



Computo dei votanti per la validità delle elezioni comunali e numero delle sottoscrizioni per la presentazione dei candidati A.C. 3144

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3144
Titolo:	Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, e alla legge 25 marzo 1993, n. 81, concernenti il computo dei votanti per la validità delle elezioni comunali e il numero delle sottoscrizioni per la presentazione dei candidati alle medesime elezioni
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Augussori
Iter al Senato:	Sì
Date:	
assegnazione:	4 giugno 2021
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Sede:	referente
Pareri previsti:	V

Contenuto

La proposta di legge A.C. 3144, approvata dal Senato il 26 maggio 2021 ed ora all'esame della Camera, riduce dal 50% al **40%** il numero dei votanti (**quorum strutturale**) richiesto per la validità delle elezioni amministrative nei comuni con **meno di 15.000 abitanti** nei casi in cui sia stata ammessa e votata una **sola lista** (articolo 1) e introduce l'obbligo di **sottoscrizione** delle liste per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale anche nei comuni con **meno di 1.000 abitanti** (articolo 2).

Quorum di validità delle elezioni nei comuni fino a 15.000 abitanti (articolo 1)

L'**articolo 1, comma 1**, novella l'articolo 71, comma 10, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), di cui al decreto legislativo n.267/2000, **riducendo il quorum strutturale** necessario per la **validità dell'elezione** del sindaco e del consiglio comunale **nei comuni sino a 15.000 abitanti** nel caso in cui sia stata **ammessa e votata una sola lista**.

Il **comma 2 sopprime l'art. 60** del Testo unico delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle Amministrazioni comunali, di cui al D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, al fine di abrogare una disciplina che presenta elementi di sovrapposizione con il citato art.71 del TUEL.

In particolare, il **comma 1** interviene sul richiamato comma 10 dell'art. 71 del TUEL che, nel testo vigente, stabilisce che nei comuni con meno di 15.000 abitanti, qualora sia stata ammessa e votata una sola lista, risultino eletti "tutti i candidati compresi nella lista, e il candidato a sindaco collegato" nel caso in cui siano rispettate le seguenti condizioni:

- i) che abbia partecipato alla votazione almeno il 50 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune (**quorum strutturale**);
- ii) che l'unica lista presentata o ammessa abbia riportato un numero di voti validi non inferiore al 50 per cento del numero dei votanti (**quorum funzionale**).

Nel caso in cui tali condizioni non si verifichino, l'elezione è nulla.

Il riferimento alla circostanza che "tutti i candidati compresi nella lista" risultano eletti va inteso nel senso che all'unica lista presentata o ammessa vengono attribuiti tanti seggi quanti sono i suoi candidati fino al massimo del numero dei seggi previsti per il consiglio comunale (Cfr. Consiglio di Stato, Sezione quinta, decisione 20 maggio 1994, n.1118).

L'articolo 1 della proposta di legge incide sulla disciplina vigente confermandone l'impianto ma **modificando** una delle richiamate condizioni al ricorrere delle quali, come detto, l'elezione nei comuni con meno di 15.000 abitanti, in cui sia stata ammessa e votata una sola lista, è considerata valida.

Nello specifico, per un verso, viene confermato il *quorum* funzionale, ribadendo la condizione secondo cui l'unica lista eletta deve aver riportato un numero di voti validi non inferiore al 50 per cento dei votanti; per l'altro, **viene diminuito il *quorum* strutturale**, stabilendo:

- che il **numero dei votanti debba essere almeno pari al 40 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune**;
- che "ai fini del presente comma", cioè ai fini della determinazione del numero degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune, **non si tiene conto degli elettori iscritti all'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero (A.I.R.E.) "che non hanno votato"**. Al riguardo, il riferimento agli elettori iscritti all'A.I.R.E. "che non hanno votato" appare riferita agli elettori che non hanno preso parte alla medesima procedura elettorale di cui occorre verificare il *quorum* strutturale. La disposizione mira dunque a scomputare gli elettori iscritti all'A.I.R.E. ai fini della determinazione del *quorum* strutturale cui è subordinata la validità delle elezioni nei comuni con meno di 15.000 elettori in cui sia stata ammessa e votata una sola lista.

L'A.I.R.E. è stata istituita con legge 27 ottobre 1988, n. 470 (recante "Anagrafe e censimento degli italiani all'estero") e contiene i dati dei cittadini italiani che risiedono all'estero per un periodo superiore ai dodici mesi o quelli che già vi risiedano, sia perché nati all'estero che per successivo acquisto della cittadinanza italiana a qualsiasi titolo. Essa è gestita dai comuni, che ne curano l'aggiornamento, sulla base delle comunicazioni (iscrizione, variazione e cancellazione) da parte delle Rappresentanze consolari all'estero. L'iscrizione (così come l'aggiornamento della posizione) è rimessa all'interessato con dichiarazione all'Ufficio consolare competente per territorio.

Per completezza di informazione, si segnala che sebbene il testo vigente dell'articolo 71, comma 10 (v. supra), del TUEL non imponga esplicitamente di tener conto degli elettori iscritti all'Aire ai fini della determinazione del numero degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune, limitandosi a richiedere che il numero dei votanti debba essere almeno pari al 50 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune, tale effetto inclusivo deriva da altre fonti giuridiche. In proposito, viene in rilievo in particolare il combinato disposto fra l'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960 n. 570, ai sensi del quale "[s]ono elettori i cittadini italiani iscritti nelle liste elettorali compilate a termini della legge 7 ottobre 1947, n. 1058, e successive modificazioni" e l'art.11, secondo comma, della legge 7 ottobre 1947, ai sensi del quale "[i] cittadini italiani residenti all'estero, purché in possesso dei requisiti [...], possono chiedere di essere iscritti nelle liste elettorali o di esservi reinscritti se già cancellati o di conservare la iscrizione nelle liste, anche quando non risultino compresi nel registro della popolazione stabile del Comune".

In relazione alla disposizione in titolo, nel corso delle **audizioni svolte** sul provvedimento in esame durante l'iter al Senato sono state in particolare ricordate le difficoltà in molti Comuni "per le note problematiche legate allo spopolamento ed al voto degli elettori aventi diritto, sia dei residenti ma anche di quelli iscritti all'AIRE", ricordando che i residenti all'estero "generalmente non esercitano più questo diritto da tempo e contribuiscono al mancato raggiungimento del *quorum* previsto per la validità delle elezioni". Nello specifico, è stata evidenziata la necessità di procedere ad una revisione della normativa, perché altrimenti "[s]i rischia la nullità delle elezioni con il commissariamento dell'Ente fino alle elezioni successive con tutto ciò che ne consegue", nonostante il frequentemente ricorso, per evitare tale situazione, alle cosiddette liste satellite ([memoria](#) depositata dai rappresentanti dell'ANCI in occasione della audizione del 18 marzo 2021).

Sull'art. 71, comma 10, del TUEL si era espressa anche la **Corte costituzionale** con la **sentenza n. 242 del 2012**, che era stata adita dal Consiglio di Stato. Il Giudice rimettente, in sintesi, partendo dalla considerazione 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, dubitava della legittimità costituzionale dell'art.71, comma 10, del TUEL che condiziona invece la validità delle elezioni al raggiungimento di un *quorum* dei votanti riportato anche ai residenti all'estero iscritti nelle liste elettorali, indipendentemente dal fatto che abbiano o meno esercitato il diritto di voto. Nelle parole del Consiglio di Stato, la norma avrebbe finito col determinare un'eccessiva compromissione del voto degli abitanti, in quanto condizionato da quello dei residenti all'estero avulso dalla partecipazione responsabile alla vita democratica. L'estromissione dal *quorum* degli iscritti all'AIRE avrebbe di contro assicurato il giusto equilibrio tra le due categorie di elettori, senza peraltro incidere sulla capacità elettorale dei residenti all'estero e sul loro diritto elettorale.

Pur rigettando la questione di legittimità prospettata dal giudice remittente, in quanto la disposizione è giudicata frutto del legittimo (in quanto non manifestamente irragionevole) esercizio del potere spettante al Parlamento, la Corte non manca di "ritenere opportuna, da parte del legislatore, una rimeditazione del bilanciamento di interessi attuato in detta norma". La Corte ha evidenziato che: "[l]e 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, [...] **inducono a ritenere opportuna, da parte del legislatore, una rimeditazione del bilanciamento di interessi** attuato in detta norma" sebbene "non ne evidenziano un tasso di irragionevolezza manifesta, tale da comportarne la caducazione da parte di questa Corte". (Considerato in diritto n.5, secondo capoverso).

Si ricorda inoltre che una disposizione simile a quella in esame è prevista dalla legge elettorale comunale della

regione a statuto speciale Friuli Venezia Giulia che ha competenza esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali. L'art. 71 della Legge regionale 5 dicembre 2013, n. 19 prevede infatti che nel caso in cui sia stato ammesso un unico candidato alla carica di sindaco, l'elezione è valida se il candidato ha riportato un numero di voti validi non inferiore al cinquanta per cento dei votanti e il numero dei votanti non è stato inferiore al cinquanta per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune. Per determinare il *quorum* dei votanti non sono computati tra gli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune quelli iscritti nell'anagrafe degli elettori residenti all'estero.

Il Governo aveva impugnato la disposizione (che era contenuta in precedenza nella L.R. 21/2003) innanzi alla Corte costituzionale. La **Corte costituzionale** ha rigettato il ricorso in quanto "la determinazione del *quorum* partecipativo previsto dalla norma censurata non incide, concernendo una condizione di validità del voto, sull'espressione dello stesso, ma **attiene a un momento precedente** e non rientra quindi nella previsione dell'art. 48 secondo comma" della costituzione che reca tra l'altro il principio dell'uguaglianza del voto. Inoltre, la Corte ha affermato che "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 locale. 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" ([sent. 73/2005](#)).

Gli **effetti della norma in esame** sono peraltro già stati **anticipati, limitatamente all'anno 2021**, dall'articolo 2, commi 1-bis e 1-ter del decreto-legge 5 marzo 2021, n. 25, in materia di disposizioni urgenti per il differimento di consultazioni elettorali.

Tali disposizioni, che recano deroghe puntuali all'art.71, comma 10, del TUEL, sono state introdotte in considerazione del permanere del quadro epidemiologico da Covid-19 complessivamente e diffusa-mente grave su tutto il territorio nazionale e a causa delle oggettive "difficoltà di movimento all'interno dei singoli Stati e fra diversi Stati".

Nello specifico, il comma 1-bis dell'art. 2 del citato decreto-legge 25/2021 dispone che per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni sino a 15.000 abitanti, ove sia stata ammessa e votata una sola lista, sono eletti tutti i candidati compresi nella lista ed il candidato a sindaco collegato, a due condizioni: 1) che la stessa lista abbia riportato un numero di voti validi non inferiore al 50 per cento dei votanti (come già prevede l'art.71, comma 10, del TUEL in via ordinaria); 2) che il numero dei votanti non sia stato inferiore al 40 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune (la citata disposizione del TUEL, oggetto dunque di deroga puntuale per l'anno 2021, prescrive invece che il numero di votanti non debba essere inferiore al 50 per cento degli elettori).

Il comma 1-ter prevede che per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni sino a 15.000 abitanti, "in deroga a quanto previsto dall'articolo 71, comma 10 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267", per la determinazione del numero degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune non si tiene conto degli elettori iscritti all'A.I.R.E. che non esercitano il diritto di voto. Qualora non siano rispettate tali percentuali l'elezione è nulla.

La proposta di legge (art. 1, **comma 2**) **sopprime inoltre l'articolo 60** del Testo unico delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali, di cui al DPR n. 570 del 1960. L'intervento è volto in particolare a ragioni di **coordinamento normativo**, tenuto conto che l'art. 60, in ogni caso antecedente temporalmente al TUEL, reca una disciplina in parte sovrapponibile a quella dell'art. 71 del TUEL, su cui interviene il comma 1 della proposta di legge in titolo.

Nello specifico, ai sensi del primo periodo del comma primo dell'art. 60, qualora nei Comuni con popolazione **sino a 10.000 abitanti** (l'art. 71 del TUEL riguarda i comuni con più di 15.000 abitanti), sia stata ammessa e votata una sola lista, si intendono eletti i candidati al verificarsi delle seguenti condizioni: i) che gli stessi abbiano riportato un numero di voti validi non inferiore al 20 per cento dei votanti; ii) che il numero dei votanti non sia stato inferiore al **50 per cento** degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune.

La disposizione, al secondo periodo, anch'esso oggetto di abrogazione, reca anche la fattispecie dell'unica lista ammessa e votata nei Comuni con **popolazione superiore ai 10.000 abitanti**. In tal caso le condizioni previste per la validità delle elezioni sono le seguenti: i) i candidati compresi nella lista devono aver riportato un numero di voti validi non inferiore al 50 per cento dei votanti; ii) il numero dei votanti non deve essere stato inferiore al 50 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune.

Qualora il numero dei votanti non abbia raggiunto la percentuale richiesta - ai sensi del secondo comma - la elezione è nulla. Inoltre si stabilisce che sia parimenti **nulla la elezione** nei Comuni con popolazione **sino a 10.000 abitanti, qualora non sia risultata eletta più della metà dei consiglieri assegnati**.

Obbligo di sottoscrizione delle liste per le elezioni nei comuni con meno di 1.000 abitanti (articolo 2).

L'**articolo 2** modifica la legge n. 81 del 1993 che disciplina, in particolare, l'elezione diretta del sindaco e del consiglio comunale.

L'unico comma di cui si compone l'articolo 2 novella in particolare l'art. 3 della legge 25 marzo 1993, n. 81, riguardante il numero di sottoscrizioni per la presentazione delle liste per l'elezione diretta del sindaco e del consiglio comunale. La disposizione in esame introduce **l'obbligo di sottoscrizione delle liste anche per i**

comuni con meno di 1.000 abitanti.

In dettaglio, il comma 2, novella interamente il comma 1 dell'art. 3 della legge 25 marzo 1993, n. 81 confermandone l'impianto di fondo - che prevede che la dichiarazione di presentazione delle liste sia sottoscritta da un numero di firme che si riduce al ridursi della dimensione del comune interessato - salvo modificare la formulazione vigente del **comma 1, lettera i), e introdurre, a seguire, le lettere l), m) e n)**, con conseguente soppressione del **comma 2 della legge n. 81 del 1983**.

La lettera i) del comma 1 e il comma 2 della legge 25 marzo 1993, n. 81, nel **testo vigente**, prevedono, rispettivamente, che la dichiarazione di presentazione delle liste di candidati al consiglio comunale e delle collegate candidature alla carica di sindaco per ogni comune debba essere sottoscritta da non meno di 25 e da non più di 50 elettori nei comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 2.000 abitanti e che non sia necessaria **alcuna sottoscrizione** per le liste nei comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti.

A seguito delle modifiche apportate dalla proposta di legge in esame, le lettere dalla i) alla n) del comma 1 dell'art. 3 della legge n. 81 del 1983, come modificate e integrate, richiedono che la richiamata dichiarazione di presentazione delle liste e delle collegate candidature **sia sottoscritta**:

- i) da non meno di 25 e da non più di 50 elettori nei comuni con popolazione compresa tra 1001 e 2000 abitanti;
- l) da non meno di 15 e da non più di 30 elettori nei comuni con popolazione tra 751 e 1000 abitanti;**
- m) da non meno di 10 e da non più di 20 elettori nei comuni con popolazione tra 501 e 750 abitanti;**
- n) da non meno di 5 e da non più di 10 elettori nei comuni con popolazione sino a 500 abitanti.**

Le modifiche previste sono dunque volte, come detto, a **rendere obbligatoria la sottoscrizione delle candidature e delle liste anche in comuni con meno di 1000 abitanti**, a differenza di quanto è previsto dalla legislazione vigente. Conseguentemente l'articolo in esame **sopprime il comma 2 del citato articolo 3 della legge n. 81 del 1983**, ai sensi del quale nessuna sottoscrizione è richiesta per la dichiarazione di presentazione delle liste nei comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti.

Resta ferma la restante parte dell'art. 3, comma 1, che richiede che siano sottoscritte:

- a) da non meno di 1.000 e da non più di 1.500 elettori nei comuni con popolazione superiore ad un milione di abitanti;
- b) da non meno di 500 e da non più di 1.000 elettori nei comuni con popolazione compresa tra 500.001 e un milione di abitanti;
- c) da non meno di 350 e da non più di 700 elettori nei comuni con popolazione compresa tra 100.001 e 500.000 abitanti;
- d) da non meno di 200 e da non più di 400 elettori nei comuni con popolazione compresa tra 40.001 e 100.000 abitanti;
- e) da non meno di 175 e da non più di 350 elettori nei comuni con popolazione compresa tra 20.001 e 40.000 abitanti;
- f) da non meno di 100 e da non più di 200 elettori nei comuni con popolazione compresa tra 10.001 e 20.000 abitanti;
- g) da non meno di 60 e da non più di 120 elettori nei comuni con popolazione compresa tra 5.001 e 10.000 abitanti;
- h) da non meno di 30 e da non più di 60 elettori nei comuni con popolazione compresa tra 2.001 e 5.000 abitanti.

In base al comma 4 per la raccolta delle sottoscrizioni si applicano, in quanto compatibili, anche le disposizioni del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati (approvato con [decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361](#) , articolo 20, quinto comm) e sono competenti ad eseguire le autenticazioni delle firme di sottoscrizione delle liste, oltre ai soggetti di cui all'articolo [14 della legge 21 marzo 1990, n. 53](#) , i giudici di pace e i segretari giudiziari.

Il richiamato articolo 14, come da ultimo modificato dal DL 76/2020, fa riferimento ai seguenti soggetti: 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, gli avvocati iscritti all'albo che abbiano comunicato la loro disponibilità all'ordine di appartenenza, i consiglieri regionali, i membri del Parlamento, i presidenti delle province, i sindaci metropolitani, i sindaci, gli assessori comunali e provinciali, i componenti della conferenza metropolitana, i presidenti dei consigli comunali e provinciali, i presidenti e i vice presidenti dei consigli circoscrizionali, i segretari comunali e provinciali e i funzionari incaricati dal sindaco e dal presidente della provincia. Sono altresì competenti ad eseguire le pedette autenticazioni i consiglieri provinciali, i consiglieri metropolitani e i consiglieri comunali che comunichino la propria disponibilità, rispettivamente, al presidente della provincia e al sindaco.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La proposta di legge interviene sulla materia **"legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane"** ricompresa nell'ambito della competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera p) della Costituzione.

Senato:
Camera: n. 555
21 marzo 2022

Senato	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche su questioni istituzionali, giustizia e cultura	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.
AC0593