

Gaetano Azzariti

(Professore ordinario di Diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza, Università degli studi di Roma “La Sapienza”)

Appunto per la I Commissione – Affari Costituzionali del Senato della Repubblica sul disegno di legge n. 1451 (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)

* * * *

1. Nel poco tempo a disposizione vorrei concentrarmi principalmente sull'aspetto che a me pare il più critico dal punto di vista costituzionale: l'entità del *premio di maggioranza* che risulterà accresciuto rispetto alla normativa vigente a seguito dell'eliminazione del ballottaggio così come prospettato dalla novella legislativa.

Non tratterò dunque, almeno direttamente, la questione che è all'origine della proposta di riforma: *l'eliminazione del ballottaggio*. Una tema che meriterebbe senz'altro un'attenzione particolare, visto che nel caso dell'elezione dei Comuni (come peraltro delle Regioni), a differenza che nelle elezioni nazionali o europee, oltre alla scelta del Consiglio comunale (o regionale) si elegge l'organo monocratico di vertice. E, in fondo, il ballottaggio rappresenta il modo sin qui seguito con successo nei grandi Comuni per temperare l'esigenza di questa doppia funzione della scelta degli elettori: la rappresentanza pluralista nei Consigli e un mandato personale al rappresentante della comunità di riferimento. La proposta di eliminare tale meccanismo, dunque, si preannuncia come un radicale cambiamento di sistema – che non va sottovalutato.

Un mutamento rilevante, ma non impossibile – valgono a dimostrarlo alcune leggi regionali, più che non l'incomparabile situazione dell'elezione dei Sindaci dei piccoli Comuni – ma su cui certamente varrebbe la pena riflettere oltre che per gli aspetti propriamente politici anche per quelli collegati ai principi costituzionali di rappresentanza e identità che pure sono in gioco.

In questa sede non vado però oltre questo spunto perché, se mi sembra giusto richiamare il legislatore all'importanza e complessità della questione da affrontare, le diverse soluzioni possibili non possono che essere il frutto di una attenta valutazione propriamente politica.

2. Diversa è la questione dell'entità del premio, poiché essa può essere foriera di una distorsione eccessiva della rappresentanza tale da poter superare i limiti posti dalla Consulta con le ben note decisioni sulle leggi elettorali. Non solo le sentenze su quelle nazionali (n. 1

del 2014 e n. 35 del 2017), ma anche quelle che hanno considerato direttamente le leggi elettorali comunali (n. 107 del 1996 e n. 275 del 2014) che hanno evidenziano la peculiare ratio del ballottaggio non assimilabile alle logiche elettorali del primo turno.

In ogni caso le decisioni più rilevanti per noi sono le prime citate, nonostante esse abbiano riguardato leggi per l'elezione del Parlamento, non dunque direttamente riferibili ai Comuni, e per quanto la Corte abbia esplicitamente ammesso che il modello di elezione è rimesso alla discrezionalità del Parlamento. Cionondimeno ciò che appare decisivo è che proprio in queste sentenze sono stati chiaramente enunciati dei principi che devono essere intesi come "principi generali", e dunque validi in ogni caso di elezione di organi rappresentativi politici, comprese dunque quelle relative ai grandi Comuni.

Ricordo allora quanto ebbe a dire la Corte con la sentenza n. 1 del 2014. Scrive la Consulta che, se l'obiettivo della stabilità dei Governi e dell'efficienza dei processi decisionali rappresentano un *obiettivo di rilievo costituzionale*, questi devono essere perseguiti nel rispetto del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti. In particolare, non possono determinare "una *compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea*, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente". Ponendosi così in contrasto – concluderà la Corte – con gli articoli 1, secondo comma; 3, 48 secondo comma e 67. A me sembra chiarissima l'indicazione di limiti invalicabili nell'assegnazione di premi eccessivi.

3. La Corte è poi stata assai meno esplicita nella fissazione del limite. Nella successiva sentenza n. 35 del 2017 riconoscerà infatti che: "al cospetto della discrezionalità spettante in materia al legislatore, sfugge (...), in linea di principio, al sindacato di legittimità costituzionale una valutazione sull'entità della soglia minima in concreto prescelta dal legislatore". Ma aggiungerà significativamente "resta salvo il controllo di proporzionalità riferito alle ipotesi in cui la previsione di una soglia irragionevolmente bassa di voti per l'attribuzione di un premio di maggioranza determini una tale distorsione della rappresentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato, rispetto al legittimo obbiettivo di garantire la stabilità del governo del Paese e di favorire il processo decisionale".

In base alla specifica questione sottoposta al giudice delle leggi (si trattava allora del c.d. Italicum ovvero la legge n. 52 del 2015) i più hanno indicato la soglia del 40% come limite alla distorsività del risultato. In realtà, la Corte si è riservata uno scrutinio di proporzionalità/ragionevolezza da effettuare caso per caso sulla base dei parametri definiti con la precedente decisione del 2014. Dunque, in base al criterio del minor sacrificio possibile del principio di rappresentatività a fronte delle esigenze di stabilità ed efficienza dei processi decisionali.

Già qui io credo sorga un problema con riferimento alla legge elettorale dei Comuni. Quali sono le esigenze di stabilità che indurrebbero all'alterazione della rappresentanza? Se c'è un sistema stabile che garantisce i processi decisionali da oltre un quarto di secolo questo è il

sistema elettorale vigente. Tant'è che le ragioni addotte per l'eliminazione del ballottaggio e l'assegnazione di un premio sin dal primo turno è motivata non da pericoli per la stabilità, ma semmai dal timore di una minore partecipazione al secondo turno. Così è scritto nella relazione che accompagna il disegno di legge.

C'è il rischio, però, che sacrificare eccessivamente la rappresentanza nella distribuzione dei voti solo in ragione del timore di una eventuale – e non accertabile preventivamente – minore affluenza alle urne nel secondo turno possa essere ritenuto dalla Corte irragionevole in sé, o quantomeno richieda di alzare l'asticella della manipolazione possibili oltre il fatidico 40% dei voti espressi.

Mi rendo ben conto che il problema della scarsa affluenza alle urne (non solo nel secondo, ma anche nel primo turno) sia questione che meriterebbe di essere approfondita, coinvolgendo un aspetto che investe la più complessiva crisi della democrazia rappresentativa. Non credo però si possa risolvere con misure di ingegneria elettorale, che rischiano di aggravare anziché risolvere la crisi di legittimità delle istituzioni politico-rappresentative.

Accantoniamo ad ogni modo, in questa sede, simili riflessioni che ci porterebbero troppo lontano dal nostro tracciato e limitiamoci a valutare l'ipotesi più favorevole al disegno di legge in commento. Lasciamo cioè impregiudicato il 40% come soglia da ritenersi ragionevole per far scattare il premio di maggioranza.

In questo caso la criticità maggiore del disegno di legge in discussione è data dal fatto che non è per nulla garantito il suo rispetto. Il premio è infatti legato al risultato dei suffragi ottenuti dal candidato Sindaco, viene inoltre conservato il sistema del voto disgiunto ed è dunque possibile – direi fisiologico – che il premio si assegni a liste che siano al di sotto di tale soglia, almeno in tutti i casi in cui è la figura del candidato Sindaco a trascinare le liste e non viceversa.

È proprio l'imponderatezza e variabilità della soglia a rendere a mio parere incostituzionale il meccanismo definito. Non può cioè escludersi l'eventualità di premi eccessivi, che – riprendo le parole della Corte – determinino “un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica”. In tutti i casi almeno in cui le forze coalizzate siano sottorappresentate rispetto ai suffragi ottenuti dal Sindaco eligendo.

4. Ad evitare quest'esito potrebbe introdursi misure emendative, quali il divieto di voto disgiunto.

In tal caso si ridurrebbe la scelta dell'elettore e parallelamente si aumenterebbe il rapporto del candidato Sindaco con i partiti e le liste a lui collegate. Un'ipotesi che rientrerebbe certamente nella discrezionalità del legislatore, purché sia chiaro il costo istituzionale che si pagherebbe e che sarebbe quello di una maggiore dipendenza del Sindaco dalla sua maggioranza con il rischio di re-introdurre logiche coalizionali che l'elezione diretta del primo cittadino dovrebbero evitare.

Una diversa soluzione, che eviterebbe di andare sottosoglia conservando il voto disgiunto, sarebbe quella di ancorare il premio al raggiungimento del 40% tanto nel risultato del Sindaco quanto in quello delle liste a lui collegate. Una soluzione – nel conteso dato – ottimale, ma in

questo caso, evidentemente, si eleva la possibilità che il premio non possa essere assegnato. Si tratterebbe allora di considerare l'ipotesi - presumibilmente non eccezionale - di non raggiungimento delle soglie.

L'esito sarebbe una distribuzione proporzionale dei seggi ed un indebolimento della stabilità oltre che della legittimazione del primo cittadino. Un esito certamente possibile, magari sotto diversi profili persino auspicabile, ma certamente con *conseguenze di sistema* da valutare con attenzione anzitutto sotto il profilo politico-istituzionale.

5. Credo, infatti, che qui si tocchi un punto di fondo che ha retto il sistema di elezione dei Sindaci nei Comuni con più di 15.000 abitanti dal 1993 ad oggi. Quel che si è voluto superare con la prima legge sull'elezione diretta negli enti locali rappresentativi è la dipendenza del rappresentante della comunità (il Sindaco) dal sistema delle maggioranze consigliari. Fornendo a lui una legittimazione autonoma e separata rispetto a quelle che maturavano entro i Consigli. Anzi, con la clausola del "simul stabunt, simul cadent" fornendo al Sindaco una non irrilevante arma di prevalenze ovvero di pressione sul Consiglio. Presupposto di questa iperlegittimazione del primo cittadino è la *creazione di un rapporto separato e diretto di natura fiduciario tra questi e la maggioranza del corpo elettorale*. Mi viene da dire che però ciò presuppone che sia assicurato il consenso di almeno il 50% dei voti espressi. Non è infatti auspicabile un Sindaco espressione di minoranze elettorali. Il ballottaggio questo risultato assicura.

La riduzione del quorum, conseguenza necessaria per farsi eleggere al primo turno, produrrebbe l'effetto di Sindaci meno legittimati dal rapporto con la cittadinanza e più dipendenti rispetto agli accordi dei partiti e delle forze politiche necessarie per conseguire il risultato della vittoria tattica al primo colpo.

Spiego meglio quest'ultimo aspetto. Il ballottaggio – che, come ci ha chiarito la Corte, ha una natura completamente diversa rispetto al primo turno (sentenza n. 107 del 1996 e n. 275 del 2014) - permette all'elettore una seconda scelta (*second choice*), meno conforme ai suoi ideali, ma pur sempre di sua diretta indicazione.

Il fatto che normalmente tra primo e secondo turno non si fanno nuove alleanze tra i partiti e gli elettori vanno a ri-votare scegliendo tra le alleanze già definite al primo turno dimostra che, in fondo, si fa prevalere la scelta del Sindaco su quella delle coalizioni.

I casi in cui si registra tra i due turni un cambiamento di maggioranza relativa, che portano cioè a far vincere Sindaci che nel primo turno avevano conseguito risultati inferiori rispetto a quelli del loro avversario, stanno lì a dimostrare che l'elettore ha scelto la persona candidata prima che la coalizione cui apparteneva.

Ora tutto ciò non potrà più avvenire e l'elettore dovrà puntare tutto sul primo voto: se vince bene, altrimenti perde tutto. E questo (visto il premio) sarà il destino – perdere tutto – cui sarà vittima la maggioranza dei votanti.

Parallelamente aumenterà il tasso di compromesso necessario per vincere al primo turno. Infatti, per conseguire il premio e vincere tutta la partita in un sol colpo le forze politiche saranno spinte ad allearsi anche se tra loro fortemente divise, al solo fine di raggiungere la

soglia. Il classico caso di coalizioni unite per vincere ma non per governare, che è tra le cause della debolezza dei Governi in tutti i sistemi maggioritari. Non dunque un'eccezione, ma certamente un problema che verrà ad accentuarsi nell'ipotesi come quella definita dal disegno di legge in oggetto.

6. Vorrei in conclusione accennare ad un'ultima questione. È vero che altri sistemi elettorali prevedono l'elezione diretta coniugata ad un premio a turno unico: alcune leggi per l'elezione del presidente delle Regioni e quelle per i Sindaci con meno di 15.000 abitanti. Mi sembrano però situazioni non confrontabili.

Con riferimento alle leggi regionali (cui in realtà potrebbero riprodursi molte delle osservazioni qui espresse) c'è la copertura di cui all'articolo 122, primo comma, che assegna alla Regione la competenza in materia di elezione nei limiti dei soli principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica. In realtà si potrebbe utilmente discutere se tale riserva vale a rendere legittimi quei sistemi che forniscono premi eccessivi, poiché anche questi dovrebbero essere sottoposti ai principi definiti dalla Corte e precedentemente richiamati, onde evitare, in ogni caso, eccessive compressioni della rappresentanza politica. Ma non è questa né la sede né il momento per farlo.

Per quanto riguarda poi i Comuni con meno di 15.000 abitanti mi sembra evidente che le ragioni di vicinanza giustifichino più di ogni altro caso di governo locale (o anche nazionale) la scelta diretta, riducendo – se non eliminando – le ragioni di perplessità qui manifestate.