Prof. Salvatore Curreri
Ordinario di Diritto costituzionale

Testo dell'audizione informale svolta il 29 maggio 2025 dinanzi alla 1ª Commissione (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica nell'ambito dell'esame del disegno di legge n. 1451 (Elezione del sindaco al primo turno nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti).

1. Credo di corrispondere alle finalità per le quali codesta Commissione mi ha onorato del suo invito se incentro il mio intervento sui profili costituzionali del disegno di legge in discussione, tralasciando quelli più strettamente politologici che ritengo non mi competano.

Si tratta di una decisione non facile, e forse anche metodologicamente discutibile, per la intrinseca politicità delle formule elettorali, che mi pare trovi conferma nelle finalità perseguite dai firmatari del disegno di legge.

Ciò nonostante, rimango convinto che non tutto ciò che si reputi politicamente inopportuno sia di per sé anche costituzionalmente illegittimo.

Non mi soffermerò, dunque, sugli effetti politici che la riduzione – dal cinquanta al quaranta per cento - del quorum per l'elezione del Sindaco al primo turno nei Comuni con popolazione superiore a 15 mila abitanti potrebbe produrre a vantaggio dello schieramento politico che sin dal primo turno dimostri di avere – o, se si vuole, sia indotto ad avere – maggiori capacità di coalizzarsi fin dal primo turno.

Né mi soffermerò sugli effetti che le maggiori probabilità di essere eletti al primo turno potrebbe avere sulla radicalizzazione del confronto politico, dato che il secondo turno, come hanno dimostrato da ultimo le presidenziali rumene, premia i candidati meno divisivi e più trasversali, cioè capaci di andare oltre i confini del proprio schieramento politico per intercettare, mobilitare e attrarre gli elettori dei candidati rimasti esclusi dopo il primo turno.

Né, infine, mi soffermerò sugli effetti che le maggiori possibilità di eleggere un Sindaco al primo turno a seguito dell'abbassamento del quorum potrebbe avere in termini di maggiore potere interdittivo e di veto delle forze politiche minori. È certamente vero, come si legge nella relazione, che queste sarebbero più indotte ad allearsi al primo turno, evitando inutili candidature di disturbo presentate al solo fine di pesare al secondo turno. Ma è anche vero che il loro ruolo decisivo ai fini dell'esito elettorale potrebbe non essere sminuito, portandole così a rivendicare in forza del loro decisivo appoggio un peso politico maggiore rispetto alla loro effettiva consistenza elettorale. Anzi, tale peso politico potrebbe essere accresciuto perché nelle elezioni a turno unico solo presunto, anziché basato sull'effettivo riscontro elettorale in caso di doppio turno. Non credo dunque che la riduzione del quorum elettivo al 40% diminuisca di per sé il potere interdittivo delle minoranze. In definitiva, a prescindere che si adotti un sistema a turno unico o doppio, il peso politico delle forze minoritarie ai fini dell'esito del voto potrebbe essere in ogni caso determinante, per cui in ultima analisi rimane decisiva la loro compatibilità politico-programmatica con le altre forze politiche ai fini della possibile formazione delle alleanze elettorali.

Sulla base di queste premesse, sono tre i profili di legittimità costituzionale sui quali mi soffermerò: *a)* il potenziale eccessivo premio di maggioranza attribuito alla lista/e collegata/e al Sindaco eletto a causa del combinato disposto dell'assenza di una soglia minima per la sua

aggiudicazione e *b)* della riduzione del quorum elettivo dal 50 al 40 per cento; *c)* l'irragionevolezza intrinseca del disegno di legge per errata giustificazione.

2. Come accennato, il disegno di legge all'esame di codesta Commissione, al fine di ridurre i ballottaggi, intende modificare l'attuale disciplina in materia di elezione del Sindaco al primo turno nei Comuni con popolazione superiore ai 15 mila abitanti prevista dagli articoli 72 e 73 del testo unico delle leggi sull'ordinamento locale (d.lgs. 267/2000 c.d. TUEL).

Com'è noto, tale disciplina oggi prevede l'elezione del candidato Sindaco che al primo turno ottiene almeno più del 50% dei voti validi; in difetto, si ricorre ad un secondo turno di ballottaggio tra i due candidati Sindaci migliori sconfitti.

Alla lista/e collegate al Sindaco eletto viene attribuito, come premio di maggioranza, il 60% dei seggi del Consiglio comunale, qualora non l'abbia già ottenuto, a condizione che

a) nessun'altra lista o gruppo di liste abbia ottenuto - anche a seguito di collegamenti tra il primo e il secondo turno (art. 72, comma 7, TUEL) - più del 50% dei voti validi;

b) oppure – ma è una condizione che vale solo in caso di elezione del Sindaco al primo turno – la lista o il gruppo di liste a lui collegata/e abbiano ottenuto meno del 40% dei voti validi (anziché del 50% come prevedeva in origine l'art. 7, comma 6, legge n. 81/1993).

Qualora si verifichi una di queste due ipotesi, il premio di maggioranza non viene attribuito e si procede alla ripartizione proporzionale dei seggi. Di conseguenza, può accadere, e accade, che le forze politiche che hanno appoggiato il Sindaco eletto al primo turno non abbiano la maggioranza in Consiglio comunale (c.d. anatra zoppa). Di conseguenza, paradossalmente, talora ai candidati Sindaci deboli conviene vincere al secondo turno, anziché al primo, perché in questo caso l'aggiudicazione del premio di maggioranza dipende dal mancato raggiungimento della maggioranza dei voti validi da parte delle liste politiche avverse che si sono coalizzate.

3. La riforma legislativa proposta interviene su entrambi i fronti.

Per un verso, infatti, essa prevede che nei Comuni con più di 15 mila abitanti sia "proclamato eletto Sindaco il candidato che ottiene il maggior numero di voti validi, a condizione che abbia conseguito almeno il 40 per cento dei voti validi" (proposto art. 72, comma 4, TUEL). Qualora nessun candidato ottenga tale percentuale, oppure nel caso remotissimo in cui due candidati superino tale percentuale ottenendo lo stesso numero di voti, si procede al secondo turno di ballottaggio (proposto art. 72, commi 4 e 5, TUEL).

Per altro verso, "qualora un candidato alla carica di Sindaco sia proclamato eletto al primo turno, alla lista o al gruppo di liste a lui collegate che non abbia già conseguito (…) almeno il 60 per cento dei seggi del Consiglio, viene assegnato il 60 per cento dei seggi, sempreché nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate abbia superato il 50 per cento dei voti validi" (proposto art. 73, comma 10, primo periodo, TUEL), abrogando quindi l'attuale condizione che, come ricordato, esclude l'attribuzione del premio di maggioranza se la/e lista/e collegata/e al Sindaco eletto non abbiano raggiunto almeno il 40 per cento dei voti validi.

Le motivazioni di tale riforma s'individuano nella minore partecipazione elettorale al ballottaggio con il rischio che il Sindaco eletto al secondo turno sia espressione di una partecipazione elettorale molto ridotta e magari ottenga meno voti di quelli raggiunti dall'avversario al primo turno, come nei casi Udine nel 2023 e Campobasso nel 2024.

In tal modo si vorrebbe estendere a livello nazionale la possibilità di eleggere il Sindaco al primo turno con il 40% dei voti validi oggi prevista in due regioni a Statuto speciale, profittando della loro potestà legislativa esclusiva in materia: Friuli Venezia Giulia (art. 15, comma 3, l.r. 5 dicembre 2013, n. 19 come modificato dall'art. 3 l.r. n. 1 del 28 marzo 2024) e Sicilia (art. 3, commi 4 e 5, l.r. 35/1997 come modificato dall'art. 2.3 legge regionale n. 17 dell'11 agosto 2016). Parimenti, tale regola è

prevista in Toscana per l'elezione del Presidente della Regione (art. 15, comma 1, l.r. n. 51 del 26 settembre 2014).

4. La riduzione dal 50 al 40% del quorum per essere eletti al primo turno introduce non una variante ma un vero e proprio terzo *genus* nell'ambito delle formule elettorali maggioritarie.

Com'è noto, quando si tratta di eleggere una sola persona – ad una carica monocratica oppure quale componente di una assemblea elettiva – si possono richiedere due maggioranze: quella relativa, per cui viene eletto a turno unico chi ottiene più voti (*plurality*); oppure quella assoluta, cioè più della metà dei voti validi, per cui se questa non si ottiene al primo turno, si ricorre a quello di ballottaggio tra i due candidati più votati (*majority*).

La riforma proposta non può essere considerata una variante di tali due sistemi.

Per un verso, infatti, tradisce la finalità delle formule *majority*, definite tali proprio perché fanno dipendere la legittimazione elettorale del candidato eletto dall'aver raggiunto più della metà dei voti validi.

Per altro verso, non può essere annoverato nell'ambito dei sistemi *plurality* dato che per essere eletti non basterà prendere un voto in più rispetto agli altri candidati, ma occorrerà inoltre raggiungere la soglia del 40%, pena il ricorso al secondo turno di ballottaggio che tali sistemi per loro natura escludono.

In entrambi i casi, dunque, potremmo dire che si avrebbe un sistema *majority* o *plurality* "a doppio turno eventuale". Un'eventualità intrinsecamente contraddittoria rispetto alle finalità perseguite dai due sistemi, e cioè premiare con l'elezione, rispettivamente, chi ottiene la maggioranza o la maggiore minoranza di voti validi.

5. Il primo rilevante problema che tale proposta solleva riguarda l'aggiudicazione del premio di maggioranza.

Mentre Sicilia e Friuli Venezia Giulia, nel ridurre dal 50 al 40 per cento la percentuale perché un Sindaco possa essere eletto al primo turno, hanno comunque mantenuta ferma la condizione per cui la lista o il gruppo di liste a lui collegate debbano ottenere più del 40% dei voti validi per ottenere il premio di maggioranza del 60% dei seggi, mantenendo così la forbice tra voti e seggi nel massimo 20%, la riforma proposta, come accennato fa venire meno tale condizione, garantendo quindi l'aggiudicazione di tale premio indipendentemente dalla percentuale di voti validi ottenuta dalla lista o dal gruppo di liste che hanno appoggiato il candidato Sindaco eletto al primo turno.

Tale condizione è evidentemente finalizzata ad evitare che, per quanto collegate al Sindaco eletto, la lista o il gruppo di liste ottengano sempre e comunque il 60% dei seggi, e dunque un premio di maggioranza superiore al 20% rispetto ai seggi effettivamente ottenuti.

5.1 L'abrogazione della soglia minima del 40% per l'attribuzione del premio di maggioranza alla lista o al gruppo di liste collegate al Sindaco eletto al primo turno renderebbe dunque possibile ciò che sinora è stato giudicato incostituzionale, e cioè la sovra-rappresentazione delle liste collegate al Sindaco ben oltre quel *range* del 14-15 per cento che la Corte costituzionale ha ritenuto ammissibile in forza delle ragioni di governabilità.

È appena il caso di ricordare in questa sede che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 1/2014, non ha dichiarato incostituzionale il premio di maggioranza, giacché il principio dell'eguaglianza del voto "in entrata" non impone l'eguaglianza del voto "in uscita" – e quindi, in buona sostanza, un sistema proporzionale – a fronte dell'obiettivo "costituzionalmente legittimo" di "agevolare la formazione di una adeguata maggioranza parlamentare, allo scopo di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale".

Di contro, però, la stessa Corte ha dichiarato incostituzionale la legge n. 270/2005 (c.d. Calderoli) perché "l'assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio» produceva una "eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa» rispetto ai voti ottenuti.

La stessa Corte (sentenza n. 35/2017) ha dichiarato incostituzionale il turno di ballottaggio previsto dalla legge elettorale n. 52/2015 (c.d. Italicum), perché la mancanza di una percentuale minima per accedervi permetteva di trasformare «artificialmente una lista che vanta un consenso limitato, e in ipotesi anche esiguo, in maggioranza assoluta». Contestualmente, essa non aveva censurato - e dunque di fatto ammesso – la formula elettorale risultante dalla sua sentenza che prevedeva l'assegnazione alla Camera dei deputati del premio di maggioranza del 54% dei seggi (340) alla lista che al primo turno avesse ottenuto almeno il 40% dei voti.

Se questo è dunque il *range* entro cui secondo la Corte costituzionale si può alterare la distribuzione proporzionale dei seggi per garantire la c.d. governabilità, è consequenziale che l'attribuzione obbligatoria alle liste collegate al Sindaco eletto del 60% dei seggi, indipendentemente dalla percentuale di voti ottenuta, esporrebbe tale disciplina agli stessi motivi di censura in base ai quali la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima la legge n. 270/2005.

Il non aver subordinato l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti, con il conseguente rischio di trasformare una maggioranza relativa di voti, anche modesta, in una maggioranza assoluta di seggi, finirebbe per determinare un'alterazione della rappresentanza democratica.

5.2 Si potrebbe obiettare che l'attribuzione del premio di maggioranza alla lista oi alle liste collegate al Sindaco eletto indipendentemente dalla percentuale di voti ottenuta è esattamente quanto si verifica in caso di elezione del Sindaco al secondo turno di ballottaggio.

Ma, come spiegato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 275/2014, "nel dare il proprio voto al sindaco, la manifestazione di volontà dell'elettore è espressamente legata alle liste che lo sostengono e ciò giustifica l'effetto di trascinamento che il voto al sindaco determina sulle liste a lui collegate con l'attribuzione del premio del 60 per cento dei seggi. Il meccanismo di attribuzione del premio e la conseguente alterazione della rappresentanza non sono pertanto irragionevoli, ma sono funzionali alle esigenze di governabilità dell'ente locale, che nel turno di ballottaggio vengono più fortemente in rilievo" (3.2 cons. dir.).

Infatti, ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza, il secondo turno di ballottaggio non è comparabile al primo. «Nel turno di ballottaggio […] la prospettiva cambia sensibilmente. Non c'è più la possibilità di voto disgiunto, perché si vota soltanto il candidato sindaco collegato ad una o più liste. L'elettore quindi non può più esprimere il consenso al candidato, contemporaneamente, però, bocciando il collegamento dal medesimo prescelto: la sua manifestazione di volontà è necessariamente unica e quindi più non sussiste alcun ostacolo intrinseco a valorizzare il collegamento – nuovamente espresso in questo secondo turno mediante l'abbinamento grafico tra il nome del candidato sindaco ed i simboli delle liste a lui collegate – al fine di introdurre un più rigido effetto di trascinamento attribuendo alla lista collegata al sindaco la maggioranza assoluta dei seggi nella percentuale del 60% come premio di maggioranza» (sentenza n. 107 del 1996)" (sempre 3.2 cons. dir.).

In definitiva, ciò che giustifica l'attribuzione del premio di maggioranza alla lista o alle liste collegate al Sindaco eletto al secondo turno, indipendentemente dal consenso elettorale ottenuto, è il fatto che il turno di ballottaggio non è, per così dire, il secondo tempo della stessa partita (come la stessa Corte, nella sentenza n. 35/2017, ha giudicato il turno di ballottaggio previsto dalla legge elettorale nazionale n. 52/2015, il c.d. Italicum), ma un'altra partita perché manca il voto di lista e, dunque, il voto disgiunto ed è possibile, come detto, tra i due turni la possibilità che alle originarie

coalizioni si possano aggiungere altre liste. Nel votare il candidato Sindaco, dunque, l'elettore vota le liste a lui collegate per cui la maggioranza assoluta ottenuta dal primo legittima la maggioranza consiliare delle seconde.

Parimenti, è pur vero che nella sentenza n. 35/2017 la Corte si è premurata di precisare che la dichiarazione d'incostituzionalità del ballottaggio previsto dall'Italicum non aveva conseguenze sul secondo turno dei ballottaggi perché si tratta di una forma di governo diversa, caratterizzata dall'elezione diretta del titolare del potere esecutivo locale (9.2 cons. dir.). Tale precisazione, però, non può certo escludere il dubbio che la Corte costituzionale possa ugualmente dichiarare illegittimo un premio di maggioranza che, in assenza di soglia minima, consentirebbe per effetto trascinamento alle liste collegate al Sindaco eletto non più al ballottaggio ma al primo turno con appena il 40% di ottenere comunque il 60% dei seggi.

6. La riduzione del quorum elettivo del Sindaco dal 50 al 40 per cento amplifica il rischio di tale sovra-rappresentazione.

Innanzi tutto, avremmo un Sindaco eletto non a maggioranza ma dalla maggiore minoranza. Si potrebbe obiettare che ciò è esattamente quanto avviene nelle elezioni a turno unico, come quelle del Presidente della Regione. In tal caso, però, sa in partenza che il turno è unico per cui le forze politiche sono indotte già ad allearsi prima delle elezioni, ovviamente laddove sia politicamente possibile sul piano innanzi tutto programmatico. Nel caso in specie, invece, come detto (§ 4), il secondo turno è eventuale, perché dipende dal primo per cui, in un contesto politico incerto, le forze politiche dovranno valutare se coalizzarsi oppure decidere di presentare un candidato autonomo, puntando piuttosto sull'eventuale doppio turno. Il che amplifica il rischio di eleggere un Sindaco di minoranza.

In più, con la riforma proposta il premio di maggioranza verrebbe aggiudicato fin dal primo turno alla lista o al gruppo di liste che si sono collegate ad un Sindaco eletto che non ha ottenuto la maggioranza dei voti validi anche se non hanno ottenuto almeno il 40% dei voti validi.

S'innescherebbe così una sorta di circolo vizioso per cui è il Sindaco eletto al primo turno con il 40% dei voti validi a giustificare l'attribuzione del premio di maggioranza del 60% alle liste a lui collegate, indipendentemente dalla percentuale di voti ottenuti.

Siamo dunque potenzialmente ben oltre di quel *range* del 14-15% entro cui secondo la Corte costituzionale si può alterare la distribuzione proporzionale dei seggi per garantire la c.d. governabilità, dato che l'attribuzione alle liste collegate al Sindaco eletto con il 40% dei voti del 60% dei seggi, senza soglia, potrebbe allargare l'attuale forbice del 20% (al primo turno)

In definitiva, la riduzione dal 50 al 40% del quorum per eleggere al primo turno il Sindaco nei Comuni con più di 15 mila abitanti unitamente all'abrogazione della soglia del 40% dei voti validi per l'attribuzione del premio di maggioranza alle liste a lui collegate renderebbero l'effetto trascinamento della maggioranza consiliare a seguito dall'elezione del Sindaco ancor più determinante di quanto oggi sia ai fini della configurazione della composizione politica del consiglio comunale, dato che l'unico ostacolo alla conquista della maggioranza consiliare resterebbe la conquista da parte di un gruppo di liste politiche avverse di più del 50% dei voti.

Da qui la eccessiva sovra-rappresentazione delle forze politiche di maggioranza a scapito di quelle di minoranza, quando invece, in democrazia, le leggi elettorali devono sempre cercare di conciliare stabilità di governo e rappresentanza delle forze politiche. La riforma che si vorrebbe introdurre a livello locale sacrifica eccessivamente la seconda sull'altare della prima, esaltando oltre ogni ragionevole misura l'elemento personalistico-maggioritario dell'elezione diretta del sindaco su quello della rappresentatività dell'assemblea elettiva comunale.

6.1 Queste considerazioni valgono a depotenziare il riferimento alle richiamate leggi di Sicilia e Friuli Venezia Giulia che prevedono l'elezione del Sindaco al primo turno con almeno il 40% dei voti validi.

Premesso che, come recentemente ribadito dalla Corte costituzionale in occasione della sentenza n. 64/205 sul c.d. terzo mandato, il mancato ricorso del Governo contro una legge regionale, per motivazioni magari di carattere politico, non preclude certo la possibilità che la stessa normativa sia oggetto d'impugnativa per via incidentale (per motivi politici o procedurali non sempre praticata o praticabile), il fatto è che, come ricordato (§ 5), tali Regioni hanno mantenuto la soglia del 40% perché la lista o il gruppo di liste collegate al Sindaco eletto al primo turno ottengano il premio di maggioranza. Il che, come detto, rende non comparabile la riforma proposta con la legislazione regionale richiamata.

7. Per evitare tale conseguenza, a forte rischio d'incostituzionalità, si potrebbe modulare il premio di maggioranza sulla base della percentuale di voti ottenuti sia dal Sindaco che dalle liste a lui collegate, sull'esempio della legge regionale toscana sull'elezione del Presidente della Regione, qualora eletto al primo turno con almeno il 40% dei voti validi.

Se, infatti, il Presidente eletto ottiene al primo turno tra il 40 e il 45% il premio di maggioranza consente alla lista/e lui collegata/e di ottenere il 57,5% dei seggi (23) se non l'hanno già ottenuto (lo stesso dicasi in caso di elezione al ballottaggio). Se invece il Presidente eletto ottiene più del 45% dei voti, il premio di maggioranza arriva fino al 60% dei seggi (24 dei 40 totali). In entrambi i casi c'è la possibilità per la lista o le liste a lui collegate di mantenere i seggi ottenuti in più (rispetto al premio del 57,5 o del 60%) fino al 65% (26) dei seggi, oltre cui scatta una sorta di soglia di garanzia per le liste non collegate al Presidente eletto cui vengono aggiudicati seggi aggiuntivi fino ad arrivare al 35% del totale (14).

È interessante notare come tale disciplina sia stata approvata con legge regionale n. 51 del 26 settembre 2014 e quindi abbia inevitabilmente tenuto conto della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 13 gennaio dello stesso anno.

8. Alla luce delle considerazioni svolte, ritengo opportuno che codesta Commissione svolga una approfondita riflessione circa la necessità, sotto il profilo costituzionale, di ridurre l'attuale forbice del 20% intercorrente tra il 40% dei voti validi richiesti per l'elezione del Sindaco al primo turno e il 60% del premio di maggioranza assegnato attraverso una modulazione più flessibile del premio tarata sul risultato elettorale del Sindaco eletto che può prendere ad esempio la legislazione toscana.

In tal senso, andrebbe valutata l'opportunità politica della soluzione che riconducesse il premio di maggioranza del Sindaco eletto con il 40% dei voti validi al 54-55% dei seggi alle liste collegate, giacché un premio di maggioranza così ridotto potrebbe rivelarsi non sufficiente in contesti, come quello locale, dove com'è noto gli elementi di frammentazione elettorale e d'instabilità politica dovuti ad una certa fluidità delle posizioni politiche dei singoli consiglieri sono maggiori rispetto allo scenario nazionale, pur caratterizzato in passato da un elevato tasso di transfughismo.

9. Il terzo profilo di possibile incostituzionalità verte sulla motivazione adottato a sostegno del disegno di legge. Obiettivo dichiarato è evitare il ritenuto diffuso fenomeno a livello nazionale dell'elezione al secondo turno di Sindaci con meno voti rispetto a quelli ottenuti del suo avversario al primo turno. Ciò è esattamente il caso che si è verificato a Udine nell'aprile 2023, e che ha portato il Friuli Venezia Giulia ad introdurre le modifiche sopra ricordate, quando è stato eletto un Sindaco (De Toni) al secondo turno di ballottaggio cui hanno partecipato molti meno votanti e che, anche in conseguenza di ciò, ha ottenuto meno voti rispetto a quelli del candidato in testa al primo turno (Fontanini).

Mi pare una premessa che non trovi corrispondenza nei fatti, che invece dimostrano come casi come quello verificatosi a Udine (oltreché a Campobasso nel 2024) sono sporadici e quindi costituiscono l'eccezione e non la regola.

Nelle 147 elezioni comunali svoltesi dal 1993 nei 21 capoluoghi di regione o di provincia autonoma c'è di fatto parità tra i Sindaci eletti al primo (73) o al secondo (74) turno; di queste ultime, sono stati appena 12 (contro 64) i casi in cui il ballottaggio è stato vinto dal candidato piazzatosi secondo al primo turno e, tra questi, appena sei sono stati i casi in cui il vincitore al ballottaggio ha preso meno voti rispetto a quelli ottenuti dal suo avversario al primo turno (precisamente a Bologna nel 1999, a Perugia e l'Aquila nel 2014, a Campobasso nel 2024, a Potenza nel 1999 e nel 2014). Peraltro, paradossalmente, di questi sei casi quattro hanno riguardato il centro destra (Bologna nel 1999), uno il centro sinistra (Campobasso nel 2024) e uno il centro (Potenza nel 1999)

Tale difetto di motivazione nei presupposti di fatto da cui la riforma legislativa trae giustificazione potrebbe essere trasformarsi in vizio d'incostituzionalità laddove la Corte costituzionale dovesse ritenere tale riforma irragionevole e dunque frutto di eccesso nell'esercizio del potere discrezionale del legislatore; vizio di cui scriveva Mortati fin dal 1949 e che ha trovato conferma nella giurisprudenza della Corte costituzionale fin al 1965 (sentenza n. 38, 4° cons. dir.).

Non mi sfugge la problematica applicazione di tale categoria, elaborata in relazione all'atto amministrativo, alla legge che di per sé non necessita di motivazione. Epperò, anche in considerazioni delle considerazioni svolte in precedenza, non escluderei a priori che l'errata o insufficiente motivazione dell'atto legislativo possa essere considerata dalla Corte costituzionale, anche sulla base dei suoi lavori preparatori (audizioni incluse), come "sintomi" del vizio di "eccesso di potere.

Il voler rimediare con tale riforma ad un problema che in realtà è nei fatti statisticamente marginale rischia dunque di inficiare la ragionevolezza della riforma proposta per travisamento dei fatti posti a suo fondamento, e dunque per infondatezza e pretestuosità della motivazione addotta oppure per il rischio d' eterogenesi dei fini qualora la disposizione finisca per produrre una finalità opposta rispetto a quella per cui è stata proposta.

10. Mi permetto, infine, un appello. L'attuale legge elettorale per i Comuni, approvata più di 30 anni fa, ha funzionato bene, nel senso che è riuscita a perseguire l'obiettivo originario di dare stabilità e coerenza all'azione amministrativa dei Comuni, tant'è che mi pare che tale modello si voglia ora riproporre a livello nazionale, magari per ottenere per via politica quegli stessi obiettivi che il progetto di riforma costituzionale sul c.d. premierato mi sembra non sia in grado di raggiungere a causa, a mio modesto giudizio, di talune eccessive e talora irrisolvibili rigidità.

Credo che questa importante caratteristica della legge elettorale come raro "patrimonio comune" delle forze politiche vada conservato e tutelato, evitando per la prima volta che vi si introducano modifiche non più, come finora avvenuto, a larga maggioranza (come nel caso dell'aumento da quattro a cinque della durata del mandato del sindaco).

Una modifica di parte finirebbe per innescare inevitabilmente, in caso di cambio di maggioranza, nuove modifiche di parte, innanzi tutto dirette a ripristinare il testo oggi vigente, laddove invece oggi più che mai questo Paese avrebbe bisogno di regole elettorali e istituzionali il più possibile condivise e, perciò, stabili.