



OSSERVATORIO DI DIRITTO ELETTORALE
3 DICEMBRE 2025

Il caso delle elezioni comunali con una
sola lista: problemi e prospettive del
quorum partecipativo

di Daniele Casanova

Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi di Brescia

Il caso delle elezioni comunali con una sola lista: problemi e prospettive del quorum partecipativo*

di **Daniele Casanova**

Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi di Brescia

Abstract [It]: L'articolo analizza il quorum di validità previsto per le elezioni comunali per i comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti nel caso in cui si presenti una sola lista. Vengono esaminati i motivi che hanno portato all'introduzione di un quorum partecipativo e deliberativo, nonché le recenti modifiche che hanno escluso gli elettori residenti all'estero dal calcolo del quorum partecipativo. Infine, si riflette sulla ragionevolezza di tale quorum e sulle sue implicazioni per la legittimazione democratica e la rappresentatività delle elezioni.

Title: The Case of Uncontested Municipal Elections: Challenges and Reflections on the Turnout Quorum

Abstract [En]: The article analyzes the quorum in municipal elections for municipalities with a population of up to 15,000 inhabitants in the case of uncontested elections, where only one list is presented. It examines the reasons that led to the introduction of both a participatory and a deliberative quorum, as well as the recent changes that excluded voters residing abroad from the participatory quorum calculation. Finally, it reflects on the reasonableness of such a quorum and its implications for democratic legitimacy and electoral representativeness.

Parole chiave: Elezioni non contestate; Elezioni comunali; Quorum di partecipazione; Astensionismo

Keywords: Uncontested elections; Municipal elections; Turnout quorum; Voter abstention

Sommario: **1.** Il quorum di validità per le elezioni comunali nella legislazione statale. **2.** La rilevanza degli iscritti alle liste elettorali residenti all'estero ai fini della determinazione del quorum di validità tra normativa statale e regionale. **2.1.** La giurisprudenza costituzionale in materia. **3.** I dubbi sulla ragionevolezza del quorum partecipativo.

1. Il quorum di validità per le elezioni comunali nella legislazione statale

Il tema del consenso minimo per l'elezione di un organo è regolato in modo eterogeneo all'interno dell'ordinamento italiano. In linea generale, infatti, il tasso di astensionismo, per quanto esso possa essere elevato, non incide sulla legittimità dell'elezione, né di norma è richiesto che un candidato ottenga una determinata soglia di voti per risultare eletto. Nella maggior parte delle elezioni, infatti, non sono previste clausole che rendano nulla l'elezione in caso di mancato raggiungimento di un quorum di votanti o di una soglia minima di gradimento affinché l'elezione possa essere considerata valida¹. In questo quadro si

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Diverso è invece il caso del referendum abrogativo, per il quale la Costituzione pretende che per la sua validità partecipi almeno il 50% del corpo elettorale. In modo analogo anche per i referendum istitutivi di nuove regioni ex art. 132 Cost. e quelli per il distaccamento di un Comune ad altra Regione (sempre previsti dall'art. 132 Cost.) è richiesto un quorum partecipativo e, in questo caso, anche deliberativo, nel momento in cui si stabilisce che la proposta di istituire una nuova Regione «sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse» e che per l'aggregazione di un

distingue, invece, la disciplina prevista per le elezioni per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, dove, nel caso – residuale – in cui si sia presentata o sia stata ammessa una sola lista, la legge impone sia un quorum partecipativo sia un quorum deliberativo (v. art. 71 Tuel).

Prima di analizzare la previsione legislativa richiamata è bene sottolineare che fin dalla legge n. 84 del 1951, con la quale nell'ordinamento era stata approvata la nuova disciplina elettorale per il rinnovo dei consigli comunali (attraverso la previsione del sistema elettorale maggioritario con voto limitato per i comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti e un sistema proporzionale con premio di maggioranza per quelli con una popolazione superiore), erano state introdotte – per tutti i comuni – ipotesi di invalidità delle elezioni nel caso di presentazione di una sola lista.

Per i comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti, si prevedeva che fossero eletti i candidati che avessero riportato un numero di voti validi non inferiore al 20% dei votanti, purché il numero dei votanti non fosse inferiore al 50% degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune. Per quanto riguarda i comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti si prevedeva che fossero eletti tutti i candidati compresi nella lista purché essa avesse riportato un numero di voti validi non inferiore al 50% dei votanti ed il numero dei votanti non fosse stato inferiore al 50% degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune. Per entrambe le ipotesi si stabiliva poi la nullità delle elezioni nel caso in cui il numero dei votanti non avesse raggiunto appunto la citata soglia del 50% degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune².

Tale normativa, confluita poi nell'art. 60 del Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali (DPR. n. 570 del 1960) non è più stata oggetto di modifica sostanziale, sebbene la legge elettorale per il rinnovo dei consigli comunali sia stata modificata in più occasioni (attraverso, per esempio, l'introduzione di un sistema proporzionale puro per i comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti o la previsione, introdotta nel 1964, con la quale si è stabilito che le norme vigenti per la elezione dei consiglieri comunali nei comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti trovassero applicazione «anche per la elezione dei consiglieri comunali nei comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti»³).

Per quanto riguarda i comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti (5.000 dal 1964) inoltre, in caso di presentazione di una sola lista si determinava sempre una parziale composizione dell'organo consiliare giacché, da un lato, i singoli candidati nella lista dovevano pur sempre ottenere il 20% delle preferenze e,

Comune ad una Regione diversa sia necessaria «l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati».

² Art. 14 del DPR. n. 570 del 1960.

³ Art. 1 della legge 10 agosto 1964, n. 663.

dall'altro, la legge prevedeva che le candidature raggruppate in una lista dovevano comprendere «un numero di candidati non inferiore ad un quinto e non superiore ai quattro quinti dei consiglieri da eleggere»⁴. Nei comuni con popolazione superiore, invece, si sarebbe raggiunta la piena composizione dell'organo giacché in questo caso la lista poteva contenere un numero di candidati pari al numero dei consiglieri comunali da eleggere⁵. Proprio in tale prospettiva la legge prevedeva altresì, esclusivamente per i comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti, che le elezioni sarebbero state considerate nulle nel caso in cui più della metà dei seggi assegnati fosse rimasto vacante al termine delle elezioni.

Se la disposizione richiamata è rimasta sostanzialmente invariata nonostante le diverse modifiche parziali che nel corso degli anni hanno interessato la legge elettorale comunale, un punto di discontinuità si è però verificato con la riforma del sistema elettorale per l'elezione degli organi rappresentativi comunali, avvenuta con l'approvazione della legge n. 81 del 1993, che ha introdotto l'elezione diretta del sindaco e un nuovo impianto per l'elezione del consiglio comunale senza né fare alcuna menzione specifica dell'ipotesi in cui si presenti una sola lista né, al contempo, abrogando espressamente l'art. 60 del d.P.R. n. 570 del 1960, creando quindi dei dubbi sulla sua perdurante vigenza⁶.

Ad ogni modo, con l'introduzione dell'art. 71 del Tuel (approvato nel 2000) è tornata esplicita la previsione del doppio quorum per la validità delle elezioni, solamente in riferimento ai comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti. Per questi, infatti, si prevede una doppia condizione per la validità delle elezioni per i soli casi in cui si sia presentata – o sia stata ammessa – una sola lista collegata all'unico candidato sindaco: la necessità che all'elezione partecipi almeno il 50% degli elettori iscritti alle liste elettorali del Comune e che la lista abbia riportato un numero di voti validi non inferiore al 50% dei votanti.

Alla legge, tutt'ora vigente, con una tecnica normativa alquanto discutibile – ovverosia prevedendo per ogni anno delle deroghe mediante l'adozione di un decreto-legge da parte del Governo – sono state introdotte specifiche eccezioni a partire dalle elezioni amministrative che si sono tenute nel 2021.

Il Governo è dapprima intervenuto con il decreto-legge n. 25 del 2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 58 del 2021, con il quale ha disposto (con l'art. 2, comma 1-bis) che per l'anno 2021 «in considerazione del permanere del quadro epidemiologico da COVID-19» per l'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, fossero eletti tutti i candidati compresi nella lista ed il candidato a sindaco collegato, purché essa avesse riportato un numero di voti validi non inferiore al 50% dei votanti ed il numero dei votanti non

⁴ Art. 28 del DPR. n. 570 del 1960.

⁵ Art. 32 del DPR. n. 570 del 1960.

⁶ In merito si veda la giurisprudenza del Consiglio di Stato analizzata da L. RONCHETTI, *La rappresentatività nei Comuni con più elettori che abitanti. Qualche postilla a margine della sentenza n. 242 del 2012 sul voto degli italiani all'estero*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 14 marzo 2013, p. 3.

fosse stato inferiore al 40% degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune, abbassando così il quorum deliberativo per la validità dell'elezione. Allo stesso tempo, questo intervento normativo ha stabilito che ai fini della determinazione del quorum partecipativo non avrebbero concorso i cittadini iscritti alle liste elettorali del Comune ma residenti all'estero, riducendo così – talvolta anche notevolmente⁷ – il quorum partecipativo richiesto al fine della validità dell'elezione⁸.

Le medesime disposizioni derogatorie rispetto al contenuto dell'art. 71, comma 10, del TUEL sono state reiterate per le successive tornate elettorali attraverso ulteriori interventi governativi. Il decreto-legge n. 41 del 2022, convertito con modificazioni dalla legge n. 84 del 2022, ha previsto (all'art. 6, comma 2) l'applicazione della deroga per le elezioni amministrative del 2022 e del 2023. La medesima disciplina è stata poi confermata per il 2024 dal decreto-legge n. 7 del 2024 (art. 4, comma 2) e nuovamente prorogata dalla legge n. 72 del 2025 (di conversione del decreto-legge n. 27 del 2025), con riferimento alle consultazioni del 2025.

Al di là delle recenti modifiche normative – le quali, come si vedrà, risultano idonee a incentivare il raggiungimento sia del quorum partecipativo sia di quello deliberativo – permane una significativa incertezza circa l'effettiva incidenza di tale disciplina sulle elezioni comunali. Tale indeterminatezza deriva, in larga misura, dalla possibilità di elusione del meccanismo attraverso la presentazione di liste fittizie (ovverosia presentate al solo ed esclusivo fine di evitare che l'alto tasso di astensionismo possa portare alla dichiarazione di nullità delle elezioni e al conseguente commissariamento del Comune)⁹. Si tratta, come è stato sottolineato, di un fenomeno di difficile rilevazione e ancor più complesso da dimostrare in termini concreti, con la conseguenza che risulta arduo valutare l'effettivo impatto della norma in esame sul rinnovo degli organi rappresentativi comunali¹⁰.

Inoltre, in assenza di dati forniti dal Ministero dell'Interno¹¹ con i quali poter verificare per tutte le tornate elettorali in quante occasioni le elezioni sono state dichiarate nulle a causa del mancato raggiungimento

⁷ In merito si veda il prossimo paragrafo.

⁸ Sulla legislazione introdotta in via eccezionale come risposta alla crisi pandemica si veda A. LAURI, *Il rinvio delle consultazioni elettorali del 2021: emergenza, contingenza, prospettive*, in *Osservatorio AIC*, n. 4/2021, pp. 183 ss.

⁹ L. TRUCCO, *Contributo allo studio del diritto elettorale. I. Fondamenti teorici e profili normativi*, Torino 2013, p. 120. Come sottolinea C. FUSARO, *Audizione informale indetta dalla I Commissione affari costituzionali del Senato in relazione all'esame del ddl n. 1196 (quorum validità elezioni comunali)*, in *Senato.it*, p. 2, infatti, il quorum strutturale è atto ad «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». Anche l'Anci nell' *Audizione sul DDL AS1196*, in *Senato.it*, ha sottolineato che «per evitare l'annullamento delle elezioni «si ricorre frequentemente a “liste satellite”».

¹⁰ G. TARLI BARBIERI, *I sistemi elettorali comunali anche alla luce delle elezioni del maggio 2015: ripensare la rivoluzione del 1993?*, in *Le Regioni*, n. 3/2015, p. 723, il quale sostiene che «il fenomeno delle liste fittizie allo scopo di aggirare la barriera del quorum di partecipazione non è facilmente dimostrabile», anche se con riferimento alle elezioni del 2015, ricorda che «in 15 Comuni in cui sono state presentate 2 liste e in 2 in cui sono state presentate 3 liste, quella vincente ha superato (e talvolta non di poco) il 90% dei voti».

¹¹ Lamenta tale mancanza C. FUSARO, *Audizione informale indetta dalla I Commissione affari costituzionali del Senato in relazione all'esame del ddl n. 1196 (quorum validità elezioni comunali)*, cit., p. 2.

del quorum, si può far riferimento ad alcune specifiche ricostruzioni che hanno evidenziato che, per esempio, nella tornata elettorale del 2015 sono stati tredici i comuni commissariati a seguito dell'annullamento delle consultazioni¹² e trentadue sono stati i casi che si sono verificati nelle elezioni che si sono tenute tra il 2017 e il 2019¹³.

Al di là dell'impatto che la norma ha avuto nelle singole tornate elettorali, appare interessante interrogarsi in termini più generali sulla ragionevolezza della previsione di un quorum partecipativo e deliberativo di validità delle elezioni, ancorché limitato a fattispecie molto specifiche.

2. La rilevanza degli iscritti alle liste elettorali residenti all'estero ai fini della determinazione del quorum di validità tra normativa statale e regionale

Prima di interrogarsi sulla ragionevolezza del quorum, un aspetto sicuramente rilevante e che può avere un certo impatto sulla validità delle elezioni comunali di cui si sta discutendo riguarda la determinazione del numero degli elettori, dato sul quale viene stabilito il quorum partecipativo.

L'art. 71 del Tuel, non fornendo indicazioni specifiche al riguardo, consente che, ai fini del calcolo del corpo elettorale, siano inclusi sia gli elettori residenti nel Comune e iscritti alle relative liste elettorali, sia coloro che, pur iscritti alle liste elettorali del Comune, risiedono all'estero¹⁴.

L'iscrizione dei cittadini italiani residenti all'estero nelle liste elettorali di un Comune può determinare un'incidenza significativa sul totale degli elettori¹⁵, anche se va sottolineato che a seguito delle recenti

¹² G. TARLI BARBIERI, *I sistemi elettorali comunali anche alla luce delle elezioni del maggio 2015: ripensare la rivoluzione del 1993?*, cit. p. 723.

¹³ S. GRIMALDI, S. BOLGHERINI, *Italy: Hard-to-decipher local elections and voting*, in A. GENDŹWILL, U. KJAER, K. STEYVERS (a cura di), *The Routledge Handbook of Local Elections and Voting in Europe*, London, Routledge, 2022, p. 243, nota 5. Le Autrici, inoltre, p. 239, segnalano un progressivo aumento delle elezioni comunali in cui si è candidata una sola lista: «If uncontested elections were in fact marginal in both 2017 and 2018 – occurring in around 4.5% of the municipalities – they skyrocketed in 2019 (19.2% of all voting municipalities). Consequently, by taking into account this 3-year period, uncontested mayoral elections have occurred quite often, on average in 15.2% of the municipalities».

¹⁴ E ciò deriva in sostanza dal combinato disposto tra l'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960 n. 570, nel quale si stabilisce che «[s]ono elettori i cittadini italiani iscritti nelle liste elettorali compilate a termini della legge 7 ottobre 1947, n. 1058, e successive modificazioni». Come ricorda G. TARLI BARBIERI, *Criticità e prospettive di riforma della disciplina del voto degli italiani all'estero*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022, p. 146, la «l. 40/1979 (modificata dalla l. 470/1988) ha imposto la conservazione dell'iscrizione nelle liste elettorali dell'ultimo Comune di residenza per un periodo di tempo illimitato (in precedenza era previsto un termine di sei anni), disponendo altresì la possibilità per coloro che fossero stati cancellati di richiedere nuovamente l'iscrizione». In merito si veda anche E. GROSSO, *Italiani all'estero ed elezioni comunali. La retorica dell'uguaglianza e la ragionevole differenziazione*, in *Le Regioni*, n. 6/2005, p. 1233, il quale rimarca poi che «Il meccanismo è stato ulteriormente perfezionato dalla legge 27 ottobre 1988, n. 470, istitutiva dell'AIRE (Anagrafe degli italiani residenti all'estero). Gli elenchi dei cittadini trasferitisi all'estero sono conservati, oltre che presso il Ministero dell'Interno, presso ciascun Comune. A tali elenchi si fa riferimento al fine di compilare e revisionare periodicamente le liste elettorali». Sull'evoluzione della legislazione relativa all'iscrizione alle liste elettorali si veda D. PARIS, *Il diritto di voto preso sul serio. La partecipazione dei cittadini residenti all'estero alle elezioni politiche*, Bocconi University press, Milano, 2025, pp. 101 ss.

¹⁵ In particolare, sino al recente intervento normativo (v. *infra* nota successiva) l'acquisizione della cittadinanza italiana avveniva sostanzialmente *ius sanguinis*, in tal modo «l'attribuzione dello status civitatis [è consentito] anche a soggetti ormai privi di ogni collegamento (spesso anche linguistico) con la comunità nazionale, mentre la richiamata procedura

riforme in materia di acquisizione della cittadinanza italiana da parte dei discendenti dei cittadini italiani residenti all'estero, tale consistenza appare destinata a ridursi progressivamente¹⁶.

Ad ogni modo, gli elettori residenti all'estero, a differenza di quanto previsto per le elezioni politiche o per i referendum (abrogativi e costituzionali), non possono votare per corrispondenza dal Paese di residenza ma possono esercitare il proprio diritto di voto esclusivamente recandosi fisicamente nel comune in cui risultano iscritti alle liste elettorali.

Questa circostanza comporta, verosimilmente, una scarsa partecipazione da parte di questi cittadini-elettori con la conseguenza che, oltre ad alterare in generale i dati sull'astensionismo alle elezioni locali¹⁷, si determina un innalzamento del quorum partecipativo "effettivo", poiché, per raggiungere la soglia di validità delle elezioni è necessario che una quota più alta degli elettori effettivamente residenti partecipi al voto, superando la maggioranza assoluta del corpo elettorale complessivo (comprendente cioè sia gli elettori all'estero sia quelli residenti nel comune).

In questo contesto, un intervento sul quorum, volto ad escludere questi elettori può rappresentare una scelta ragionevole. E ciò sembrerebbe ancor più necessario alla luce di alcuni dati. Da una ricostruzione effettuata sulla base dell'ultima analisi della "Rilevazione semestrale del corpo elettorale" del 31 dicembre 2024 pubblicata dal Ministero dell'interno risulta, infatti, che in 1146 comuni presenti sull'intero territorio nazionale (peraltro tutti con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti) gli iscritti alle liste elettorali residenti all'estero rappresentano almeno un quarto del totale degli iscritti alle liste elettorali del comune. Di questi, in 231 comuni gli elettori residenti all'estero rappresentano più del 50% del totale degli elettori del comune, con la naturale conseguenza che in questi casi – nell'ipotesi di vigenza del quorum del 50% e dell'inclusione ai fini della sua determinazione degli italiani residenti all'estero – senza la partecipazione degli "elettori all'estero" le elezioni sarebbero sicuramente nulle.

Per ovviare a questi possibili inconvenienti derivanti dalla mancata partecipazione dei cittadini italiani, come detto in precedenza, la legislazione statale è in verità già intervenuta, per le elezioni amministrative dal 2021 al 2025, prevedendo che ai fini della determinazione del quorum partecipativo non si tenga

di riconoscimento della cittadinanza rende del tutto indeterminato (e indeterminabile) il numero degli italiani all'estero e potenzialmente finisce per accrescerlo» (G. TARLI BARBIERI, *Criticità e prospettive di riforma della disciplina del voto degli italiani all'estero*, cit., p. 146).

¹⁶ In particolare, con il decreto-legge n. 36 del 2025 e con la relativa legge di conversione (legge n. 74 del 2025) si sono stabilite nuove e più stringenti regole sull'acquisizione della cittadinanza italiana per coloro che discendono da cittadini italiani residenti all'estero. In particolare si prevede che i soggetti nati all'estero e già in possesso di un'altra cittadinanza non acquisiscono automaticamente la cittadinanza italiana salvo che ricorra l'ipotesi in cui un ascendente di primo o di secondo grado sia in possesso (o lo sia stato nel momento della morte) esclusivamente della cittadinanza italiana, ovvero quando uno dei genitori o adottanti abbia risieduto legalmente e in modo continuativo in Italia per almeno due anni successivi all'acquisizione della cittadinanza italiana e anteriori alla nascita o all'adozione del figlio.

¹⁷ V. DESANTIS, «*Sviamenti*» della cittadinanza e voto degli italiani all'estero. Tre percorsi di riflessione, in *Diritto Pubblico*, n. 1/2023, p. 270, nota 14.

conto appunto degli iscritti alle liste elettorali del comune residenti all'estero che non hanno partecipato all'elezione.

Oltre a questa disciplina derogatoria introdotta per le elezioni dell'ultimo quinquennio, va segnalato che nelle scorse legislature sono state presentate diverse proposte di legge in materia¹⁸, e che attualmente risulta particolarmente avanzato il disegno di legge (S. 379 a prima firma della sen. Ronzulli), approvato dal Senato e ora all'esame della Camera dei deputati, dove ha già ottenuto il via libera in sede di Commissione.

A tal riguardo, va ricordato che anche la quasi totalità delle Regioni a statuto speciale, titolari di competenza in materia, è intervenuta in tal senso¹⁹, in alcuni casi anticipando la legislazione statale.

Nella regione Sicilia, dove la legge prevede – in modo analogo alla previsione statale – l'esigenza del doppio quorum (partecipativo e deliberativo) per le elezioni comunali nei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti nel caso di un solo candidato alla carica di sindaco, nel 2019 è stata introdotta la disposizione che stabilisce che «ai fini della validità dell'elezione per determinare il quorum dei votanti non sono computati gli elettori iscritti all'Anagrafe italiani residenti all'estero»²⁰, in questo modo escludendo tutti gli iscritti all'estero (votanti o meno) a differenza della disposizione prevista a livello nazionale che esclude dal computo solamente i cittadini residenti all'estero che non hanno partecipato all'elezione.

In senso analogo è intervenuta anche la Regione Trentino Alto-Adige. Per quanto riguarda le regole elettorali comunali va segnalato innanzitutto come la legge regionale, pur distinguendo le elezioni comunali in base alla popolazione dei comuni (con più o meno di 3.000 abitanti della Provincia autonoma di Trento e sopra o fino a 15.000 nella Provincia autonoma di Bolzano) ha previsto delle regole simili a quelle statali per tutti i comuni, indipendentemente dalla loro grandezza demografica. In quelli meno

¹⁸ Si vedano i disegni di legge presentati nella XVI, XVII e XVIII Legislatura citati da C. FUSARO, *Audizione informale indetta dalla I Commissione affari costituzionali del Senato in relazione all'esame del ddl n. 1196 (quorum validità elezioni comunali)*, cit., p. 4 s.

¹⁹ Come si vedrà, l'unica Regione a non aver legiferato in materia è la Sardegna, per la quale in assenza di una specifica legge regionale relativa alle modalità di elezione dei sindaci e dei consigli comunali, il legislatore regionale ha previsto l'applicazione delle norme statali in tema di elezione degli organi degli enti locali.

²⁰ Art. 2 della legge regionale n. 3 del 2019. Come è stato sottolineato la modifica si sarebbe resa necessaria perché «In Sicilia soprattutto nei comuni di minore dimensione demografica, il numero dei cittadini elettori iscritti all'A.I.R.E., risulta, in rapporto con la popolazione complessiva dell'Ente, particolarmente significativa, tanto da rappresentare un elemento strutturalmente incidente sulla validità delle elezioni nei casi disciplinati dal dichiarato art. 40, considerato che nel nostro ordinamento i cittadini residenti all'estero sono elettori al pari dei cittadini residenti. Pertanto, la formulazione del comma 2 della legge in trattazione, con l'estromissione dal calcolo dei quorum degli iscritti all'A.I.R.E., non incide sulle capacità elettorali dei residenti all'estero e sul loro diritto elettorale, quanto piuttosto individua più realisticamente e correttamente il giusto equilibrio tra le due categorie di elettori e rappresenta un corretto parametro di validità del voto espresso dal corpo elettorale» (ASSESSORATO DELLE AUTONOMIE LOCALI E DELLA FUNZIONE PUBBLICA DIPARTIMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI, SERVIZIO 5° UFFICIO ELETTORALE, *Norme per le elezioni dei sindaci e dei consigli comunali, dei consigli circoscrizionali e dei presidenti dei consigli circoscrizionali*, Pubblicazione n. 1, settembre 2020, p. 37).

popolosi l'elezione avviene purché il candidato alla carica di sindaco abbia riportato un numero di voti validi non inferiore al 50% dei votanti e il numero dei votanti non sia stato inferiore al 50% degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune. Per i comuni più grandi, invece, si prevede che nell'ipotesi in cui sia stata ammessa e votata una sola candidatura alla carica di sindaco, anche se collegata a più liste di candidati per il consiglio comunale, il sindaco venga eletto purché abbia riportato un numero di voti validi non inferiore al 50% dei votanti e il numero dei votanti non sia stato inferiore al 50% degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune. Tale disciplina è accompagnata, con una modifica più recente, dalla specificazione che per la determinazione del quorum dei votanti «non sono computati gli elettori iscritti all'anagrafe degli italiani residenti all'estero»²¹. Va tuttavia sottolineato che, con un successivo intervento normativo, è stato previsto che esclusivamente per le elezioni comunali del 2025 nelle due Province autonome, e limitatamente ai comuni con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, una riduzione del quorum «dal 50 al 40 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune»²².

Anche nella Regione Valle d'Aosta, in linea con quanto previsto dalla legislazione nazionale, si prevede che nel caso in cui sia stata ammessa e votata una sola lista «si intendono eletti i candidati alla carica di Sindaco e di Vicesindaco che abbiano riportato un numero di voti validi superiore al cinquanta per cento dei votanti, purché il numero dei votanti sia superiore al cinquanta per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune»²³. Tuttavia, anche in questa Regione, per le elezioni del secondo semestre del 2022²⁴ e per quelle del 2025²⁵, si è stabilito che nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, si intendono eletti il Sindaco, il Vicesindaco e i consiglieri comunali a condizione che la lista abbia ottenuto un numero di voti validi non inferiore al 50% dei votanti e che il numero dei votanti non sia stato inferiore al 40% degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune e, contestualmente, si è disposto che, ai fini della determinazione del numero degli elettori iscritti, non si debba tener conto degli elettori iscritti all'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero che non abbiano esercitato il diritto di voto.

In origine, era stata però la Regione Friuli-Venezia Giulia che, dopo aver previsto con l'articolo 3, comma 2, della legge regionale n. 13 del 2002, che nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti «se è stata ammessa e votata una sola lista ovvero un solo gruppo di liste collegate, l'elezione è valida se il candidato alla carica di Sindaco 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», con la legge n. 21 del 2023 aveva introdotto la regola per la quale alla determinazione del

²¹ Art. 287 della legge regionale n. 2 del 2018.

²² Legge regionale n. 2 del 2024.

²³ Art. 60 della legge regionale n. 4 del 1995. In merito si veda L. TRUCCO, *Il sistema di elezione degli organi di rappresentanza e di governo dei Comuni della Valle d'Aosta, prima delle modifiche apportate dalla legge n. 18 del 2019*, in *Tecnichennormative.it*, nota 6.

²⁴ Art. 5 della legge regionale n. 6 del 2022.

²⁵ Art. 1, comma 3, della legge regionale n. 4 del 2025.

quorum non concorrevano «gli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune quelli iscritti nell’anagrafe degli elettori residenti all’estero»²⁶. Successivamente tale disposizione è stata modificata e la Regione ha disposto, per tutti i comuni e indipendentemente dalla loro grandezza che, nel caso in cui sia stato ammesso un unico candidato alla carica di sindaco, collegato con una lista o un gruppo di liste, l’elezione sia valida solo attraverso il raggiungimento del quorum partecipativo e di quello deliberativo e confermando l’esclusione dalla determinazione del quorum degli elettori iscritti nell’anagrafe degli elettori residenti all’estero²⁷. Anche in tale Regione, infine, è poi intervenuta una ulteriore modifica – approvata più recentemente – che ha ridotto il *quorum* partecipato dal 50 al 40%²⁸.

2.1. La giurisprudenza costituzionale in materia

La prima modifica relativa all’esclusione dei cittadini all’estero come si è accennato, è stata quella della Regione Friuli-Venezia Giulia. Essa appare particolarmente interessante perché su di essa, a seguito di un ricorso diretto da parte del Governo, ha avuto modo di pronunciarsi la Corte costituzionale (sentenza n. 173 del 2005)²⁹.

La Corte costituzionale, nel rigettare il ricorso presentato dal Governo ha sottolineato che la legge «persegue una logica di favore verso il puntuale rinnovo elettorale degli organi degli enti locali. 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»³⁰.

La Corte costituzionale, dunque, ha ritenuto legittimo operare una distinzione tra elettori residenti e non residenti ai fini della determinazione del quorum, mentre non sembra aver valorizzato un elemento che, nell’ottica dell’eguaglianza tra i cittadini, avrebbe potuto assumere un certo rilievo.

Come aveva evidenziato la difesa dello Stato, infatti, l’astensione dell’elettore residente in Italia assume un significato giuridico rilevante (che potrebbe essere quasi paragonato a quanto avviene nel referendum

²⁶ Art. 1, comma 2, della legge regionale n. 21 del 2003.

²⁷ Art. 71 della legge regionale n. 19 del 2013.

²⁸ Modifica introdotta con l’art. 8, comma 1, della legge regionale n. 1 del 2024.

²⁹ A commento della sentenza si vedano G. PASSANITI, *Il “non voto” dei friulani all’estero: l’annosa questione del voto come dovere civico all’esame della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, p. 1 ss., E. GROSSO, *Italiani all’estero ed elezioni comunali. La retorica dell’uguaglianza e la ragionevole differenziazione*, cit., pp. 1228 ss.

³⁰ Corte cost. sent. n. 173 del 2005, punto 3 del Considerato in diritto. Come sottolinea G. PASSANITI, *Il “non voto” dei friulani all’estero: l’annosa questione del voto come dovere civico all’esame della Corte costituzionale*, cit., p. 3, è «Rilevante è anche il fatto che la Corte abbia giustificato il regime speciale relativo ai friulani all’estero con il riferimento all’alto tasso di emigrazione registrato all’interno della Regione che potrebbe determinare, attraverso l’astensionismo, il mancato raggiungimento del quorum e il conseguente ritardo nel rinnovo degli organi degli enti locali: accanto al valore della partecipazione al voto dei singoli, pertanto, sussiste quindi anche un interesse pubblico in tal senso, qualora siano previsti, come nel caso delle elezioni comunali in Friuli-Venezia Giulia, quorum strutturali».

abrogativo) mentre l'astensione dell'elettore residente all'estero rimane priva di effetti giuridici, al pari di ciò che accade in tutte le altre elezioni.

Con ciò si potrebbe argomentare in favore di una violazione del principio di eguaglianza del voto, giacché il legislatore starebbe assegnando un diverso peso al mancato esercizio del diritto di voto. La Corte costituzionale ha scansato questo profilo enfatizzando il principio del dovere civico del voto previsto dall'art. 48 Cost. In proposito la Consulta, dopo aver ricordato che «l'astensione nel voto è diversa dalla mancata partecipazione al voto» ha sottolineato che dalla circostanza che «l'esercizio del diritto di voto «è dovere civico», il non partecipare alla votazione costituisce una forma di esercizio del diritto di voto significativa solo sul piano socio-politico» e, pertanto, attraverso la neutralizzazione del «significato dell'astensione degli elettori residenti all'estero» non si produrrebbe alcuna limitazione dell' «effettività del diritto di voto»³¹.

Per la Corte, come è stato osservato, quindi, «poiché votare costituisce, oltre che un diritto, anche un dovere (per quanto non giuridicamente sanzionato), non si può lamentare una violazione del principio di uguaglianza se la mancata partecipazione al voto di taluni soggetti non assume, per l'ordinamento, lo stesso significato (sul piano della validità dell'elezione) rispetto alla mancata partecipazione di altri»³².

Dal punto di vista del principio di eguaglianza invece la Corte costituzionale ha sostenuto che esso «non è finalizzato ad una generica salvaguardia del corpo elettorale, ma è diretto ad assicurare la parità di condizione dei cittadini nel momento in cui il voto viene espresso, senza riguardare fasi anteriori o successive a tale momento», mentre la determinazione del quorum partecipativo non incide su tale principio «concernendo una condizione di validità del voto, sull'espressione dello stesso, ma attiene ad un momento precedente e non rientra quindi nella previsione dell'art. 48, secondo comma»³³.

Tale argomentazione, tuttavia, non appare del tutto persuasiva. Pur muovendo da una distinzione tra il significato giuridico e quello socio-politico dell'astensione, essa finisce per legittimare un trattamento diseguale tra cittadini, poiché, in concreto, la mancata partecipazione al voto da parte degli elettori residenti all'estero è privata di qualsiasi effetto, mentre quella degli altri elettori (ovverosia quelli residenti nel Comune) può incidere sulla validità della consultazione. Si realizza così una disparità di trattamento che, sotto il profilo dell'eguaglianza negli effetti del (non) voto, può apparire difficilmente ammissibile.

³¹ Corte cost. sent. n. 173 del 2005, punto 3 del *Considerato in diritto*.

³² E. GROSSO, *Italiani all'estero ed elezioni comunali. La retorica dell'uguaglianza e la ragionevole differenziazione*, cit., p. 1235, il quale quindi osserva che da ciò la Corte costituzionale ne fa «discendere il principio secondo cui gli italiani all'estero non possono lamentarsi se il significato della loro mancata partecipazione viene in qualche modo “neutralizzato” ai fini del raggiungimento del quorum» (p. 1236).

³³ Corte cost. sent. n. 173 del 2005, punto 3 del *Considerato in diritto*.

Questa disparità, tuttavia, potrebbe trovare una giustificazione se letta da una prospettiva diversa, che si fonda sulla distinzione tra le situazioni giuridiche degli elettori residenti in Italia e quelli residenti all'estero in merito alla possibilità di esercitare effettivamente il loro diritto di voto.

Le oggettive difficoltà che incontrano i cittadini residenti all'estero nell'esercitare il diritto di voto presso il Comune di iscrizione nelle liste elettorali possono rendere, in molti casi, la loro astensione "involontaria", vale a dire non riconducibile a una scelta consapevole, ma determinata appunto dalle oggettive difficoltà di partecipare alla tornata elettorale. Diversamente, l'astensione dell'elettore residente in Italia può essere tanto "involontaria" quanto "volontaria", ove quest'ultima rappresenti un atto consapevole di dissenso nei confronti del candidato unico (eventualmente finalizzato proprio a far mancare il quorum e determinare l'invalidità del voto in presenza di una sola lista). Poiché entrambe le forme di astensione, a prescindere dalla motivazione, sono idonee a incidere sul risultato elettorale fino al punto da comportare l'annullamento delle elezioni, appare ragionevole escludere dal computo quella parte dell'elettorato che, per la specifica conformazione del procedimento elettorale, risulta sostanzialmente impossibilitata ad esercitare il diritto di voto.

In questa prospettiva, la differenziazione operata dal legislatore non configurerebbe necessariamente una violazione del principio di eguaglianza, ma potrebbe rispondere a un criterio di ragionevolezza fondato sulla diversa posizione dei soggetti coinvolti e sul diverso grado di possibilità effettiva di partecipare all'elezione.

Sul tema dell'esclusione dei cittadini residenti all'estero dal computo dei votanti si è nuovamente pronunciata la Corte costituzionale nel 2012, questa volta chiamata a risolvere una questione di legittimità costituzionale di segno opposto. Con la sentenza n. 242 del 2012³⁴, la Corte ha esaminato il dubbio di costituzionalità concernente l'art. 71 del T.U.E.L. sollevato dal Consiglio di Stato nell'ambito di un contenzioso relativo alle elezioni comunali di Sessano del Molise. In quel caso, le elezioni erano state annullate poiché il numero dei votanti era risultato inferiore al 50% degli iscritti nelle liste elettorali (368 votanti su un totale di 1.186 iscritti). Tuttavia, tra gli iscritti figuravano 495 cittadini residenti all'estero e se questi ultimi non fossero stati inclusi nel computo degli aventi diritto al voto ai fini del quorum la soglia del 50% sarebbe stata raggiunta con la conseguente validità dell'elezione.

In questo caso la Corte costituzionale ha respinto le eccezioni di illegittimità stabilendo che nell'«operare il bilanciamento del diritto elettorale degli abitanti con quello dei cittadini residenti all'estero» vi sono due soluzioni: «quella di garantire con pienezza il diritto dei non residenti iscritti all'AIRE alla appartenenza

³⁴ A commento della decisione si vedano A. RIDOLFI, *Elettori residenti all'estero e quorum di validità delle elezioni amministrative: osservazioni critiche sulla sentenza n. 242/2012*, in *Gazzetta amministrativa*, n. 4/2012, pp. 20 ss., C. DE FIORES, *Questioni di quorum: le elezioni nei piccoli comuni e il voto degli italiani all'estero*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2012, pp. 3667 ss., L. RONCHETTI, *La rappresentatività nei Comuni con più elettori che abitanti. Qualche postilla a margine della sentenza n. 242 del 2012 sul voto degli italiani all'estero*, cit., pp. 1 ss.

al corpo elettorale locale si 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». Secondo la Corte, «il legislatore del 2000 ha optato per la prima soluzione» che viene considerata ragionevole poiché «le considerazioni del rimettente [...] se inducono a ritenere opportuna, da parte del legislatore, una rimeditazione del bilanciamento di interessi attuato in detta norma, tuttavia non ne evidenziano un tasso di irragionevolezza manifesta, tale da comportarne la caducazione da parte di questa Corte»³⁵.

Da questo quadro emerge dunque, da un lato, la piena legittimità della scelta di escludere dal computo degli elettori ai fini della determinazione del quorum partecipativo la compagine degli elettori iscritti all'estero³⁶ e al, contempo, come detto in precedenza, sembra che la volontà politica sia a livello statale sia a livello regionale sia quella di escludere i cittadini italiani residenti all'estero dal computo degli elettori su cui calcolare il quorum di validità.

In conclusione, alla luce delle considerazioni svolte, la soluzione di escludere i cittadini residenti all'estero dal computo degli elettori ai fini della validità dell'elezione comunale appare costituzionalmente ragionevole e la sua introduzione in via stabile³⁷ – anziché la reiterata immissione nell'ordinamento mediante decreto-legge in occasione delle singole tornate elettorali – rappresenterebbe un intervento opportuno in grado di incidere concretamente sulla validità delle elezioni locali³⁸.

In questo modo, da un lato, si garantirebbe comunque un livello minimo di partecipazione, preservando l'esigenza di legittimazione democratica della rappresentanza comunale³⁹ ma, dall'altro, si renderebbe più agevole – ma in realtà anche più autentico – il raggiungimento del quorum, tenendo conto della reale composizione del corpo elettorale (ovverosia di quello residente).

A tal proposito è fondamentale sottolineare che se si intendesse attribuire un peso significativo al numero dei partecipanti alle elezioni, tale rilevanza dovrebbe essere riconosciuta in primo luogo a coloro che

³⁵ Corte cost. sent. n. 242 del 2012, punto 5 del *Considerato in diritto*.

³⁶ Che, dunque, alla luce della giurisprudenza costituzionale sarebbe una decisione rimessa alla discrezionalità del legislatore (cfr. C. FUSARO, *Audizione informale indetta dalla I Commissione affari costituzionali del Senato in relazione all'esame del ddl n. 1196 (quorum validità elezioni comunali)*, cit., p. 3).

³⁷ In questo senso si vedano le considerazioni della Commissione di esperti nominata sul finire della scorsa Legislatura dal Ministro per i rapporti con il Parlamento con delega alle riforme istituzionali, che si è conclusa con la pubblicazione di un "Libro bianco" (AA. VV., *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*, Roma, 2022 p. 271), in cui tra le proposte avanzate in generale per far fronte all'astensionismo, si sottolinea la necessità di «rendere permanente la norma che abbassa al 40% il quorum di validità dell'elezione nei comuni di minori dimensioni ove si presenti una sola lista elettorale, e comunque non considerare nel calcolo della percentuale di affluenza ai fini della validità delle elezioni gli elettori residenti all'estero che non si sono recati a votare». Analoghe le considerazioni di G. TARLI BARBIERI, *Criticità e prospettive di riforma della disciplina del voto degli italiani all'estero*, cit., p. 147 s.

³⁸ Come è stato osservato con riferimento al turno autunnale di consultazioni amministrative del 2021 «in almeno 16 Comuni, le elezioni sarebbero state annullate in assenza della deroga normativa relativa allo scorporo degli iscritti AIRE che non hanno votato ai fini del calcolo del prescritto quorum» (AA. VV., *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*, cit., p. 50).

³⁹ In merito si veda il prossimo paragrafo.

intrattengono un rapporto diretto e concreto con la comunità locale e ne sono quindi residenti⁴⁰. Diversamente, rischia di risultare distorsivo il riferimento all'intero corpo elettorale formalmente iscritto alle liste elettori, che comprende (magari irragionevolmente)⁴¹ anche soggetti che, di fatto, non hanno alcun legame effettivo con quella specifica realtà politica e che, peraltro, non subiscono alcuna incidenza dalle decisioni che vengono assunte dagli organi rappresentanti di quella comunità locale, di cui loro in sostanza non fanno parte⁴².

3. I dubbi sulla ragionevolezza del quorum partecipativo

Come si è accennato in precedenza, l'annullamento delle elezioni in caso di mancata partecipazione di una certa quota di elettori rappresenta un'eccezione piuttosto singolare, non solo nell'ordinamento italiano⁴³. Proprio in virtù di questa particolarità, è opportuno interrogarsi sulle ragioni che giustificano una simile previsione normativa.

Per provare a fare ciò pare opportuno partire dalla constatazione che quando vi è una pluralità di candidati non è prevista una soglia minima di partecipazione né un quorum deliberativo. Tale scelta può essere interpretata alla luce di due principali considerazioni: da un lato, sembra prevalere un principio generale per cui non è necessaria la partecipazione di una certa quota di elettorato affinché gli organi rappresentativi possano essere considerati legittimati; dall'altro, la varietà dell'offerta politica riesce a garantire la formazione di una assemblea rappresentativa pluralista (nel caso delle liste) o l'elezione del candidato più rappresentativo tra quelli presentatisi (nel caso di organi monocratici o della selezione di un singolo componente di un'assemblea rappresentativa, come nel caso di un collegio uninominale), senza la necessità di dover ricorrere ad altri parametri per la validità di una elezione.

⁴⁰ In tema E. BETTINELLI, *Il voto degli italiani all'estero*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Bari, 1995, p. 205, osserva che il voto «non può prescindere dalla integrazione o collocazione dell'elettore in una comunità territoriale reale nell'ambito dello Stato».

⁴¹ Come sottolinea C. DE FIORES, *Questioni di quorum: le elezioni nei piccoli comuni e il voto degli italiani all'estero*, cit., p. 3688 «dal momento che le liste elettorali ricalcano gli elenchi dei cittadini residenti ne dovrebbe discendere che tutti coloro che non sono più residenti in un determinato Comune dovrebbero essere automaticamente depennati dalle suddette liste».

⁴² I cittadini residenti all'estero «non partecipano infatti più alla vita locale, né tanto meno verranno più direttamente coinvolti nelle scelte amministrative compiute dagli organi di governo della loro comunità di origine. Scegliendo di andare a vivere all'estero essi hanno, in altre parole, deciso di rescindere ogni vincolo di appartenenza politica con il Comune di origine. Né più né meno di quello che accade ai cittadini trasferiti in un altro Comune della Repubblica a cui l'ordinamento non consente più di esercitare il diritto politico di voto nella comunità di origine essendo essi entrati a far parte di una nuova comunità». (C. DE FIORES, *Questioni di quorum: le elezioni nei piccoli comuni e il voto degli italiani all'estero*, cit., p. 3688). In questo senso anche E. GROSSO, *Italiani all'estero ed elezioni comunali. La retorica dell'uguaglianza e la ragionevole differenziazione*, cit., p. 1240, secondo cui «potrebbe addirittura apparire irrazionale che ai cittadini emigrati all'estero sia consentito di continuare a partecipare alle elezioni comunali, posto che, pacificamente, ai cittadini emigrati in un altro Comune della Repubblica ciò non è più ovviamente consentito (in quanto si presume che essi, cambiando residenza, abbiano aderito a una nuova comunità)».

⁴³ Cfr. L. TRUCCO, *Contributo allo studio del diritto elettorale. I. Fondamenti teorici e profili normativi*, cit., p. 40 s. e p. 120.

In linea generale, il principio fondante della rappresentanza democratica sembra essere la garanzia del periodico rinnovo degli organi rappresentativi, indipendentemente tanto dal tasso di astensione quanto dal raggiungimento di una soglia minima di consenso ai fini della validità del voto. Tuttavia, questo non chiarisce le ragioni per cui, nel nostro ordinamento, si imponga in alcuni casi un quorum che, come ribadito, è strettamente legato alla peculiare evenienza della presenza di una sola lista.

Per provare ad indagare le ragioni della sua persistenza all'interno dell'ordinamento si può innanzitutto partire dalla relazione del Governo al disegno di legge n. 984 del 1949, approvato dal Parlamento, con cui fu introdotta la regola del quorum per le elezioni locali⁴⁴. In tale relazione si precisava che «si è dovuto considerare l'opportunità che sia evitato l'inconveniente, già varie volte riscontrato, per cui presentatasi una sola lista non si è potuto far luogo alle elezioni. È stato pertanto affermato il principio della validità delle elezioni con una sola lista. Al fine, però, di non affidare l'Amministrazione a candidati che non abbiano riportato un minimo di voti ritenuto sufficiente, si è stabilita la condizione del verificarsi di un doppio quorum: uno che si riferisce alla frequenza degli elettori alle urne, fissato nella misura del 50 per cento rispetto agli iscritti nelle liste elettorali (entità di ovvia significazione); l'altro ragguagliato al numero dei voti validi attribuiti ai singoli candidati [...] o alla lista».

Secondo quanto sembra emergere dalla relazione illustrativa al disegno di legge, il quorum sarebbe stato introdotto come strumento di equilibrio tra l'eventualità di non procedere alle elezioni – con il rischio di un *vulnus* democratico – e quella di celebrarle comunque anche in presenza di una sola lista. In quest'ottica, il legislatore sembrerebbe voler salvaguardare il principio dell'elezione e della rappresentatività delle assemblee locali, richiedendo però, come “moneta di scambio”, una soglia minima di legittimazione per l'unica lista in campo.

Tuttavia, questa giustificazione appare parziale. L'introduzione di un quorum partecipativo e deliberativo nelle ipotesi in cui si presenti una sola lista non sembra potersi giustificare esclusivamente con l'esigenza di assicurare un certo livello di consenso a una forza politica. Come è noto, tale obiettivo, infatti, non è generalmente richiesto dal sistema elettorale e, se fosse considerato un valore in sé, dovrebbe valere in ogni contesto, inclusi quelli caratterizzati da elezioni competitive, a prescindere dunque dalla presenza o meno di alternative politiche che si presentano agli elettori.

Una diversa *ratio* della disposizione legislativa, sebbene sempre collegata all'esigenza di rinnovare l'assemblea rappresentativa, potrebbe essere ravvisata nella necessità di tutelare il principio del pluralismo politico, ritenuto essenziale in una democrazia rappresentativa. In questa prospettiva, l'assenza di competizione tra più liste – ancorché legittima sotto il profilo formale – costituirebbe una deviazione rispetto al modello democratico, che presuppone la possibilità per l'elettore di scegliere tra opzioni

⁴⁴ Legge n. 84 del 1951 di cui si è dato conto nel § 1.

politiche alternative. Il quorum, in questa prospettiva, servirebbe per attribuire agli elettori un potere di verifica sostanziale della legittimità democratica della lista unica: solo qualora una quota significativa del corpo elettorale partecipi al voto, il mancato pluralismo potrebbe considerarsi accettabile, giustificando così l'elezione dei candidati dell'unica forza politica presentatasi agli elettori⁴⁵.

Se questa fosse la *ratio* della previsione del quorum non si comprenderebbe però fino in fondo perché essa venga prevista solamente per le elezioni relative alle comunità politiche comunali di dimensioni ridotte. Nelle elezioni amministrative per comuni con più di 15.000 abitanti, ad esempio, non esiste alcuna norma che subordini la validità del voto alla presenza di più candidati, né che preveda l'annullamento in caso di scarsa affluenza⁴⁶. In questo quadro, occorre interrogarsi sulle ragioni di tale differenziazione normativa. Si potrebbe sostenere, per esempio, che per i comuni di grandi dimensioni tale previsione sia superflua, perché il pluralismo politico-partitico che storicamente contraddistingue l'ordinamento italiano garantisce la presenza di una pluralità di forze politiche tale da rendere assai improbabile l'ipotesi della presentazione di una sola forza politica agli elettori⁴⁷.

Tuttavia, questa è una presunzione fondata più sull'osservazione della prassi (e al limite della legislazione vigente)⁴⁸ tanto è vero che in passato (e pure per alcune regioni a statuto speciale come detto in

⁴⁵ In merito si vedano le considerazioni di A. SCHILLACI, *Audizione. Senato della Repubblica Commissione I – Affari costituzionali S. 1196 “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”*, in *Senato.it*, il quale sottolinea che la normativa «integra una deroga – eccezionale – al principio del pluralismo politico e del concorso democratico (impliciti, anche sul piano delle autonomie locali, dagli artt. 2, 5 e 49 Cost.), al fine di garantire la indefettibilità degli organi rappresentativi nell'ente locale. Proprio perché eccezionale deroga alla piena effettività dei principi richiamati, la norma pone condizioni molto stringenti per la sua applicazione, imponendo un doppio quorum – strutturale e funzionale – per ritenere valide le elezioni nei Comuni con meno di 15.000 abitanti, alle quali partecipi una sola lista. La ratio della norma, dunque, è quella di garantire la continuità della rappresentanza e della legittimazione democratica degli organi dell'ente, senza sacrificare eccessivamente il principio della partecipazione politica e del pluralismo, ad essa coesistente. Il punto di equilibrio è individuato appunto nel doppio quorum. Da un lato, dunque, la norma mira a salvaguardare la validità delle elezioni, il principio democratico e la piena legittimazione elettorale degli organi rappresentativi e di direzione politica degli enti locali, e d'altro canto a garantire – allo stesso tempo – il radicamento del voto in dinamiche di effettiva partecipazione democratica».

⁴⁶ Lo stesso vale per le elezioni regionali e per le elezioni politiche dove nelle circoscrizioni, nei collegi uninominali o nei collegi plurinominali non è mai stata prevista una disciplina specifica per l'ipotesi in cui si presenti un solo candidato o una sola lista.

⁴⁷ In effetti come sottolineano S. GRIMALDI, S. BOLGHERINI, *Italy: Hard-to-decipher local elections and voting*, cit., p. 239, con riferimento all'ordinamento italiano le «Uncontested mayoral elections occurred in small municipalities only». Lo stesso può dirsi anche in relazione ad altri sistemi democratici dove emerge che le elezioni non contestate a livello locale siano maggiori nei comuni di ridotte dimensioni. Come è stato sottolineato per esempio in riferimento al sistema francese, nelle elezioni del 2014 il 45% dei comuni ha tenuto elezioni non competitive ma ciò è avvenuto per la metà dei casi in comuni con una popolazione compresa tra 1.000 e 1.500 abitanti (B. DOLEZ, A. LAURENT, *France: Competition only in large cities*, in A. GENDŹWIŁŁ, U. KJAER, K. STEYVERS (a cura di), *The Routledge Handbook of Local Elections and Voting in Europe*, London, Routledge, 2022, p. 214. Analoghe le considerazioni relative al sistema austriaco contenute in P. UMEK, *Austria: Strong participation across federal diversity*, in A. GENDŹWIŁŁ, U. KJAER, K. STEYVERS (a cura di), *The Routledge Handbook of Local Elections and Voting in Europe*, London, Routledge, 2022, pp. 104 ss.

⁴⁸ Come ha sottolineato, per esempio, il Consiglio di Stato nella decisione n. 2614 del 2022, «Con il passaggio all'elezione diretta del sindaco, il t.u. enti locali ha riprodotto una norma di analogo tenore solo per i comuni con popolazione sino ai 15.000 abitanti (art. 71, comma 10 d.lgs 267/2000) e non per quelli di popolazione superiore, il cui sistema elettorale

precedenza) il raggiungimento di una soglia minima di partecipazione era richiesta per il rinnovo delle Assemblee comunali indipendentemente dalla dimensione demografica dei comuni. Inoltre, in una prospettiva comparata, si è registrato un aumento delle elezioni locali non contestate anche in comunità politiche di dimensioni maggiori⁴⁹, così come – specialmente in passato – in alcuni ordinamenti anche nelle elezioni politiche nazionali si sono registrati casi non sporadici di elezioni non contestate⁵⁰.

In alternativa, però, la *ratio* di una simile previsione potrebbe essere individuata nell'esigenza di prevenire fenomeni di prevaricazione o di indebita esclusione di alternative politiche all'unica che si è presentata agli elettori⁵¹.

Il quorum partecipativo, in questo senso, opererebbe come strumento di verifica del consenso effettivo della cittadinanza: attraverso la pretesa che partecipi almeno un certo numero di elettori si vuole accertare che la lista unica sia in grado di raggiungere un minimo livello di gradimento (e conseguentemente di legittimazione democratica) anche laddove avesse messo in atto forme prevaricatrici tali da impedire la presentazione di alternative politiche alle elezioni⁵². In quest'ottica, l'introduzione del quorum oltre che a risultare ragionevole potrebbe essere considerato giustificabile anche solo per gli enti di dimensioni più contenute, dove potenzialmente il rischio di distorsioni della rappresentanza può manifestarsi con maggiore intensità. È in tali contesti, infatti, più che in realtà demograficamente più ampie, che non è da scartare l'ipotesi che meccanismi di pressione possano ostacolare la formazione e la presentazione di liste alternative.

Ad ogni modo, quale che sia la ragione sottesa all'introduzione del quorum partecipativo – sia essa individuata nella prevenzione di forme di prevaricazione nelle comunità più ristrette, sia nella tutela di un

è contrassegnato da regole profondamente diverse, che rendono la partecipazione alle elezioni di un'unica lista un'ipotesi meramente scolastica (art. 72)».

⁴⁹ Cfr. i dati riportati da K. KOUBA, J. LYSEK, *The return of silent elections: democracy, uncontested elections and citizen participation in Czechia*, in *Democratization*, n. 8/2023, pp. 1527 ss.

⁵⁰ In particolar modo nel Regno Unito e negli Stati Uniti. Per quanto riguarda il Regno Unito si vedano i dati riportati da E. HICKS, *Uncontested elections: Where and why do they take place?*, in *Commonslibrary.parliament.uk*, 30 aprile 2019, dove si segnala che in epoca vittoriana e nella prima metà del '900 erano frequenti le elezioni senza competizione per l'elezione del Parlamento, con tornate elettorali nelle quali più della metà dei seggi non erano contestati. Per quanto riguarda gli Stati Uniti si vedano B.C. BURDEN, R. SNYDER, *Explaining Uncontested Seats in Congress and State Legislatures*, in *American Politics Research*, n. 3/2021, pp. 247 ss., i quali osservano che se da un lato a livello di elezioni federali le elezioni non contestate sono ormai un retaggio del passato, la presenza di competizioni elettorali con un unico candidato è invece ancora molto presente per quanto riguarda l'elezione delle Assemblee legislative statali, raggiungendo in alcuni casi, come per esempio nelle elezioni del 2016, il 30% dei seggi totali.

⁵¹ L. RONCHETTI, *La rappresentatività nei Comuni con più elettori che abitanti. Qualche postilla a margine della sentenza n. 242 del 2012 sul voto degli italiani all'estero*, cit., p. 4. sottolinea infatti che i quorum servirebbero a «dimostrare che l'ammissione di una lista unica alle elezioni sia conseguenza di un'assenza di posizioni minoritarie organizzate e non di capacità prevaricatrici della lista che riesca a imporre ad altri di non presentarsi».

⁵² L. RONCHETTI, *La rappresentatività nei Comuni con più elettori che abitanti. Qualche postilla a margine della sentenza n. 242 del 2012 sul voto degli italiani all'estero*, cit., p. 4 s., osserva che il duplice quorum è «un punto di equilibrio tra due principi indefettibili: quello dell'inderogabilità delle libere elezioni e quello di rappresentatività delle istituzioni. Soltanto qualora la rappresentatività della lista unica ammessa dovesse essere sconfessata, come nel caso di scarsa partecipazione al voto o di pochi voti espressi a favore dell'unica lista, può abbandonarsi il principio della preferenza per l'organo elettivo».

procedimento democratico in assenza di un pluralismo politico – resta difficile coglierne l’effettiva coerenza.

In tutti e due i casi, infatti, il quorum finisce per incidere non tanto sul pluralismo o sulla libertà della competizione politica, quanto sull’efficacia della scelta espressa da chi decide di partecipare.

Più che un quorum partecipativo, sarebbe semmai preferibile prevedere un meccanismo deliberativo che valorizzi la volontà espressa dagli elettori che effettivamente si sono recati alle urne, offrendo loro un’alternativa chiara: accettare la lista unica o respingerla. In tal modo, anche nel caso di elezione a lista unica si garantirebbe un’espressione libera e consapevole, senza subordinare la validità del risultato a soglie arbitrarie (prima del 50% ora del 40%) di affluenza. La scelta, in altri termini, dovrebbe riguardare il contenuto del voto e non il numero dei votanti, a maggior ragione in un contesto storico-politico, come quello italiano, di consolidato e diffuso astensionismo elettorale. Pretendere che la validità dell’elezione dipenda dalla partecipazione di una quota predeterminata del corpo elettorale significa, di fatto, subordinare l’efficacia della volontà espressa dagli elettori ad un comportamento – l’astensionismo – che dipende da molteplici fattori, spesso estranei al contenuto della scelta politica.

Guardando alle esperienze di diritto comparato, si potrebbe ragionevolmente eliminare qualsiasi forma di differenziazione tra elezioni competitive ed elezioni in cui vi sia la partecipazione di una sola lista. Dopotutto è ciò che accade per tutte le elezioni nel nostro ordinamento così come in altri ordinamenti, dove non ci sono particolari regole, a nessun livello di elezione, nel caso in cui si presenti un solo candidato o una sola lista⁵³ o, addirittura, si giunge alla proclamazione del candidato senza che si tengano formalmente delle elezioni⁵⁴.

Tuttavia, se – come si è cercato di ricostruire – la *ratio* della previsione di un quorum appare condivisibile (specie laddove sia concepito per evitare forme di prevaricazione politica), la soluzione più equilibrata potrebbe consistere nell’eliminazione del quorum partecipativo, ma nel mantenimento di un quorum deliberativo che, nel condizionare la validità dell’elezione non al numero dei votanti, ma al numero di voti favorevoli espressi all’unica lista che si è presentata alle elezioni, appare una soluzione più coerente con i principi democratici e più adatta a garantire una reale libertà di scelta.

In questa prospettiva, l’ordinamento già prevede il quorum deliberativo e, pertanto, i cittadini che si recano alle urne hanno la possibilità di non scegliere l’unica alternativa che si è presentata alle elezioni, esprimendo il dissenso tramite una scheda bianca o con l’annullamento della scheda elettorale.

⁵³ Ciò accade per esempio in Francia dove a livello locale non esiste alcuna regola relativa alla validità delle elezioni e l’unico caso di commissariamento del Comune si ha esclusivamente quando all’elezione non si presenti nessuna lista di candidati (B. DOLEZ, A. LAURENT, *France: Competition only in large cities*, cit., p. 214).

⁵⁴ Come accade negli Stati Uniti (sia a livello federale sia nella maggior parte delle legislazioni statali) o nel Regno Unito a qualsiasi livello di governo (v. la dottrina citata *supra* a nota 50).



Una legislazione più coerente dovrebbe verosimilmente prevedere un'alternativa più esplicita e comprensibile per l'elettore, da esprimere direttamente sulla scheda elettorale: approvare o non approvare l'unica lista di candidati. In tal modo, sarebbe offerta una scelta più chiara tra il consenso all'unica proposta politica in campo e il commissariamento del comune, sicché l'eventuale assenza – sia pure temporanea – di un sindaco e di un'assemblea rappresentativa deriverebbe da una decisione consapevole ed esplicita da parte degli elettori che si sono recati alle urne e non, come accade ora, anche come diretta del mero astensionismo.