



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori PIROVANO, TOSATO, SPELGATTI, BERGESIO, BIZZOTTO, BORGHESI, Claudio BORGHI, CANTALAMESSA, CANTÙ, CENTINAIO, DREOSTO, GARAVAGLIA, GERMANÀ, MARTI, MINASI, MURELLI, PAGANELLA, POTENTI, PUCCIARELLI, ROMEO, STEFANI e TESTOR

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 NOVEMBRE 2022

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

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge è la riproposizione dell'atto Senato n. 1196, già presentato ed approvato dal Senato in prima lettura nel corso della XVIII legislatura e ripresentato ai sensi dell'articolo 81 del Regolamento.

Il disegno di legge in oggetto ha l'obiettivo di apportare alcune modificazioni alla disciplina vigente in materia di elezioni comunali.

L'articolo 1, comma 1, incide sull'articolo 71, comma 10, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, concernente il *quorum* strutturale necessario per la validità dell'elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni sino a 15.000 abitanti, il quale, nel testo vigente, stabilisce che nei predetti comuni, qualora sia stata ammessa e votata una sola lista, risultino eletti «tutti i candidati compresi nella lista ed il candidato a sindaco collegato» nel caso in cui siano rispettate le seguenti condizioni:

1) abbia partecipato alla votazione almeno il 50 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune (*quorum* strutturale);

2) 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.

In tale contesto normativo il comma 1 dell'articolo 1 della proposta conferma l'impianto della disciplina vigente, ma modifica una delle richiamate condizioni al ricorrere delle quali, come detto, l'elezione nei co-

muni 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 verso, 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 tenga conto degli elettori iscritti all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE) « che non hanno votato ».

Il riferimento agli elettori iscritti all'AIRE « che non hanno votato » è da intendersi rivolto 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'AIRE 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.

In relazione a tale disposizione si ricorda che nel corso delle audizioni svolte sul provvedimento durante l'*iter* al Senato del disegno di legge nella scorsa legislatura 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 », ed è

stato 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 ».

Inoltre, sul citato articolo 71, comma 10, del TUEL si è espressa anche la Corte costituzionale (che era stata adita dal Consiglio di Stato), con la sentenza n. 242 del 2012.

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'articolo 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, atteso che la disposizione è giudicata frutto del legittimo (in quanto non manifestamente irragionevole) esercizio del potere spettante al Parlamento, la Corte non ha mancato di « ritenere opportuna, da parte del legislatore, una rimeditazione del bilanciamento di interessi attuato in detta norma ». La Corte ha inoltre 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).

I medesimi effetti del comma 1 dell'articolo 1 (conferma del *quorum* funzionale, riduzione del *quorum* strutturale e scomputo degli elettori iscritti all'AIRE ai fini della sua determinazione nei comuni sino a 15.000 abitanti, ove sia stata ammessa e votata una sola lista) sono già stati anticipati, limitatamente all'anno 2021 e all'anno 2022, rispettivamente, dall'articolo 2, commi 1-*bis* e 1-*ter*, del decreto-legge n. 25 del 2021 e dall'articolo 6, comma 2, del decreto-legge n. 41 del 2022. Tali disposizioni, che recano deroghe puntuali all'articolo 71, comma 10, del TUEL, sono state introdotte nel 2021 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 » e successivamente ribadite anche per il 2022.

Il comma 2 dell'articolo 1 abroga l'articolo 60 del testo unico delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 570 del 1960.

L'intervento è volto in particolare a ragioni di coordinamento normativo, tenuto conto che il predetto articolo 60, in ogni caso antecedente temporalmente al TUEL, reca una disciplina in parte sovrapponibile a

quella dell'articolo 71 del TUEL, su cui interviene il comma 1 dello stesso articolo 1, come sopra descritto. Nello specifico, ai sensi del primo periodo del primo comma del citato articolo 60, qualora nei comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti (l'articolo 71 del TUEL riguarda i comuni con non più di 15.000 abitanti) sia stata ammessa e votata una sola lista, si intendono eletti i candidati al verificarsi delle seguenti condizioni:

1) che gli stessi abbiano riportato un numero di voti validi non inferiore al 20 per cento dei votanti:

2) che il numero dei votanti non sia stato inferiore al 50 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune.

Il predetto articolo 60, al secondo periodo del primo comma, 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 candidati compresi nella lista devono aver riportato un numero di voti validi non inferiore al 50 per cento dei votanti e 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 l'elezione è nulla. Inoltre si stabilisce che sia parimenti nulla l'elezione nei comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti, qualora non sia risultata eletta più della metà dei consiglieri assegnati.

L'articolo 2 del disegno di legge, costituito da un unico comma, modifica la legge n. 81 del 1993, che disciplina l'elezione diretta del sindaco e del consiglio comunale, novellandone l'articolo 3, riguardante il numero di sottoscrizioni per la presentazione delle liste per l'elezione diretta del sindaco e del consiglio comunale.

In tale ambito la disposizione introduce l'obbligo di sottoscrizione delle liste anche per i comuni con meno di 1.000 abitanti.

In dettaglio, la lettera *a)* del comma 1 sostituisce interamente il comma 1 dell'articolo 3 della legge n. 81, confermandone l'impianto di fondo - il quale 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 - ma modificando la formulazione vigente della lettera *i)* e introducendo le nuove lettere *l)*, *m)* e *n)*, con conseguente soppressione del comma 2 del medesimo articolo 3 della legge n. 81.

La lettera *i)* del comma 1 e il comma 2 del citato articolo 3, 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.

Le lettere da *i)* a *n)* del comma 1 dell'articolo 3 della legge n. 81 del 1993, come modificato e integrato dall'articolo 2 del disegno di legge, 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 1.001 e 2.000 abitanti;

l) da non meno di 15 e da non più di 30 elettori nei comuni con popolazione compresa tra 751 e 1.000 abitanti;

m) da non meno di 10 e da non più di 20 elettori nei comuni con popolazione compresa 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 ».

Tali modifiche sono volte a rendere obbligatoria la sottoscrizione delle candidature e delle liste anche nei comuni con meno di 1.000 abitanti, a differenza di quanto è previsto dalla legislazione vigente.

Resta invece ferma la restante parte dell'articolo 3, comma 1, della legge n. 81, ai sensi del quale le liste devono essere 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 ».

Conseguentemente, come accennato in precedenza, il comma 1, lettera *b)*, dell'articolo 2 sopprime il comma 2 del citato articolo 3 della legge n. 81, ai sensi del quale nessuna sottoscrizione è richiesta per la dichiarazione di presentazione delle liste nei comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti.

Per quanto attiene al rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite, si rileva come il disegno di legge sia riconducibile alla materia « legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane » compresa nell'ambito della competenza legislativa esclusiva statale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p)*, della Costituzione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifica all'articolo 71 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267)

1. All'articolo 71 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il comma 10 è sostituito dal seguente:

« 10. Ove sia stata ammessa e votata una sola lista, sono eletti tutti i candidati compresi nella lista ed il candidato a sindaco collegato, purché essa abbia riportato un numero di voti validi non inferiore al 50 per cento dei votanti ed il numero dei votanti non sia stato inferiore al 40 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune. Qualora non si siano raggiunte tali percentuali, l'elezione è nulla. Ai fini del presente comma non si tiene conto degli elettori iscritti all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero che non hanno votato ».

2. L'articolo 60 del testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, è abrogato.

Art. 2.

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

1. All'articolo 3 della legge 25 marzo 1993, n. 81, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

« 1. 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:

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;

i) da non meno di 25 e da non più di 50 elettori nei comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 2.000 abitanti;

l) da non meno di 15 e da non più di 30 elettori nei comuni con popolazione compresa tra 751 e 1.000 abitanti;

m) da non meno di 10 e da non più di 20 elettori nei comuni con popolazione compresa tra 501 e 750 abitanti;

n) da non meno di 5 e da non più di 10 elettori nei comuni con popolazione fino a 500 abitanti »;

b) il comma 2 è abrogato.