



Computo dei votanti e numero di sottoscrizioni per le elezioni comunali

A.C. 938

Dossier n° 215 - Schede di lettura
6 dicembre 2023

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	938
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:	Pirovano
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	2
Date:	
trasmissione alla Camera:	1 marzo 2023
assegnazione:	6 marzo 2023
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Sede:	referente
Pareri previsti:	V

Contenuto

La proposta di legge [A.C. 938](#), già approvata dal Senato, interviene in materia di **elezioni comunali** su due profili: **riduce il 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** (art.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** attualmente esentate da tale obbligo (art. 2).

La proposta di legge A.S. 379, di iniziativa parlamentare, è stata esaminata in sede referente dalla Commissione Affari costituzionali del Senato nelle sedute del 28 febbraio e 1° marzo 2023. In quest'ultima seduta la Commissione ha conferito all'unanimità il mandato alla relatrice a riferire favorevolmente all'Assemblea sul testo del progetto di legge senza modificazioni. Lo stesso giorno l'Assemblea del Senato lo ha esaminato con la procedura abbreviata prevista dall'articolo 81 del Regolamento per i provvedimenti già approvati o esaminati nella precedente legislatura (cd. *repechage*) e lo ha approvato all'unanimità senza modificazioni.

Il provvedimento ha infatti contenuto identico alla proposta di legge, anch'essa di iniziativa parlamentare, già approvata in prima lettura dal Senato nella scorsa legislatura ([A.S. 1196](#)).

Articolo 1 (Modifica dell'articolo 71 del TUEL)

L'**articolo 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 formalmente una disciplina che presenta elementi di sovrapposizione con il citato art. 71 del TUEL.

Più in dettaglio, il **comma 1** interviene sul richiamato comma 10 dell'art. 71 del TUEL che, nel testo vigente, stabilisce che nei comuni sino a 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 verificano, 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 in commento 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 alleggerito il *quorum* strutturale, stabilendo:

a) che il **numero dei votanti** debba essere almeno pari al **40 per cento degli elettori** iscritti nelle liste elettorali del comune;

b) 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" parrebbe inequivocabilmente doversi intendere 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.

Si ricorda che 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 risiedono, 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, occorre richiamare 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 proposito si richiama che, nel corso delle audizioni svolte nella scorsa legislatura dall'Ufficio di Presidenza della Commissione affari costituzionali del Senato nel corso dell'esame in sede referente dell'A.S. 1196, dal contenuto analogo a quello della p.d.l. in esame, l'ANCI, nel ricordare 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", ha precisato 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, ha riferito della 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.

Si ricorda che gli effetti della norma in esame sono già stati anticipati, - limitatamente agli anni 2021, 2022 e 2023 - rispettivamente dall'articolo 2, commi 1-*bis* e 1-*ter*, del decreto-legge n. 25 del 2021, dall'articolo 6, comma 2, del decreto-legge n. 41 del 2022 e dall'articolo 2, comma 7-*ter* del decreto-legge n. 198 del 2022 in considerazione del quadro epidemiologico da Covid-19. 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 diffusamente 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 D.L. 25/2001 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. Il D.L. 25/2021 e D.L. 198/2022 hanno prorogato tali disposizioni, rispettivamente, per gli anni 2022 e 2023.

Il **comma 2** abroga l'articolo 60 del citato Testo unico, di cui al DPR n. 570 del 1960. L'intervento pare ispirarsi, in prevalenza, a ragioni di **coordinamento normativo**, tenuto conto che l'art. 60, al primo periodo, reca una disciplina almeno in parte sovrapponibile a quella dell'art.71 del TUEL e la sua mancata abrogazione esplicita potrebbe ingenerare dubbi in sede applicativa. Ciò sebbene il TUEL sia una fonte successiva e pertanto prevalente rispetto alla prima, che è da considerarsi implicitamente abrogata.

Nello specifico, ai sensi del primo periodo del comma primo dell'art.60, qualora nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti (e non 15.000 come disposto dal TUEL), 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.

Articolo 2 (Modifiche all'articolo 3 della legge 25 marzo 1993, n. 81)

L'**articolo 2** si compone di un unico comma che novella l'art. 3 della legge 25 marzo 1993, n. 81, riguardante il **numero di sottoscrizioni** per la **presentazione delle liste dei candidati** per l'elezione diretta del sindaco e del consiglio comunale. La presente disposizione introduce l'obbligo di sottoscrizione delle liste **anche per i comuni con meno di 1.000 abitanti**.

In dettaglio, la presente disposizione, pur novellando per intero il comma 1, ne conferma l'impianto - 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, 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 deve 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.

Le lettere dalla *i*) alla *n*), del comma 1 della legge n. 81 del 1983, ai sensi di quanto previsto nel provvedimento in esame, 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.

In altri termini, le modifiche mirano, 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 1993, ai sensi del quale nessuna sottoscrizione è richiesta per la dichiarazione di presentazione delle liste nei comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, in quanto recante un contenuto non compatibile con quanto previsto alle lettere da *i*) a *m*).

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La proposta di legge interviene in materia di legislazione elettorale dei comuni, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117 Cost., 2° comma, lett. p).

Rispetto degli altri principi costituzionali

Sull'art. 71, comma 10, del TUEL, oggetto di novella da parte dell'articolo 1, comma 1, del provvedimento in esame, si è espressa la Corte costituzionale (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 rapportato 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" (Considerato in diritto n.5, secondo capoverso).

In particolare, la Corte afferma che il legislatore "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 - [...] ha optato per la prima soluzione". In proposito, ricorda quanto già statuito in precedenza (sentenza n. 260 del 2002), ovvero che "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" (Considerato in diritto n.5, terzo e quarto capoverso). Tuttavia, afferma la Corte: "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, [...] 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".