

CARLO FUSARO¹

Audizione informale indetta dalla
I Commissione affari costituzionali del Senato in relazione
all'esame del
ddl n. 1196 (quorum validità elezioni comunali)

18 marzo 2021

1. Oggetto di questa audizione informale è il ddl AS 1196 d'iniziativa del senatore Augussori, presentato il 2 aprile 2019 che la Commissione ha in esame in sede *redigente*. La relatrice senatrice Pirovano ha svolto la sua relazione il 10 marzo u.s., per cui mi è possibile intervenire per punti, cercando di integrare – se mai – il suo intervento con alcuni ulteriori riferimenti ed osservazioni.

2. L'AS 1196 consta di due articoli che hanno ad oggetto contenuti distinti, *non necessariamente* connessi:

a) il primo introduce la previsione in base alla quale, ai fini della determinazione del *quorum* strutturale di partecipazione previsto in almeno il 50% di votanti sul totale degli iscritti nelle liste elettorali del comune, «non si tiene conto degli elettori residenti all'estero»; questo esito viene perseguito modificando l'antico art. 60 del DPR 16 maggio 1960, n. 570 – tuttora vigente (il *Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali*);

b) il secondo, invece, interviene sul numero delle firme di elettori che l'art. 3 della legge 25 marzo 1993, n. 81, prevede ai fini della presentazione delle liste: più precisamente *introduce* l'obbligo di sottoscrizione delle liste di candidati per i comuni, quelli sotto i 1.000 abitanti, per i quali esse non sono attualmente necessarie («*Nessuna sottoscrizione e' richiesta per la dichiarazione di presentazione delle liste nei comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti*»); in particolare estende ai comuni fra 500 e 999 abitanti il numero di firme attualmente previsto da 25 a 50 per i comuni da 1.000 a 2.000 abitanti e prevede per i comuni fino a 499 abitanti un numero di firme di elettori che vada dal 5% al 10% degli elettori.

3. La *ratio* della prima disposizione non abbisogna di spiegazioni. Nei comuni nei quali l'incidenza sugli elettori complessivi di quelli residenti all'estero è ovviamente difficile, in qualche caso addirittura pressoché impossibile, raggiungere il quorum strutturale del 50% dei partecipanti al voto. Cito per tutti il comune di Sessano del Molise (le cui vicende diedero spunto al Consiglio di Stato di sollevare eccezione di costituzionalità sulla norma con ord. 31 maggio 2011 (da cui poi, v. avanti, sent. Corte cost. n. 242/2012) dove a fronte di 1.186 elettori iscritti ben 495 erano nel 2010 iscritti all'AIRE (Anagrafe italiani residenti all'estero): il che significava che, in base alla norma di cui si discute, il *quorum* si collocava a 593 votanti, il che a sua volta significava che avrebbero dovuto partecipare al voto – di fatto –

¹ Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, docente di Diritto elettorale e parlamentare, a riposo. Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di scienze giuridiche

quasi l'86% degli elettori iscritti e residenti (691), un livello di partecipazione alto al punto da far ritenere la norma irragionevole. Di qui la disposizione del progetto AS 1196 che – nel caso usato ad esempio – avrebbe ridotto il quorum a 346 votanti (su 691 iscritti e residenti), pari al 29.2% del totale degli elettori.

4. La *ratio* della seconda disposizione (previsione di firme anche per i comuni sub 1000 abitanti), è di più difficile comprensione. Né soccorre la relazione che accompagna il progetto AS 1196 la quale si limita a descrivere il contenuto dell'innovazione proposta. Si può ritenere che, nel momento in cui si riduce il *quorum* di partecipazione, il proponente ritiene opportuno introdurre la necessità di un certo numero di firme a garanzia dell'affidabilità in termini di consenso sociale minimo iniziale (per c.d.) dell'eventualmente unica lista e unico candidato sindaco presentato.

5. Per quel che può valere, nel merito la *prima* innovazione pare a me del tutto ragionevole e condivisibile. Se vogliamo anche per ragioni che definirei di *alto merito costituzionale*. Non credo sia nell'interesse del buon funzionamento delle istituzioni imporre norme destinate a ostacolare la efficiente manifestazione della volontà dei cittadini elettori, o peggio a incentivare comportamenti manipolativi: come la ricerca affannosa di liste e candidati purchessia, magari presentate da coloro stessi che ne sostengono un'altra, al solo scopo di garantire la fittizia presenza di più liste e candidati onde non incorrere nella norma capestro del *quorum* strutturale. *Quorum* che si badi bene ad altri livelli di governo non esiste in alcun caso e che appare del tutto eccezionale anche nella legislazione locale (e che perfino in ambito referendario esiste, del resto da decenni discusso, solo per il referendum abrogativo ex art. 75 Cost. e non per quello costituzionale ex art.138 Cost).

Invito invece la Commissione a valutare seriamente l'opportunità della *seconda* innovazione che a me pare contraddittoria. Infatti, rendendo *più difficile* la presentazione di candidati sindaco e liste nei comuni da 1.000 abitanti in giù, essa rischia di rendere ancora più probabile di quanto non sia il caso di partecipazione di una sola lista: fenomeno comunque da scoraggiare o quanto meno da non premiare. Il combinato disposto di riduzione del *quorum* e introduzione delle firme può sortire, in altre parole, effetti controproducente e una moltiplicazione delle elezioni locali monolista. Rispetto al timore che vengano presentate liste al solo scopo di attribuire ai candidati ed agli eletti i benefici che la legge prevede per essi, valuti il legislatore l'effettiva consistenza del fenomeno; se per impedirlo prevedere l'obbligo di firme di presentazione sia efficace e sufficiente; se, come ipotizzato sopra, non possa risultare controproducente.

Comunque da qui in avanti, anche per ragioni di economia del contributo, mi occuperò solo della questione del *quorum*.

6. In ogni caso potrebbe essere utile sollecitare il ministero dell'interno a fornire i dati sulla consistenza del fenomeno di cui parlasi che non sono riuscito a trovare, tranne che per sporadici riferimenti in articoli di giornale. Sarebbe interessante sapere, tenuto conto che i comuni sono oggi 7.903 e che quelli sotto i 5.000 abitanti sono ben 5.509 e quelli sotto i 1.000 ben 1.968, in quanti si è presentata negli anni una sola lista e in quanti casi non è stato raggiunto il *quorum* strutturale. Si tratta certamente di alcune centinaia con una sola lista e di diverse decine con esito nullo. Ma appunto: dati certi sarebbero utili. Altri dati di cui si dovrebbe disporre sarebbero quelli della percentuale di iscritti Aire sul totale degli elettori di tutti i 7.903 comuni italiani; nonché i dati sulle liste presentate nei comuni per i quali le sottoscrizioni non sono oggi previste (sub 1.000 abitanti) e quante siano quelle i cui candidati

eventualmente eletti si siano dimessi entro breve tempo: sempre al fine di una approfondita conoscenza del fenomeno.

7. Altri progetti e precedenti. L'AS1196 non è il primo a occuparsi della materia, né l'unico in questa legislatura: ne è stato presentato un altro dal deputato De Carlo (AC 1936, 26 giugno 2019). Vediamoli in sintesi:

- nella XVI legislatura fu presentato l'AS 2879 a firma del senatore Giovanni Legnini: il contenuto è del tutto analogo all'art. 1 del ddl Augussori. Tuttavia l'intervento normativo avviene modificando l'art. 71 comma 10 del Tuel (D.lgs. 267/2000) e non il vetusto art. 60 del Dpr 570/1960

- nella XVII legislatura fu presentato l'AC 2369 a firma del deputato Giuseppe De Mita: in questo caso ci si proponeva di intervenire sull'Art. 60 del Dpr 570/1960 riducendo il *quorum* a un valore pari al 50% dell'affluenza media alle urne delle ultime cinque tornate elettorali; l'innovazione sembrava volersi limitare ai soli comuni sotto 5.000 abitanti

- nella presente XVIII legislatura, infine l'AC 1936 a firma De Carlo ed altri otto deputati prevederebbe: la radicale soppressione del *quorum* (intervendo sull'art. 71 del Dlgs 267/2000) e (ma è materia del tutto ultronea) l'elevazione da 3.000 a 5.000 del limite di abitanti del comune al di sotto dei quali è consentito il terzo mandato (in deroga a quanto previsto nei comuni maggiori (con il che se ne aggiungerebbero altri 1.084 con terzo mandato).

Va poi segnalato, come riferito anche dalla Relatrice Pirovano, che sin dal 2003, la Regione speciale FVG, in forza della sua competenza esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali, ha introdotto – per prima da che è dato capire – l'esclusione dal computo del *quorum* gli elettori iscritti nell'anagrafe dei residenti all'estero (formula ripresa dai progetti Legnini e, ora, Agussori). Il governo dell'epoca sollevò questione di legittimità costituzionale in via diretta dando così occasione alla Corte di pronunciarsi.

8. Giurisprudenza. La Corte costituzionale ha affrontato questa materia in due circostanze, a distanza di sette anni. Nel 2005 si pronunciò con sent. 173 sulla questione sollevata dal governo Berlusconi contro la norma del Friuli-Venezia Giulia (redattore Capotosti). Nel 2012 si pronunciò con sent. 242 sulla questione sollevata invece, in direzione diametralmente opposta, dal Consiglio di Stato in via incidentale (redattore Morelli).

Ai fini della valutazione dell'iniziativa legislativa, è decisivo notare, come ha correttamente fatto la senatrice Pirovano, che le due decisioni, *entrambe di respingimento*, dichiaravano non fondate le due questioni sollevate: ciò non deve stupire anche se il governo e il Consiglio di Stato partivano da posizioni contrapposte. Infatti, in entrambi i casi la Corte riconosceva al legislatore la discrezionalità a disciplinare la materia senza rintracciare in Costituzione vincoli tali da imporre alcuna delle possibili soluzioni specifiche che possano intravedersi. Particolarmente significativa l'affermazione in 173/2005 secondo la quale «la determinazione del *quorum* partecipativo... 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, Cost. (uguaglianza del voto). Nel respingere anche altre argomentazioni dell'Avvocatura dello Stato, la Corte concludeva affermando che «l'introduzione di un regime speciale per gli elettori residenti all'estero, ai fini del calcolo del *quorum*..., 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...»: un regime speciale che si giustifica con l'alto tasso di emigrazione che caratterizza talune aree.

Nella sentenza 242/2012 lungi dal contraddirsi, la Corte nega che l'abolizione del *quorum* sia imposta dalla Costituzione. Pur considerando rilevante la questione sollevata, la considera però infondata: il legislatore nel prevedere il *quorum* ha legittimamente operato un certo bilanciamento del diritto elettorale degli abitanti con quello dei residenti all'estero. Se la soluzione FVG era legittima, non era però costituzionalmente obbligata, non risultando irragionevole.

Ciò chiarito, peraltro, la sentenza aggiunge due ulteriori significative considerazioni, utili a tirare le fila di questa discussione: (a) è auspicabile che il legislatore ponga rimedio all'assenza di una normativa che agevoli il voto dei residenti all'estero anche alle amministrative; (b) una disciplina speciale si potrebbe giustificare sulla base degli alti tassi di emigrazione di certi comuni.

9. Ipotesi in campo e considerazioni finali. Dalle proposte succedutesi, dalla legislazione vigente e dalla giurisprudenza della Corte emerge che si può pensare di affrontare la materia oggetto del ddl Augussori in forme e secondo approcci diversi, che qui si indicano brevemente, in conclusione, all'attenzione della Commissione.

Innanzitutto si può, in piena legittimità costituzionale, semplicemente abolire il requisito di validità del *quorum* strutturale: in fondo in diritto comparato sono quasi inesistenti gli esempi di tale *quorum* in ambito di votazioni non referendarie ma elettive. Oppure si può abolire il requisito per i comuni al di sotto di una certa popolazione ovvero per quelli recentemente fusi o per quelli che abbiano ceduto le funzioni più rilevanti a unioni di comuni.

Ritenendo invece opportuno mantenere il *quorum* il legislatore potrebbe, in relazione al più limitato fenomeno dell'incidenza degli elettori non residenti:

A) operare, come suggerisce la Corte, sulle modalità di esercizio del diritto di voto per i residenti all'estero: per le elezioni politiche e per quelle referendarie è infatti previsto il voto per corrispondenza; il legislatore potrebbe estenderlo alle elezioni amministrative;

B) utilizzare la formula che in alcune Regioni (v. ad esempio la Toscana) è stata prevista (e in sede nazionale più volte presa in considerazione) in relazione ai *quorum* strutturali referendari: parametrando cioè la sua entità al tasso di partecipazione delle ultime tornate elettorali. Si tratterebbe, se mai, di valutare, a questo punto, se utilizzare dati medi oppure, forse più opportunamente, quelli relativi a ciascun comune.

C) utilizzare la formula dei progetti Legnini e Augussori, che come abbiamo visto non comporta problemi di costituzionalità, espungendo dal calcolo gli elettori del comune iscritti all'Aire. In proposito la modalità più corretta sembrerebbe farlo incidendo sull'art. 71 del Tuel (e non sul dpr del 1960, che personalmente considerato implicitamente abrogato sin dalla legge 81/1993). In ogni caso si potrebbe cogliere l'occasione per chiarire quest'ultimo aspetto.

In ogni caso, con riferimento alle soluzioni B) e C) il legislatore dovrebbe valutare se estendere a *tutti* i comuni l'eventuale innovazione legislativa oppure se limitarla, e a quali.

Al riguardo un'ipotesi potrebbe essere quella di limitarla ai comuni in base alla popolazione (come alcune proposte fanno: d'altra parte non si può escludere vi siano comuni maggiori con grande incidenza di residenti all'estero); un'altra ipotesi più complessa ma più

ragionevole, che terrebbe conto di questa ultima considerazione, potrebbe essere prevedere che l'esclusione dal computo valga per *tutti i comuni nei quali l'incidenza degli iscritti Aire sul totale degli elettori risulti al di là di una certa percentuale: 10 o 15 o 20 o 25%*.