



N. 3 - gennaio 2023

BALLOTTAGGIO ED ELEZIONE A SINDACO (note a margine dell'A.S. n. 367)

La Commissione Affari costituzionali del Senato avvia l'esame di proposte attinenti al sistema di elezione di alcuni enti territoriali.

Tra queste figura un disegno di legge (A.S. n. 367) che comprende, tra le sue disposizioni, altresì una previsione incidente sullo svolgimento del secondo turno di votazione (di ballottaggio) nell'elezione diretta dei sindaci nei Comuni sopra i 15.000 abitanti.

Se ne trae spunto per una rapida ricognizione sull'effettivo andamento, per quelle elezioni, del turno di ballottaggio.

La proposta e la disciplina vigente

L'A.S. n. 367 reca, tra le altre, una disposizione in materia di elezione diretta del sindaco nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti (nella forma di novella all'articolo 72 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, recato dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267).

In particolare, tale novella prevede la soppressione del turno di ballottaggio e la proclamazione del sindaco il quale consegua il maggior numero di voti validi al primo turno - là dove il candidato li consegua almeno il 40 per cento dei voti validi.

E prevede che qualora due candidati abbiano entrambi conseguito al primo turno un risultato pari o superiore al 40 per cento dei voti validi, sia proclamato eletto il candidato che abbia ottenuto il maggior numero di voti validi.

E qualora si avesse parità di voti validi, sia proclamato eletto il candidato collegato con la lista o con il gruppo di liste per l'elezione del Consiglio comunale, con la maggiore cifra elettorale complessiva.

E qualora si avesse parità di cifra elettorale, sia proclamato eletto il candidato più anziano di età.

La disciplina dell'elezione diretta del sindaco per le Regioni a statuto ordinario e per la Sardegna¹ è stata recata dalla legge n. 81 del 1993 (successivamente trasfusa, per questi profili, nel Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

La legge del 1993 ha previsto un diverso sistema elettorale in ragione del numero degli abitanti del Comune, distinguendo tra quelli al di sotto ed al di sopra della soglia dei 15.000 abitanti.

Per il profilo che qui interessa, nei Comuni sotto i 15.000 abitanti vige il sistema maggioritario ad unico turno, per l'elezione di sindaco e Consiglio. È proclamato sindaco il candidato che abbia ottenuto più voti - talché risulta sufficiente la mera maggioranza relativa dei suffragi (solo nell'eventualità in cui i due candidati più votati abbiano ottenuto lo stesso numero di consensi², si procede al ballottaggio fra loro; ed in caso di ulteriore parità, è eletto il candidato più anziano di età).

Il risultato del candidato vincente determina, in maniera decisiva, quello della lista ad esso collegata, la quale - a prescindere dalla percentuale di voti ottenuta - consegue i due terzi dei seggi in Consiglio comunale. Le liste sconfitte partecipano alla ripartizione proporzionale dei posti rimasti. La rappresentanza delle minoranze si produce in quanto è loro attribuito comunque un terzo dei seggi, assegnati con il metodo d'Hondt in base alla cifra elettorale conseguita.

Nei Comuni sopra i 15.000, è eletto il candidato che consegua la maggioranza assoluta dei voti. Qualora nessun candidato ottenga siffatta maggioranza, si procede ad un secondo turno, di 'ballottaggio chiuso', cui partecipano i due più votati della prima tornata.

Dopo il secondo turno è proclamato eletto sindaco il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi. In caso di parità di voti, è proclamato eletto sindaco il candidato collegato, ai sensi del comma 7, con la lista o il gruppo di liste per l'elezione del consiglio comunale che ha conseguito la maggiore cifra elettorale complessiva. A parità di cifra elettorale, è proclamato eletto sindaco il candidato più anziano d'età.

Il Consiglio comunale è invece eletto in un unico turno, con un sistema di tipo proporzionale (ma con premio di maggioranza), ed il riparto dei resti avviene con il metodo proporzionale d'Hondt.

¹ Le altre Regioni ad autonomia differenziata si sono dotate di una propria normativa in materia di elezioni amministrative. Più precisamente, la disciplina elettorale per la Regione Valle d'Aosta è recata dalla legge n. 4 del 1995; per la Regione Friuli-Venezia Giulia la normativa è prevista dalla legge n. 19 del 2013; nelle Province autonome di Trento e Bolzano le disposizioni sull'elezione diretta dei sindaci si rinvengono nella legge n. 2 del 2018; infine, per la Regione Sicilia la regolamentazione delle elezioni amministrative si ricava dalla legge n. 35 del 1997.

² Tale circostanza si è verificata, negli anni 2019-2022, nei seguenti Comuni: Castelbottaccio (CB); Torricella Verzate (MI); Rondanina (GE); Corchiano (VT); Lacco Ameno (NA); Montebuono (RI); S. Zenone al Lambro (MI); Briga Alta (CN); Margno (LC); Castel Baronia (AV); Maissana (SP); Capoliveri (LI); Maccagno con Pino e Veddasca (VA); Campodoro (PD); Banzi (PZ); Ribordone (TO); Vaglio Serra (AT); Ranzanico (BG).

La normativa contenuta nella legge n. 81 del 1993 è confluita, si è ricordato, nel Testo unico sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

Gli articoli 71-75 di quel Testo unico dunque contengono la disciplina sull'elezione diretta dei sindaci nei Comuni delle Regioni a Statuto ordinario e della Sardegna.

Eccetto la Regione Sardegna, infatti, le altre Regioni ad autonomia speciale si sono dotate di una propria normativa in materia di elezioni comunali.

Queste normative prevedono, nell'elezione diretta dei sindaci nei Comuni sopra i 15.000 abitanti, il ballottaggio, qualora al primo turno nessun candidato abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validi.

Fa eccezione la Regione Sicilia, la cui legge regionale n. 35 del 1997 prevede per siffatti Comuni una modalità di elezione del sindaco eguale a quella sopra descritta a proposito dell'A.S. n. 367, il quale espressamente richiama la normativa siciliana come proprio modello ispiratore.

Il turno di ballottaggio nell'elezione a sindaco: l'esperienza di un quadriennio (2019-2022)

Vale soffermarsi sul concreto andamento del ballottaggio, nell'elezione del sindaco nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

Per non estendere eccessivamente la ricognizione, qui di seguito si prendono in esame le tornate elettorali succedutesi nell'arco di un quadriennio, tra il 2019 e il 2022.

Sono considerate le elezioni del sindaco svoltesi nelle Regioni a Statuto ordinario e nella Sardegna, sulla scorta dei dati rinvenibili sulla banca dati "Eligendo" del Ministero dell'interno (Dipartimento per gli affari interni e territoriali).

I dati così tratti, e rielaborati a fini grafici, concernono pertanto le elezioni comunali svoltesi nelle seguenti date: 26/05/2019; 16/06/2019; 23/06/2019; 07/07/2019; 14/07/2019; 10/11/2019; 20/09/2020; 25/10/2020; 03/10/2021; 10/10/2021; 07/11/2021; 12/06/2022.

Si tratta di dodici tornate elettorali, le quali hanno coinvolto 579 Comuni.

Di questi, sono 366 i Comuni in cui si sia svolto un secondo turno di ballottaggio.

Si tratta complessivamente di circa il 63% degli enti interessati dalle elezioni nel quadriennio qui considerato.

In tale arco temporale peraltro - come mostra il grafico seguente - aumenta progressivamente la quota percentuale di Comuni (non occorre ripetere, con popolazione superiore a 15.000 abitanti) che abbiano eletto il sindaco al primo turno (si passa dal 20% nelle tornate elettorali del 2019, a poco più del 50% nel 2022).

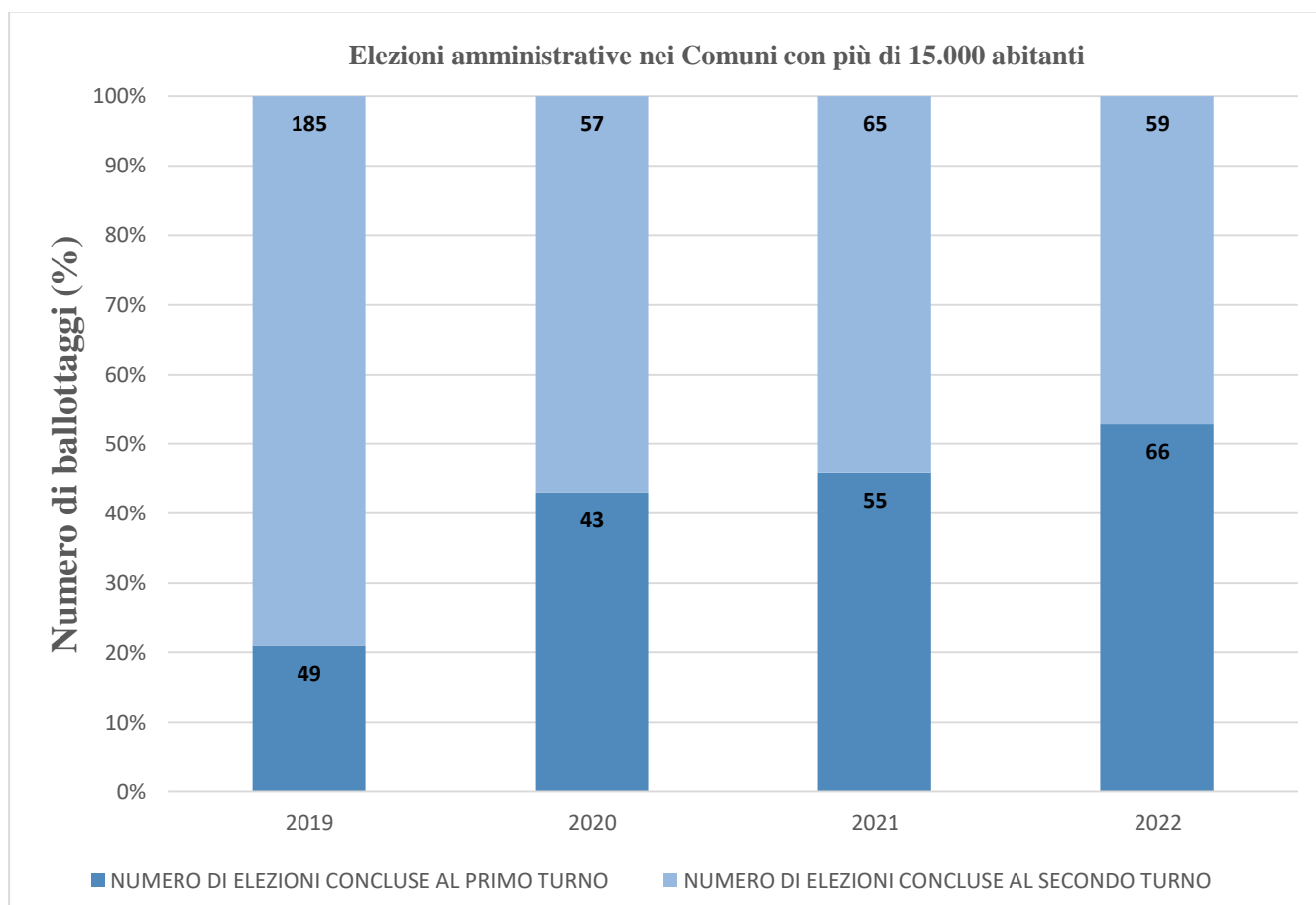


Figura 1. Dati elaborati tratti dal portale Eligendo, a cura del Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali - Ministero dell'interno.

Il grafico che segue reca maggior dettaglio sull'andamento del turno del ballottaggio, quale registratosi nel quadriennio assunto di riferimento.

Esso fotografa altresì i casi qualificabili come 'rimonte', ossia la circostanza che il candidato sindaco il quale abbia ottenuto il maggior numero di voti validi al primo turno, venga poi sconfitto al secondo turno dal candidato che si era nel primo turno classificato secondo.

Nella prima colonna del grafico sono riportati i dati, già presenti nel grafico precedente, relativi ai Comuni nei quali si sia svolto il ballottaggio.

Le successive colonne, invece, si riferiscono tutte alle 'rimonte'.

La seconda colonna riporta i casi di 'rimonta', prodottisi entro i complessivi 366 turni di ballottaggio svoltisi tra il 2019 e il 2022.

Si tratta complessivamente di 68 casi (24 nel 2019, 17 nel 2020, 15 nel 2021, 12 nel 2022).

La terza colonna riporta i casi di superamento della soglia del 40% dei voti validi al primo turno, da parte del candidato sindaco successivamente sconfitto al turno di ballottaggio.

La quarta colonna indica, infine, la circostanza in cui il candidato sindaco in vantaggio al primo turno, con un risultato pari o superiore al 40 per cento, abbia ottenuto un numero assoluto di voti validi superiore rispetto a quello successivamente ricevuto al turno di ballottaggio dal candidato sindaco risultato eletto.

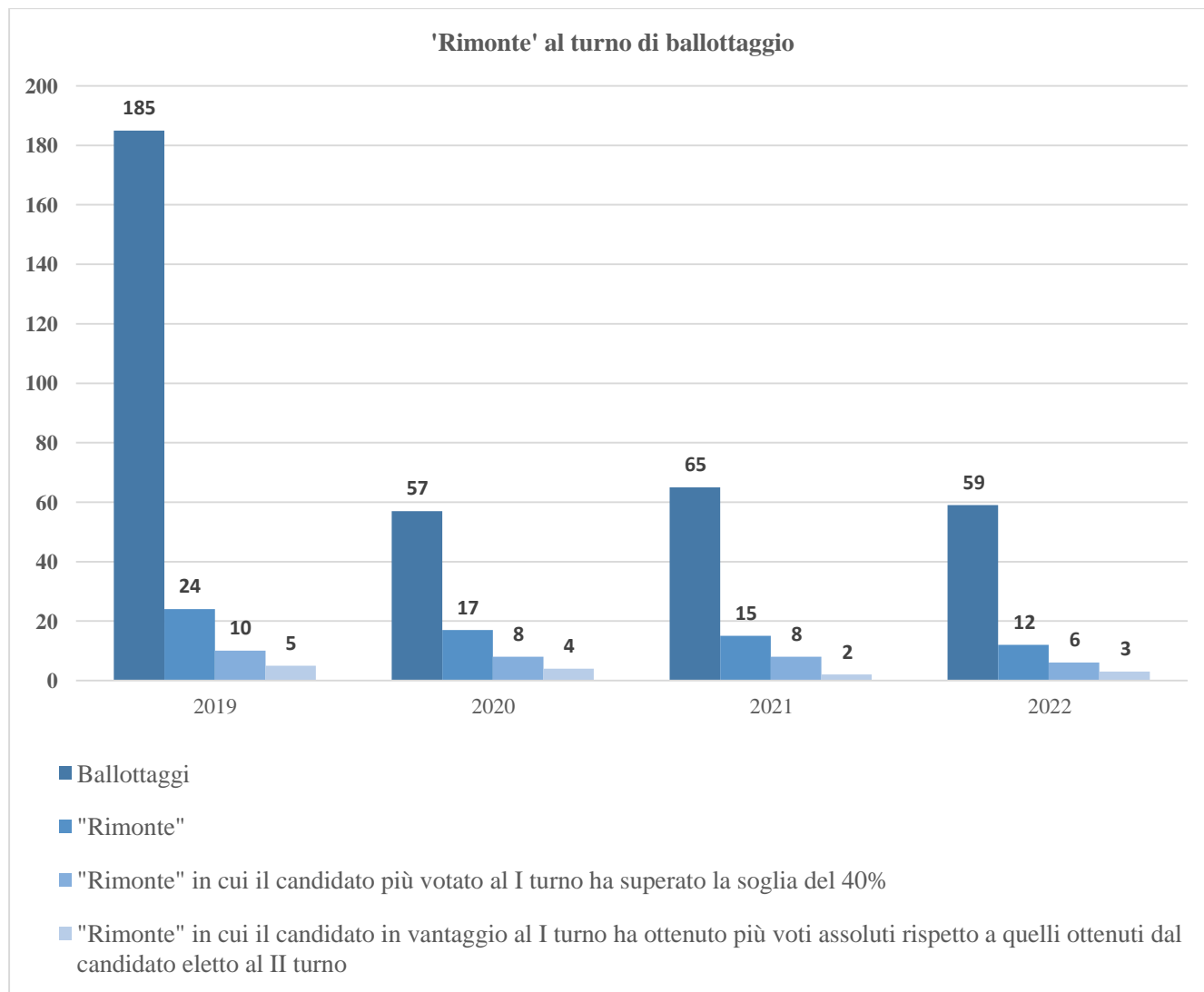


Figura 2. Dati elaborati tratti dal portale Eligendo, a cura del Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali - Ministero dell'interno.

In conseguenza dei dati riportati nella figura 2, si potrebbe constatare come l'applicazione della novella proposta dal disegno di legge A.S. 367 (vale a dire l'abolizione del ballottaggio in caso di superamento del *quorum* del 40 per cento dei voti validi al primo turno) avrebbe comportato l'elezione di un sindaco diverso in 32 Comuni, nell'arco temporale compreso tra il 2019 e il 2022.

Tale circostanza si sarebbe potuta verificare nelle elezioni comunali del 2019, nei Comuni di San Giovanni Rotondo (FG), Valdagno (VI), Verbania (VB), Casavatore

(NA), Palestrina (RM), Albenga (SV), Ostuni (BR), Negrar di Valpolicella (VR), Mugliò (MB) e Cortona (AR); nelle elezioni comunali del 2020, nei Comuni di Valenza (AL), Senigallia (AN), Castrovillari (CS), Crotone (KR), Legnano (MI), Casavatore (NA), Lecco (LC) e Quartu Sant'Elena (CA); nelle elezioni comunali del 2021, nei Comuni di Capoterra (CA), Bovolone (VR), Este (PD), Sansepolcro (AR), San Benedetto del Tronto (AP), Latina (LT), Isernia (IS) e Volla (NA); nelle elezioni comunali del 2022, nei Comuni di Chivasso (TO), Monza (MB), Lucca (LU), Tolentino (MC), Castellaneta (TA) e Catanzaro (CZ).

Il dibattito del 1993

Il 25 marzo del 1993 il Parlamento italiano approvò la legge n. 81 sull'elezione diretta del sindaco, del presidente della Provincia (abrogata successivamente dalla legge n. 56 del 2014) e dei consigli comunali e provinciali, dopo un *iter* legislativo durato più di otto mesi.

Quasi la totalità dei progetti di legge presentati introduceva l'elezione diretta del sindaco.

La legge si collocava in una temperie in cui erano vivi il dibattito in tema di *referendum* sul sistema elettorale, nonché la volontà di raggiungere una convergenza su un sistema elettorale 'misto' che conciliasse le esigenze di governabilità e rappresentatività.

Il dibattito politico si concentrò principalmente sulla scelta fra un'elezione separata per sindaco e Consiglio comunale ovvero una collegata e contestuale dei due organi.

Il primo modello, quello dualistico, prevedeva che l'elettore esprimesse due voti distinti, uno per il candidato alla carica di primo cittadino, l'altro per l'organo rappresentativo. Un candidato che fosse risultato eletto con tale sistema, avrebbe ricevuto una legittimazione autonoma tale da svincolarlo dall'appartenenza politica, ma vi era il rischio che lo stesso non avesse, in Consiglio comunale, una maggioranza di appoggio alle sue proposte.

Per una possibile soluzione al problema, fu proposto dai sostenitori del modello dualistico di incidere altresì sull'organizzazione dei poteri, operando una totale distinzione tra competenze della Giunta e del Consiglio, l'una volta esclusivamente alla gestione, l'altro esclusivamente al controllo.

Sarebbe stata necessaria una revisione della forma di governo disegnata dalla legge n. 142 del 1990 (basata sul modello parlamentare con la co-gestione dell'indirizzo politico fra Consiglio e Giunta) in chiave 'presidenziale', benché in tali progetti di legge non si abbandonasse l'opzione parlamentarista, prevedendo la possibilità per il Consiglio di far votare una mozione di sfiducia verso il sindaco, in contrasto con una forma di governo presidenziale 'pura'.

Il modello monistico prevedeva, invece, che il primo cittadino e l'organo rappresentativo fossero eletti contestualmente e con un voto unico che valesse per entrambi, non dovendosi, quindi, rivedere la forma di governo parlamentare introdotta dalla legge n. 142 del 1990. Il Consiglio, dunque, sarebbe rimasto titolare del potere di elaborare gli indirizzi generali e il sindaco, coadiuvato dalla Giunta, avrebbe tradotto questi indirizzi nell'azione amministrativa.

Con l'intento di congegnare un sistema nel quale i due organi fossero in grado di agire in sintonia per la realizzazione del programma elettorale, si proponeva un 'collegamento' nella scheda elettorale fra i candidati alla carica di sindaco e le liste partitiche che corressero per i seggi consiliari.

Per garantire pienamente la governabilità, inoltre, era ritenuta da perseguire una riduzione della frammentazione dei partiti e da assicurare una maggioranza consiliare favorevole al primo cittadino, proprio perché si confermava un modello istituzionale che avrebbe potuto funzionare solo nel caso i due organi avessero agito concordemente.

Centrale era, pertanto, la scelta del sistema elettorale per il Consiglio comunale: le proposte oscillavano fra la scelta del sistema maggioritario per semplificare in parte la struttura partitica e l'opzione, maggiormente condivisa, di introdurre un premio di maggioranza per correggere il sistema proporzionale.

Infine, per completare la riforma elettorale e adattare le nuove formule alla realtà partitica italiana, la maggioranza delle proposte prevedeva l'adozione del doppio turno per l'elezione del primo cittadino.

Il metodo del doppio turno, si riteneva, avrebbe favorito l'immediata aggregazione delle forze in campo e nel corso del tempo avrebbe consentito la ricomposizione della frammentazione partitica.

Inoltre, il fatto di dover raggiungere la maggioranza assoluta al primo turno e la maggioranza relativa al secondo avrebbe garantito l'elezione di candidati rappresentanti un'ampia parte dell'elettorato. C'era però il rischio che le coalizioni formatesi si sfaldassero dopo le elezioni, specialmente se dettate solo dalla convenienza, determinando non poche criticità in termini di governabilità. Inoltre il meccanismo, pur non prevedendo l'elezione con la sola maggioranza relativa, permetteva a un candidato di essere eletto anche con una bassa percentuale di voti rispetto agli aventi diritto, con effetti non positivi per la legittimazione democratica dei vincitori.

All'esito dell'esame presso le due Camere, emerse la necessità della coerenza fra forma di governo e sistema elettorale, per cui, ferma restando la volontà di mantenere il disegno istituzionale della legge n. 142 del 1990, non si potesse concepire un dualismo e una separazione fra la competizione per il sindaco e quella per il consiglio.

Nel perseguimento dello scopo di garantire la legittimazione popolare del sindaco nonché favorire la formazione di una maggioranza certa per rendere il Comune più governabile, si optò per il modello monistico.