



SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissione Affari Costituzionali

AUDIZIONE

Disegno di legge recante “Modifiche agli articoli 72 e 73 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, in materia di elezione del sindaco al primo turno nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti”

AS 1451

Roma, 22 maggio 2025

Premessa

Il Disegno di legge n. 1451 recante *“Modifiche agli articoli 72 e 73 del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, in materia di elezione del sindaco al primo turno nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti”* tocca un tema fondamentale nella vita democratica e nell’assetto istituzionale dei Comuni, ossia le modalità di elezione del Sindaco nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti.

Il disegno di legge modifica gli articoli 72 e 73 del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Per effetto di tali modifiche, si prevede che sia eletto al primo turno il candidato che ottiene il maggior numero di voti validi, a condizione che abbia conseguito almeno il 40 per cento dei voti validi.

Il ddl stabilisce, inoltre, che in caso di elezione al primo turno di un candidato sindaco, alla lista o al gruppo di liste a lui collegate che non abbia già conseguito almeno il 60 per cento dei seggi del Consiglio, venga assegnata tale percentuale dei seggi, sempreché nessun’altra lista o altro gruppo di liste collegate abbia superato il 50 per cento dei voti validi.

Si passa pertanto da un’elezione diretta, per la quale è necessaria la maggioranza assoluta dei voti validi, ad una elezione per la quale occorre il 40 per cento dei voti validi e si ridefinisce il premio di maggioranza, attribuendo alla lista o al gruppo di liste, collegate al sindaco eletto con il maggior numero di voti validi, il 60 per cento dei seggi del Consiglio, con la conseguente eliminazione dell’eventuale secondo turno di ballottaggio.

Il tema oggetto del DDL ci tocca dunque in maniera profonda e diretta.

Ringrazio quindi per l’occasione di confronto; riteniamo infatti che su un argomento così delicato, ossia le modalità di funzionamento del circuito democratico locale, si deve ascoltare la voce diretta dei Sindaci, partendo innanzitutto da una analisi e una valutazione dell’attuale meccanismo elettorale, come oggi configurato dalla legge n. 81/1993, e dei risultati cui questa legge ha portato.

Il regime attuale

L’attuale sistema elettorale dei Comuni e la relativa forma di governo sono stati introdotti dalla legge 25 marzo 1993 n. 81, norma che ha segnato, nel sistema di elezione dei Sindaci e dei Consiglieri comunali, un vero e proprio passaggio di epoca.

Non solo è cambiato il sistema elettorale, ma per effetto della legge n. 81/1993, con l’elezione diretta del Sindaco, è cambiata anche la relazione tra il candidato e l’elettore, tra la politica e i cittadini; si è data infatti la possibilità di identificare immediatamente una proposta politica con il carattere, la biografia e anche il volto del candidato.

Questa svolta epocale va inserita nel contesto politico ed elettorale, fortemente compromesso, di trent’anni fa; di fronte alla crisi del sistema di allora, che era profondissima e gravissima, tutto il quadro politico ha visto nell’elezione diretta dei Sindaci un passaggio indispensabile per cercare di recuperare almeno un po’ la fiducia dei cittadini.

Oggi, alla luce dell'esperienza di questi trent'anni, possiamo dire che il Parlamento nel '93 riuscì ad individuare un sistema che si è dimostrato equilibrato ed efficace. Si era prefissato proprio questo: essere in grado di **garantire nelle nostre città sia la governabilità sia l'alternanza, due fattori cruciali per la buona amministrazione.**

E, pur nel contesto di una frammentazione partitica divenuta sempre maggiore, dovuta alla natura sempre più localistica della competizione elettorale, attestata dal rafforzamento di liste civiche di vario genere e, contestualmente, dal ridimensionamento dei partiti nazionali, soprattutto di quelli maggiormente privi di un certo radicamento territoriale, la Legge n. 81/1993 ha garantito, nel tempo, estrema stabilità, governabilità e alternanza democratica.

Gli ingredienti di questa riforma che più hanno avuto un impatto sulla stabilità delle amministrazioni comunali sono soprattutto tre: l'elezione diretta del sindaco, che ha certamente contribuito a legittimare, e dunque, rafforzare il ruolo del leader dell'esecutivo; la clausola "*simul stabunt simul cadent*", che vincola il voto di sfiducia nei confronti del sindaco da parte del consiglio all'automatico scioglimento di quest'ultimo e, conseguentemente, alla convocazione di nuove elezioni, rendendo così il ricorso alla sfiducia un evento eccezionale; la previsione di un premio di maggioranza attribuito alla coalizione o alla lista a supporto del sindaco eletto. È di tutta evidenza che si tratti di meccanismi di stabilizzazione dei governi.

I governi comunali hanno avuto una durata media prossima a quella della consiliatura. La consiliatura media è stata di circa 3,5 anni fino a quando era previsto un massimo di 4 anni e di circa 4,6 anni da quando la durata "standard" della consiliatura è tornata ad essere 5 anni. Detto altrimenti, nella stragrande maggioranza dei casi – in media l'80% dei Comuni - la consiliatura si conclude alla sua scadenza naturale.

I sindaci "anatra zoppa", quelli senza una maggioranza consiliare (almeno inizialmente) a loro favore, sono stati sporadici. Furono poco più del 5% di quelli eletti nelle due tornate del 1993, ma successivamente sono diminuiti, attestandosi addirittura al di sotto dell'1% nel ciclo 2018-2022.

Con la Legge 81 gli italiani hanno potuto sperimentare qualcosa che fino a quel momento, fino al 1993, era sconosciuto: la stabilità, la possibilità di programmare e gli elettori hanno avuto il tempo e la possibilità di valutare le effettive capacità di chi li governa, l'operato, la credibilità e la risposta nei fatti di quel mandato fiduciario che hanno consegnato loro nell'urna. Tutto questo anche grazie ad una regola elettorale che ha dato una piena legittimazione e investitura al sindaco che rischia di essere inficiata da interventi non organici.

Dai dati Istat contenuti nel Rapporto *La fiducia nelle istituzioni del Paese* del 16 maggio 2022, emerge la maggior fiducia dei cittadini verso il governo locale e meno in quello nazionale, soprattutto al nord: il 50% delle persone attribuisce punteggi di fiducia compresi tra 6 e 10 al governo comunale (56,1% al Nord), il 41,6% al governo regionale mentre la quota scende al 37% per il governo nazionale. Secondo i recentissimi dati del Rapporto Human Index 2025, realizzato da Vis Factor, con il 63,24% la figura del Sindaco è quella con il gradimento più alto per gli italiani, seguita dal Presidente di Regione con il 47,13% e dal Ministro con il 26,38%.

Un così elevato gradimento e un apprezzamento nei confronti del governo comunale, maggiore rispetto agli altri livelli di governo, sono indicativi di una qualità della democrazia locale, in uno snodo fondamentale che è proprio quello più vicino all'esperienza quotidiana

delle persone, frutto anche delle caratteristiche del sistema elettorale vigente che ha assicurato nel tempo stabilità e legittimazione degli eletti.

Considerazioni sul DDL

Il ddl interviene sul sistema elettorale vigente, partendo dal presupposto, come si legge dalla Relazione illustrativa, che *“Il sistema elettorale a doppio turno, così come introdotto nel 1993, ha spesso prodotto una distorsione nell'esito delle elezioni amministrative che rischia di diventare patologica: il ballottaggio registra una sempre minore partecipazione da parte degli elettori, con la conseguenza che molti sindaci sono eletti al secondo turno con una partecipazione popolare molto ridotta e, quindi, con ripercussioni negative sulla loro legittimazione. Inoltre, nella maggioranza dei casi, al secondo turno si rischia di eleggere un candidato sindaco che abbia ottenuto meno voti di quelli raggiunti dall'avversario al primo turno.”*,

Per far fronte a queste presunte distorsioni le novità introdotte dunque sono due:

- si prevede che sia eletto al primo turno il candidato che ottiene il maggior numero di voti validi, a condizione che abbia conseguito almeno il 40 per cento dei voti validi;
- si definisce, in caso di elezione al primo turno di un candidato sindaco, un premio di maggioranza pari al 60 per cento alla lista o al gruppo di liste a lui collegate, sganciato da una soglia minima di voti validi (attualmente fissata al 40 per cento).

Relativamente all'effetto distorsivo, connesso agli esiti del ballottaggio, dall'analisi dei dati elettorali relativi ai Comuni “medio-grandi”, ovvero i Comuni sopra i 50 mila abitanti, riferiti al periodo 2014-2024, emerge che su 317 elezioni comunali, nel 63% dei casi (199 elezioni) i Comuni sono andati al ballottaggio, nel restante 37% (118 elezioni) invece non si è tenuto il ballottaggio.

Nei casi in cui si è tenuto il ballottaggio, su 199 turni, in 69 casi c'è stato un ribaltamento del risultato, ovvero chi è arrivato secondo al primo turno ha vinto al ballottaggio, mentre nei restanti 130 casi non è avvenuto questo fenomeno; quanto ai risultati, si registra una sostanziale equità almeno tra le maggiori coalizioni (hanno ribaltato il risultato tra il primo e il secondo turno: 25% cdx, 26% csx).

Se si restringe il campo di analisi ai soli Comuni capoluoghi di regione, nel periodo di riferimento su 41 elezioni, in 27 casi si è andati al ballottaggio e solo in 9 casi nel decennio considerato si è verificato il fenomeno del ribaltamento, con una prevalenza, tra le principali coalizioni del Cdx (4 volte a fronte di 2 volte il Csx-M5s e 1 caso di ribaltamento a favore del Csx) e i casi in cui chi vince al ballottaggio, in realtà, prende meno voti assoluti dell'avversario al primo turno sono stati in tutto 5 (di cui 3 con Cdx vincente al ballottaggio).

Un ulteriore profilo da attenzionare del DDL in esame riguarda la nuova configurazione del premio di maggioranza in presenza del raggiungimento da parte di un candidato sindaco del 40% dei voti validi, anche rispetto alle recenti pronunce della Corte Costituzionale.

Con specifico riferimento a sistemi elettorali che innestano un premio di maggioranza su di un riparto di seggi effettuato con formula proporzionale, la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente affermato che, in assenza della previsione di una soglia minima di voti e/o di seggi cui condizionare l'attribuzione del premio, il meccanismo premiale è foriero di un'eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa (sentenze n. 1 del 2014, n. 13 del 2012, n. 16 e n. 15 del 2008).

In particolare, la Corte Cost. da ultimo con sentenza n. 1/2014, nel giudizio di legittimità costituzionale sulla legge n. 270/2005, ne ha dichiarato l'illegittimità censurando un meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza combinato con l'assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio, in quanto è tale da determinare un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto, trasformando una maggioranza relativa di voti validi parzialmente anche modesta in una maggioranza assoluta di seggi.

Nella successiva sentenza n. 35/2017, la Corte Cost. ha invece dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni della legge n. 52/2005 che prevedevano una soglia minima di voti validi per l'attribuzione del premio, pari al 40 per cento di questi. Secondo la Corte *“Alla luce della ricordata discrezionalità legislativa in materia, tale soglia non appare in sé manifestamente irragionevole, poiché volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e dell'eguaglianza del voto, da un lato, con gli obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall'altro.”*.

Il tema, dunque, dell'attribuzione del premio di maggioranza come configurata nel DDL in esame appare estremamente delicato, alla luce degli eventuali profili di incostituzionalità e della richiamata giurisprudenza costituzionale.

Si evidenzia, infine, che l'intervento contenuto nel ddl tocca un aspetto sicuramente rilevante ma si continuano a non affrontare tematiche altrettanto rilevanti quali il miglioramento e la modifica della disciplina dell'incandidabilità e dell'ineleggibilità, anche nell'ambito della indispensabile e attesa da tempo revisione del Tuel.