani la facoltà di **autenticare** le sottoscrizioni.

Il primo intervento operato dalla proposta in esame consiste nell'estensione anche ai comuni **tra 10.000 e 15.000 abitanti** del sistema elettorale **a doppio turno**, ora vigente per i comuni sopra i 15.000 abitanti (**art. 1; art. 2, comma 1, lett. a) e c); art. 3, comma 1, lett. c)**).

[Sistema elettorale a doppio turno per i comuni con oltre 10.000 abitanti](#)

Secondo i dati ISTAT relativi al [censimento 2011](#) i comuni coinvolti dalla disposizione in esame, ossia i comuni compresi tra 10.001 e 15.000 abitanti, sono 480, con una popolazione complessiva di circa 5,8 milioni di abitanti, che si andrebbero ad aggiungere ai 724 comuni con popolazione superiore a 15.001 abitanti, cui si applica attualmente il sistema di voto a doppio turno.

Verrebbe così abbassata la soglia entro la quale viene applicato ai piccoli comuni il sistema elettorale maggioritario a turno unico, con l'attribuzione dei due terzi dei seggi

assegnati al consiglio alla lista collegata al candidato alla carica di sindaco che ha riportato il maggior numero di voti, a prescindere dal raggiungimento di una determinata soglia. Tale sistema verrebbe sostituito con quello in vigore per i comuni maggiori che prevede l'elezione del sindaco al primo turno in caso di maggioranza assoluta dei voti e, in assenza di tale maggioranza, il ballottaggio tra i primi due e l'assegnazione – eventuale – del premio di maggioranza.

L'elezione del **sindaco** e del **consiglio comunale** nei comuni situati nel territorio delle regioni a statuto ordinario avviene con sistema integralmente maggioritario e votazione in un unico turno se si tratta di organi di un comune con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti; con sistema proporzionale, correzione maggioritaria e doppio turno di votazione se la popolazione del comune è pari o superiore a 15.000 abitanti. In entrambi i casi l'elezione del sindaco è contestuale a quella del consiglio comunale.

Il sistema elettorale vigente

Le relative disposizioni sono recate principalmente negli articoli 71, 72 e 73 del testo unico degli enti locali (DPR 267/2000).

Il sindaco ed il consiglio comunale nei comuni con **popolazione inferiore a 15.000 abitanti** sono eletti sulla base di liste concorrenti nell'intero territorio del comune. Le liste sono composte di candidati in numero non superiore ai consiglieri da eleggere e non inferiore a tre quarti. Ciascuna lista esprime anche un candidato capolista che è candidato alla carica di sindaco. Non sono consentiti apparentamenti o collegamenti.

L'elettore dispone di un voto e vota contestualmente la lista ed il relativo candidato alla carica di sindaco. La legge 215/2012 ha introdotto per tutti i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, la cd. **doppia preferenza di genere**, che consente all'elettore di esprimere due preferenze (anziché una, come previsto dalla normativa previgente) purché riguardanti candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda preferenza. L'altra misura introdotta dalla legge – per tutti i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti - è la cd. **quota di lista**: nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi; peraltro, solo nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti il mancato rispetto della quota può determinare la decadenza della lista.

È eletto alla carica di sindaco il candidato che ha ottenuto il **maggior numero di voti** validi. Si procede ad una votazione di ballottaggio soltanto nel caso di parità di voti.

Ai candidati della lista vincente sono attribuiti i **due terzi dei seggi** in palio, con arrotondamento matematico. I restanti seggi sono assegnati alle altre liste concorrenti e distribuite fra queste con il metodo dei quozienti d'Hondt in base alla cifra elettorale che ciascuna lista ha conseguito.

Nei comuni con **popolazione uguale o superiore a 15.000 abitanti** il sindaco ed il consiglio comunale sono eletti contestualmente, con votazione a **doppio turno**, ripartizione proporzionale dei seggi fra le liste concorrenti ed esito maggioritario in favore del gruppo di liste collegate al sindaco eletto.

La circoscrizione elettorale è costituita dall'intero territorio del comune. All'assegnazione dei seggi concorrono liste di candidati composte da un numero massimo di candidati pari ai seggi spettanti al comune e un numero minimo pari ai due terzi. Ciascuna lista deve indicare il candidato alla carica di sindaco. Più liste possono indicare un medesimo candidato alla carica di sindaco e costituiscono per questo un gruppo di **liste collegate**. Le candidature alla carica di sindaco indicano la lista, o le liste, ad esse collegate.

L'elettore dispone di **due voti** – uno per la lista e l'altro per il candidato alla carica di sindaco. Pertanto, è possibile esprimere validamente un voto per un candidato sindaco e uno per una lista che appoggia un altro candidato sindaco (c.d. "voto disgiunto").

Si applica la **doppia preferenza di genere** e la **quota di lista** con le stesse modalità viste sopra per i comuni al di sotto dei 15.000 abitanti.

È eletto sindaco al primo turno di votazione il candidato che ha ottenuto la **maggioranza assoluta** dei voti validi (50%+1). All'eventuale turno di **ballottaggio** partecipano i due candidati maggiormente votati. In caso di parità di voti, è eletto il sindaco il candidato collegato con la lista o coalizione di liste che ha ottenuto più voti. Se anche in questo caso sussiste la parità di voti è proclamato eletto il sindaco il candidato più anziano di età. Sono conservati i collegamenti dichiarati per il primo turno di votazione. Per la votazione di ballottaggio ciascuno dei due candidati può dichiarare di collegarsi ad una delle liste che al primo turno erano collegate con candidati alla carica di sindaco non ammessi al ballottaggio; quelle liste rendono una dichiarazione corrispondente.

Al secondo turno di votazione è eletto sindaco il candidato che ha ottenuto il **maggior numero** di voti validi.

Per quanto riguarda l'elezione del **consiglio comunale**, partecipano all'assegnazione dei seggi soltanto le liste che hanno ottenuto almeno il **3 per cento** dei voti validi, o facciano parte di un gruppo di liste che ha raggiunto complessivamente il 3 per cento dei voti.

L'assegnazione dei seggi procede sulla base dei voti validi conseguiti da ciascuna lista nella **prima votazione** e con esito diverso a seconda che la proclamazione del sindaco avvenga dopo la prima votazione o a seguito di ballottaggio.

In primo luogo si procede alla ripartizione dei seggi fra tutte le liste che hanno superato la soglia. L'assegnazione è fatta secondo la graduatoria decrescente dei quozienti d'Hondt.

Successivamente, in caso di **assegnazione dopo la prima votazione** si verifica se le liste collegate al candidato proclamato sindaco hanno ottenuto o meno un numero di seggi pari almeno al 60 per cento dei seggi assegnati al consiglio comunale (con approssimazione matematica). Se questo risultato non è stato raggiunto ad esse è attribuito, come **premio di maggioranza**, l'ulteriore numero di seggi necessari a raggiungere quel risultato. L'attribuzione del premio di maggioranza è però condizionata da due presupposti: che il complesso di liste collegate al candidato proclamato sindaco abbia ottenuto almeno il 40 per cento dei voti validi alle liste e, congiuntamente, che nessuna altra lista, o altro gruppo di liste collegate (ovviamente, ad altro candidato alla carica di sindaco) abbia ottenuto nella medesima votazione un numero di voti validi alle liste superiore al 50 per cento. Nel caso in cui queste due condizioni non si verificano, non si procede all'attribuzione del premio di maggioranza.

Se invece l'assegnazione dei seggi è fatta successivamente alla **votazione di ballottaggio** e, secondo i voti conseguiti nella prima votazione, le liste collegate al candidato proclamato sindaco non hanno ottenuto il 60 per cento dei seggi, il premio di maggioranza è attribuito se ricorre una sola delle due condizioni prima indicate: che nella prima votazione nessun'altra lista o coalizione di liste abbia ottenuto più del 50 per cento dei voti validi.

I seggi che residuano sono assegnati alle liste non collegate al candidato proclamato sindaco. Per entrambi i gruppi di liste la successiva ripartizione fra di esse è fatta secondo la graduatoria decrescente dei quozienti d'Hondt delle rispettive cifre elettorali.

Poche differenze caratterizzano i sistemi di elezione degli organi degli enti locali nelle regioni a statuto speciale.

La seconda modifica consiste nell'abbassamento, dal 50% più uno al **40% più uno**, della soglia dei voti validi per l'**elezione del sindaco al primo turno**, senza procedere quindi al ballottaggio. Così l'**art. 2, comma 1, lett. b)** della proposta in esame che modifica l'articolo 72, comma 4, TUEL, prevedendo la proclamazione del sindaco che ottiene il 40 % più uno dei voti validi, in luogo della maggioranza assoluta.

Elezione al primo turno con il 40% dei voti

La proposta in esame non modifica la disciplina relativa all'attribuzione del premio di maggioranza disciplinata dall'articolo 73, comma 10 del TUEL.

Questo prevede che in caso di elezione al primo turno (ossia con il 50 % più uno dei voti) alle liste collegate con il sindaco eletto viene assegnato il 60% dei seggi a condizione che abbiano ottenuto almeno il 40% dei voti validi e che nessuna altra lista, o altro gruppo di liste collegate, abbia ottenuto un numero di voti validi alle liste superiore al 50%. In assenza anche di una delle due condizioni non si procede all'attribuzione del premio di maggioranza.

Se invece l'assegnazione dei seggi è fatta successivamente alla votazione di ballottaggio il premio di maggioranza è attribuito se nella prima votazione nessun'altra lista o coalizione di liste abbia ottenuto più del 50% dei voti validi.

Tale sistema di attribuzione del premio, congiuntamente alla possibilità del "voto disgiunto" (ossia della facoltà di votare per un candidato sindaco e per una lista non collegata al medesimo candidato) comporta, qualora non venga attribuito il premio di maggioranza, l'eventualità che il sindaco proclamato eletto non disponga di una maggioranza in seno al consiglio comunale; si tratta del cosiddetto fenomeno dell'"anatra zoppa", non frequente, ma che talvolta si è verificato nelle elezioni di comuni al di sopra di 15.000 abitanti.

Si rileva che l'abbassamento del numero dei voti validi per l'elezione al primo turno del sindaco previsto dalla proposta in esame (dal 50 al 40%), mantenendo al 40% della soglia necessaria per accedere al premio di maggioranza, e il contestuale abbassamento della soglia demografica (da 15.000 a 10.000 abitanti) cui si applicherebbe il sistema elettorale, potrebbero far aumentare le possibilità di eleggere sindaci che non dispongano di una maggioranza sufficiente per il governo del comune.

La terza modifica riguarda la **soglia di sbarramento**. Viene mantenuta la soglia del 3% dei voti validi per le liste non coalizzate e per le coalizioni di liste per poter accedere all'assegnazione dei seggi, ma tale soglia viene estesa anche alle **liste che partecipano ad una coalizione**. Attualmente, infatti, sono ammesse all'attribuzione dei seggi anche le liste al di sotto del 3%, purché collegate con altre liste in una coalizione che complessivamente raggiungano almeno il 3% dei voti validi. Con la modifica prevista dalla proposta in esame le liste collegate in coalizione con altre liste e che non ottengono almeno il 3% dei voti validi non potranno partecipare alla assegnazione dei seggi (**art. 3, comma 1, lett. a) e b)**, che modificano i commi 7 e 9 dell'art. 73 del TUEL).

Soglia di sbarramento del 3% anche alle liste coalizzate

Pertanto, con tale sistema potrebbe verificarsi l'eventualità dell'esclusione dalla attribuzione dei seggi di una coalizione che, pur superando nel complesso la soglia del 3% dei voti validi, sia composta di liste delle quali nessuna raggiunga tale soglia.

Infine, un gruppo di disposizioni interviene sul regime delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione delle candidature per la elezione alla carica di sindaco e di consigliere comunale con tre interventi.

Il primo intervento consiste nella introduzione della possibilità di depositare, in luogo delle sottoscrizioni, una **cauzione pecuniaria** per i partiti iscritti al registro nazionale dei partiti e movimenti politici e costituiti in gruppo parlamentare in almeno una Camera e per i partiti non iscritti al registro, ma che sono costituiti in gruppi consiliari nel medesimo comune. L'ammontare della cauzione e i relativi criteri di rimborso sono definiti con apposito decreto del Ministro dell'interno (**articolo 4**).

Cauzione in luogo delle sottoscrizioni

Il decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 (convertito dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13) ha abolito il finanziamento pubblico diretto dei partiti politici e ha introdotto nuove norme in materia di trasparenza dei partiti.

La contribuzione pubblica diretta dei partiti è stata sostituita con agevolazioni fiscali per la contribuzione volontaria dei cittadini. Si tratta in particolare di:

- detrazioni per le erogazioni liberali da parte delle persone fisiche e delle società;
- destinazione volontaria del 2 per mille dell'Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) a favore di un partito politico.

L'accesso a queste forme di contribuzione è condizionato al rispetto di requisiti di trasparenza e democraticità indicati dal decreto-legge 149/2013, in cui si prevede anche l'istituzione di un registro dei partiti politici ai fini dell'accesso ai benefici.

In particolare, il provvedimento prevede che per poter aver accesso ai benefici previsto dalla legge i partiti debbano iscriversi ad un registro nazionale tenuto dalla Commissione di garanzia sui partiti istituita presso la Camera dei deputati.

Per ottenere l'iscrizione, i partiti devono dotarsi di uno statuto, adottato nella forma di atto pubblico e che rispetti una dettagliata serie di requisiti di trasparenza e democraticità indicati nel decreto-legge.

Successivamente, la legge di riforma del sistema elettorale ha stabilito che l'adozione dello statuto, con il rispetto dei requisiti di cui sopra, è condizione indispensabile per la presentazione delle candidature nei collegi plurinominali della Camera (art. 14 del DPR 361/1957, come modificato dalla legge 52/2015).

Si osserva che andrebbe valutata l'opportunità di formulare la disposizione in forma di novella della legge 81/1992 che reca la disciplina in materia.

Il secondo intervento consiste nell'**aumento del numero** (minimo e massimo) delle **firme** necessarie per la presentazione delle liste di candidati e l'**abbassamento** della soglia demografica (da 1.000 a 500 abitanti) prevista per l'**esonero** dalla presentazione delle firme (**articolo 5**).

Aumento del numero delle sottoscrizioni

Nella tabella che segue viene indicata nel dettaglio, per ciascuna classe demografica, l'entità degli incrementi del numero delle sottoscrizioni, attualmente stabiliti dalla legge 81/1993, art. 3.

Abitanti	L. 81/93		AC 4002	
	Min	Max	Min	Max
+ 1 milione	1.000	1.500	2.000	3.000
500.001 - 1 milione	500	1.000	1.000	2.000
100.001 - 500.000	350	700	700	1.400
40.001 - 100.000	200	400	400	800
20.001 - 40.000	175	350	350	700
10.001 - 20.000	100	200	150	300
5.001 - 10.000	60	120	100	200
2.001 - 5.000	30	60	50	100
1.000 - 2.000	25	50	25	50
500 - 1000	0	0	25	50
- 500	0	0	0	0

Il terzo intervento amplia il novero dei soggetti autorizzati ad eseguire le **autenticazioni** delle sottoscrizioni comprendendovi, oltre ai consiglieri provinciali e comunali, anche i **consiglieri metropolitani** (**articolo 6**). La disposizione riguarda tutti i tipi di elezioni.

Consiglieri metropolitani sono autorizzati

Ai sensi della legge 53/1990 (art. 14, co. 1) sono competenti ad eseguire le autenticazioni delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione delle liste e dei candidati alle elezioni:

- i notai,
- i giudici di pace,
- i cancellieri e i collaboratori delle cancellerie delle Corti di appello, dei tribunali e delle preture,
- i segretari delle procure della Repubblica,
- i presidenti delle province, i sindaci, gli assessori comunali e provinciali, i presidenti dei consigli comunali e provinciali, i presidenti e i vice presidenti dei consigli circoscrizionali, i segretari comunali e provinciali
- i funzionari incaricati dal sindaco e dal presidente della provincia
- i consiglieri provinciali e i consiglieri comunali che comunichino la propria disponibilità, rispettivamente, al presidente della provincia e al sindaco.

Si ricorda che il consiglio metropolitano è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni appartenenti al territorio della città metropolitana. Sono eleggibili a consigliere metropolitano i sindaci e i consiglieri comunali in carica (art. 1, co. 25, L. 56/2014). L'elezione avviene sulla base di liste concorrenti, composte da un numero di candidati non inferiore alla metà dei consiglieri da eleggere e comunque non superiore al numero dei consiglieri da eleggere, sottoscritte da almeno il 5 per cento degli aventi diritto al voto (art. 1, co. 26, L. 56/2014).

Attualmente i consiglieri metropolitani non possono autenticare le sottoscrizioni delle liste e delle candidature per le elezioni, in quanto "il principio giurisprudenziale della tassatività in ordine alla autentica di sottoscrizioni non consente di estendere l'ambito dei soggetti ai quali è attribuita la competenza ad eseguire tutte le autenticazioni di firme alle categorie non espressamente previste dall'art. 14 della legge 21 marzo 1990 n. 53" (Ministero dell'interno. Direzione Centrale dei servizi elettorali, nota 4 maggio 2015 n. 4455).

La disposizione in esame dunque è finalizzata ad estendere anche ai consiglieri metropolitani la competenza ad autenticare le sottoscrizioni delle liste di candidati.

Si ricorda peraltro che "il consigliere comunale, o di altro ente locale, esercita il potere di autentica delle sottoscrizioni esclusivamente in relazione alle operazioni elettorali dell'ente nel quale opera, ovvero in relazione alle altre riguardo alle quali l'art. 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53, glielo attribuisce, ma sempre nei limiti della propria circoscrizione territoriale [...] ed in relazione a procedure alle quali questo sia interessato. Di conseguenza, il consigliere di un ente locale non è legittimato ad autenticare le firme degli elettori e dei candidati di una competizione elettorale al quale l'ente in cui sono incardinate le sue funzioni sia estraneo, come un quelle per il rinnovo del consiglio di altro comune per il consigliere comunale o di altra provincia per il consigliere provinciale" (Consiglio di Stato, Sez. V, decisione 31 marzo 2012, n. 1889).

Relazioni allegare o richieste

La proposta di legge, di iniziativa parlamentare, è corredata della sola relazione illustrativa.

Necessità dell'intervento con legge

La proposta di legge in esame incide su materia disciplinata con legge. La "materia elettorale", ai sensi dell'articolo 72, 4° comma, della Costituzione è oggetto della cosiddetta riserva d'Assemblea.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Le disposizioni recate dalla proposta di legge rientrano nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia "legislazione elettorale [...] di Comuni, Province e Città metropolitane" di cui all'art. 117, co. 2°, lett. p), della Costituzione.