



N. 290 - maggio 2021

***Quorum* concernenti la validità delle elezioni comunali (A.S. 1196 e 1382-A)**

Introduzione

La Commissione 1^a (Affari costituzionali) del Senato ha concluso, in data 26 maggio, l'esame congiunto, in sede referente, dei disegni di legge n. 1196, d'iniziativa del sen. Augussori ("Modifiche 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") e n.1382, d'iniziativa dei senatori Taricco ed altri ("Modifiche 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 amministrative nei comuni con popolazione al di sotto dei 3.000 abitanti").

La Commissione ha conferito il mandato alla relatrice, sen. Pirovano, a riferire favorevolmente all'Assemblea sul disegno di legge 1196 (precedentemente assunto come testo base), con le modifiche accolte nel corso dell'esame (emendamenti 1.100, 2.100 e Coord.1), con proposta di assorbimento dell'AS 1382.

Il provvedimento (che assume il 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") 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.

A seguire si propone l'illustrazione dei due articoli di cui si compone il provvedimento all'esame dell'Assemblea.

Articolo 1 (*Modifica dell'articolo 71 del TUEL*)

L'**articolo 1**, come risultante dall'approvazione dell'emendamento 1.100, al **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 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 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 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.

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. 570¹, 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 1947², 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".

Il comma 1 in commento affronta una **tema di attualità e particolarmente sentito specie da parte dei comuni di minori dimensioni**, come è emerso nel corso delle **audizioni svolte dall'Ufficio di Presidenza della Commissione affari costituzionale** nel corso dell'esame in sede referente del presente provvedimento.

In proposito, 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.

Sull'art.71, comma 10, del TUEL si era peraltro espressa anche la **Corte costituzionale** (sentenza n.242 del 2012), che era stata adita dal Consiglio di Stato³. 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 Parlamento⁴, la Corte non manca di "ritenere opportuna, da parte del legislatore, una rimediazione

¹ Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali.

² Norme per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione annuale delle liste elettorali.

³ 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.

⁴ La Corte afferma che il legislatore "[n]ell'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

del bilanciamento di interessi attuato in detta norma"⁵ (Considerato in diritto n.5, secondo capoverso).

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 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 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 comma 2 sopprime 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, come è stato anche autorevolmente sostenuto nel corso delle richiamate audizioni svolte dall'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali.

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

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).

⁵ Nelle parole della Corte: "[I]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 rimediazione 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".

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**, nel testo risultante dall'approvazione degli emendamenti 2.100 e Coord.1, 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 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 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, in quanto recante un contenuto non compatibile con quanto previsto alle lettere da *i*) a *m*).

*A cura di Luigi Fucito
Capo dell'Ufficio ricerche sulle questioni
regionali e delle autonomie locali*

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica 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.