

CORTE COSTITUZIONALE

19 febbraio – 4 marzo 1992, n. 83

Non contraddice il principio della ragionevolezza la norma che per la validità delle liste dei candidati prevede, oltre che un numero minimo, anche un numero massimo di sottoscrizioni.

Omissis.

Considerato in diritto. - 1. Il Consiglio di Stato dubita della legittimità costituzionale dell'art. 30, primo comma, lett. a), del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), "nella parte in cui comporta l'eliminazione delle candidature sottoscritte da un numero di elettori superiore a quello massimo prescritto dalla legge".

Ad avviso del giudice *a quo* la norma suddetta contrasterebbe con gli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, in quanto l'eliminazione dalla competizione elettorale delle liste sottoscritte da un numero di elettori superiore a quello previsto come massimo, sarebbe "contraria a un elementare principio di ragionevolezza, quale limite invalicabile dal legislatore", al principio del libero accesso alle cariche elettive, nonché al principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

2. La questione non è fondata.

La norma sospettata di incostituzionalità trae origine dal decreto legislativo luogotenenziale 7 gennaio 1946, n. 1, dove è stata per la prima volta formulata nell'art. 21, primo comma, lett. a).

Vale la pena di ricordare che detto decreto fu adottato dal Governo Parri, udito il parere della Consulta Nazionale, al fine di svolgere una tornata di elezioni amministrative prima del *referendum* istituzionale e delle elezioni dell'Assemblea Costituente. Si votò in effetti in un gran numero di comuni nel marzo e aprile del 1946.

Il testo legislativo, anche se prendeva per base il testo unico approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, conteneva tuttavia importanti modifiche ed innovazioni coerenti con le profonde trasformazioni intervenute nel paese: l'elettorato attivo e passivo era esteso alle donne, e alla vecchia società dei notabili era succeduta una società caratterizzata dalla democrazia di massa, nella quale si affermava già allora un'elevata concezione dell'autonomia comunale espressa nelle pur diverse posizioni dei partiti democratici e approfondita negli studi e dibattiti preparatori della Costituente. Tale concezione si ricollegava del resto alle esperienze attuate nel primo quarto del secolo dalle amministrazioni di ispirazione democratica, socialista o cattolico-popolare; esse, pur in tempi di suffragio relativamente ristretto, prefigurarono i consigli comunali intesi quali diretta rappresentanza del popolo e non più comitati di gestione degli interessi dei proprietari e di tutela dei contribuenti.

La relazione del governo che presenta lo schema di provvedimento alla Consulta nazionale sottolinea e spiega la innovazione costituita dalla disciplina della presentazione delle candidature: "Il testo unico 1915 non prevedeva affatto la preventiva presentazione di candidature, in quanto il sistema elettorale adottato lasciava all'elettore le più ampie facoltà nella scelta delle persone da lui ritenute idonee alle funzioni di amministratori degli Enti locali; ma ciò importava, da un lato, lo sfrenarsi della lotta elettorale tra coloro che per sola ambizione, o per fini ancor meno commendevoli, aspiravano alla conquista del pubblico potere, pur non riscuotendo alcun credito fra la popolazione; dall'altro, una grande dispersione di voti, che si polverizzavano fra un numero eccessivo di nomi, non essendo l'elettore vincolato da alcuna lista di candidati".

"Ogni candidatura è subordinata alla presentazione da parte di un determinato numero di elettori, fissato in proporzione della popolazione del Comune, ed alla dichiarazione di accettazione da parte dei candidati.

Il controllo sulla presentazione delle candidature è stato deferito alle Commissioni elettorali che sono state istituite in ogni capoluogo di mandamento." (Consulta Nazionale, schema di provvedimento legislativo n. 55, 23 novembre 1945).

Questa normativa, consistente nell'obbligo della sottoscrizione delle liste dei candidati da un numero di elettori non inferiore al minimo e non superiore al massimo previsti in rapporto alla popolazione dei comuni suddivisi in classi (cfr. artt. 20 e 56 del citato decreto n. 1 del 1946), è stata confermata in termini sostanzialmente identici a quelli iniziali nelle successive modifiche delle leggi elettorali amministrative intervenute fino ad oggi. Analoga disciplina è stata prevista nella legge regolatrice della elezione dell'Assemblea Costituente (decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74), e successivamente in quelle delle elezioni della Camera dei deputati, del Senato, dei Consigli regionali, dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo.

Si può dunque ritenere che nel nostro ordinamento sia ormai un principio generalizzato che in ogni tipo di elezione direttale candidature debbano essere munite di una sorta di dimostrazione di seria consistenza e di un minimo di consenso attestata dalla sottoscrizione di un determinato numero di elettori. La stessa innovazione introdotta a partire dal 1976 (legge 23 aprile 1976, n. 136 e decreto-legge 3 maggio 1976, n. 161, convertito in legge 14 maggio 1976, n. 240), in forza della quale la sottoscrizione degli elettori non è richiesta "per la presentazione di liste o di candidature con contrassegni tradizionalmente usati da partiti o gruppi politici che abbiano avuto eletto un proprio rappresentante in Parlamento o siano costituiti in gruppo parlamentare ...", si iscrive, a ben riflettere, nel principio anzidetto e scaturisce dalla medesima *ratio*. Infatti, la garanzia rappresentata dalla sottoscrizione degli elettori è in questo caso sostituita dalla sottoscrizione del presidente o del segretario del partito ovvero dei loro mandatari, trattandosi di partiti o di gruppi la cui consistenza è dimostrata dall'avvenuta elezione di loro rappresentanti in Parlamento.

3. Si è quindi di fronte ad una scelta operata dal legislatore fino dal 1946, confermata anche nelle leggi più recenti (v. legge 21 marzo 1990, n. 53 e legge 11 agosto 1991, n. 271), nell'esercizio dei poteri previsti dall'art. 51 della Costituzione, al fine di soddisfare un'esigenza certamente non irragionevole. Del resto, il giudice remittente riconosce anch'egli la validità della *ratio* cui ha ubbidito il legislatore; ma distingue fra la fissazione del numero minimo di sottoscrittori, giustificato dalla "duplice esigenza di garantire da un lato una certa consistenza numerica di base ad una compagine che mira ad assumere elettoralmente un ruolo di rappresentanza politico-amministrativa della comunità e di assicurare, dall'altro, a tale compagine un minimo di credibilità ed affidabilità", e la fissazione di un numero massimo di sottoscrizioni che - sempre secondo il giudice *a quo* - "appare finalizzata alla mera semplificazione dei preliminari richiesti per la presentazione delle candidature, vale a dire a uno scopo più pratico che giuridico dal quale non dovrebbero scaturire conseguenze di principio".

Va detto in proposito che la fissazione del numero massimo di sottoscrizioni non è diretta soltanto alla semplificazione del procedimento: essa si dà carico di esigenze di ben maggiore rilievo, in quanto rivolte a garantire la libera e genuina espressione della volontà del corpo elettorale. È infatti presente, ed è certamente fondata, la preoccupazione per cui, in mancanza di una prescrizione sul numero massimo di sottoscrizioni, potrebbero aprirsi, specie nei piccoli comuni, delle vere e proprie precompetizioni elettorali per assicurarsi il più alto numero di sottoscrittori possibile al fine di dimostrare la forza e l'influenza dell'una o dell'altra lista di candidati, ed esercitare così una indebita pressione psicologica sull'elettorato e in definitiva una forma di condizionamento del voto.

4. Dalle considerazioni svolte discende la inconsistenza della specifica censura prospettata in ordine all'art. 30, primo comma, lett. a), del d.P.R. n. 570 del 1960. Il giudice remittente lamenta in sostanza che sia prevista l'eliminazione delle candidature anche nel caso siano sottoscritte da un numero di elettori eccedente il massimo prescritto. Ma, proprio in ragione delle anzidette finalità cui si ispira la fissazione del limite massimo, appare di tutta evidenza che queste sarebbero completamente vanificate, se dalla violazione per eccesso di tale limite non derivasse la conseguenza sanzionatoria della eliminazione della lista dalla competizione elettorale.

Chi volesse influenzare indebitamente il corpo elettorale con la dimostrazione di forza consistente nella raccolta di un più alto numero di sottoscrizioni non sarebbe distolto da tale intento, se al superamento del limite massimo delle sottoscrizioni facesse seguito una semplice regolarizzazione della lista con la cancellazione ad opera della Commissione elettorale circondariale delle sottoscrizioni in eccesso. Per di più in siffatta ipotesi il procedimento elettorale preparatorio verrebbe notevolmente complicato.

Tanto basta ad escludere l'irragionevolezza di una disposizione che rientra nella regola generale per cui, salvo espresse eccezioni, la inosservanza delle norme relative alla presentazione delle candidature comporta la non ammissione delle stesse alla competizione elettorale.

5. Accertato che la norma in esame non contraddice al principio di ragionevolezza, cade di conseguenza il riferimento agli artt. 51 e 97 della Costituzione. In ordine a quest'ultimo si è già osservato che, contrariamente a ciò che assume il giudice *a quo*, la norma stessa si ispira anche ai principi in esso affermati. Quanto poi all'art. 51, è evidente che la determinazione da parte del legislatore di regole non irragionevoli attinenti al procedimento elettorale, alle quali i candidati alle cariche elettive devono uniformarsi, non si pone in contrasto con i principi affermati nel primo comma dell'anzidetto articolo della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, primo comma, lett. a), del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni

comunali), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, dal Consiglio di Stato con l'ordinanza in epigrafe.