

EDITORIALE

La riforma elettorale locale e il trionfo dei privilegi di casta di Vincenzo Baldini*

1. Tanto tuonò che piovve... Il limite del numero dei mandati elettorali per l'occupazione di cariche istituzionali di governo territoriale (Presidente della Regione, Sindaco) è, da sempre, apparso piuttosto indigesto a quella parte del ceto politico locale avvezzo all'esercizio del governo che, avendo ormai intrapreso la "carriera" di capo-amministrazione dell'ente, fa fatica a pensare di rinunciare per il futuro. Ciò spiega l'aspirazione al superamento di tale limite da parte di questo ceto di amministratori locali, aspirazione che si è presto strutturata in una vera e propria domanda politica.

Il nuovo d.l. n.7/2024, recante "Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali dell'anno 2024 e in materia di revisione delle anagrafi della popolazione residente e di determinazione della popolazione legale", va incontro a tale domanda demolendo lo sbarramento di cui all'art. 51 c. 2, del T.U.E.L. (d.lgs. 18/8/ 2000, n. 267) che prevede, per i sindaci di comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, il limite dei mandati (primo alinea) applicabile solo "allo scadere del terzo mandato". Si precisa che "i mandati svolti o in corso di svolgimento alla data di entrata in vigore" dello stesso d.l. vadano computati "ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui al presente comma".

In fine, viene rimosso ogni limite di mandato per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (art.4).

2. Preliminarmente convince poco il ricorso allo strumento del decreto-legge per introdurre variazioni strutturali ad una disciplina elettorale, a partire dalla discutibile sussistenza nella fattispecie dei presupposti di necessità ed urgenza. Soprattutto, non convince l'imputazione all'Esecutivo della competenza a intervenire in un ambito materiale di strettissima attinenza politica, in cui non può avere un rilievo solo marginale la considerazione dell'esigenza del previo confronto tra tutte le forze politico-parlamentari, non soltanto quelle interne alla maggioranza di governo.

Peraltro, non va del tutto ignorato che, tra i casi di divieto dell'impiego del d.l., l. art. 15, c.2, lett. b), l. n. 400/800 fa rientrare anche le materie di cui all'art. 72 u.c. Cost., tra le quali è quella elettorale. Per quanto il grado di efficacia di tale previsione normativa non sia tale da inibire del tutto l'intervento di altre fonti primarie successive, la sanzione del divieto ha una consistenza non unicamente formale. Essa riflette nella sostanza l'interesse e l'opportunità che nella materia elettorale siano le Camere rappresentative ad assumere previamente e direttamente la responsabilità della decisione politica. Così, la previsione costituzionale di una riserva di competenza a favore delle Assemblee parlamentari per la disciplina elettorale si declina in stretta coerenza con i tratti propri della forma di governo italiana a monismo parlamentare dei quali rappresenta una sorta di epifenomeno¹.

Di contro il ricorso al d.l. sul piano dell'esperienza non è certo una novità ma ciò vale a rivelare soprattutto l'effetto di una strutturale dislocazione in capo all'Esecutivo del potere corrispettivo di determinare nell'immediato, seppure attraverso un provvedimento formalmente provvisorio, le regole del gioco per

*Professore ordinario di Diritto costituzionale – Direttore scientifico della Rivista

¹ In tema, N. Zanon, *Note sull'ammissibilità di un decreto-legge in materia elettorale*, in www.forumcostituzionale.it, 2012: "Il divieto di intervento del decreto-legge in materia elettorale, che ne consegue, sembra basarsi sulla previsione, da parte della Costituzione, di un procedimento parlamentare particolarmente garantito laddove si tratti di approvare una disciplina in materia elettorale. Il ragionamento parrebbe il seguente: se la disciplina della materia elettorale è riservata all'aula parlamentare, saranno escluse tutte le forme alternative, quindi non solo la legislazione in commissione, ma anche (e forse a maggior ragione) la decretazione del Governo"; nonché, ivi, anche R. Bin, *Può una legge elettorale essere adottata con un decreto-legge? Trastullandosi con il colpo di Stato: "A mio modo di vedere il Governo che cambia con decreto-legge le regole elettorali in vista delle elezioni realizza un caso di scuola di colpo di Stato"*.

l'esercizio della democrazia. Una consapevolezza, quest'ultima, che sul piano costituzionale non meno che su quello politico-istituzionale non può non sollevare rilievi critici.

3. Nel merito, le modifiche apportate dal d.l. n. 7/24 alla disciplina previgente tendono inevitabilmente, come si è detto, a favorire nelle realtà locali interessate dalla norma una sclerosi nell'esercizio del potere di governo incoraggiando anche per questa via un certo "pessimismo democratico"² di cui è sintomo, tra l'altro, la scarsa partecipazione dei cittadini al voto. Più nello specifico, l'effetto precipuo - almeno potenziale- di tali modifiche consiste nel rischio di elusione del generale principio di rotazione nelle cariche istituzionali di governo. Una tale scelta non sembra possa dirsi lontana da censure d'incostituzionalità tanto più che proprio la Corte costituzionale ha espressamente rilevato che "la previsione di un limite ai mandati che possono essere espletati consecutivamente è un *principio di ampia applicazione per le cariche pubbliche* (corsivo mio: n.d.r.)". La peculiare ed essenziale finalità di una tale limite che -spiega quel giudice- "ha di mira la previsione che circoscrive (provvisoriamente...) il diritto di accesso di taluni soggetti alla carica ... - è ... di valorizzare le condizioni di eguaglianza che l'art. 51 Cost. pone alla base dell'accesso «alle cariche elettive». Uguaglianza che nella sua accezione sostanziale verrebbe ad essere compromessa da una competizione che possa risultare influenzata da chi ricopre da due (o più mandati) consecutivi la carica per la quale si concorre" giacché tale radicamento nella carica consente in principio di consolidare forti legami anche di gratitudine con una parte dell'elettorato "connotato da tratti peculiari di prossimità". In quest'ordine di idee, un ruolo peculiare, nella coerenza logica del limite dei mandati viene a svolgere per la Corte l'imputazione all'organo elettivo di "numerose funzioni pubblicistiche di vigilanza e rappresentanza esterna", ciò che impone agli enti titolari di sottostare alle esigenze di buon andamento e imparzialità di cui all'art. 97 Cost. Il limite in

² A. Nußberger, *Regieren: Staatliche System im Umbruch?*, in *VVDStRL*, 81, Berlin-Boston, 2022, p. 8.

questione serve perciò a favorire il fisiologico ricambio all'interno dell'organo elettivo, immettendo "forze fresche" nel meccanismo rappresentativo "(nella prospettiva di assicurare l'ampliamento e la maggiore fluidità dell'elettorato passivo)" che danno vigore alle dinamiche democratiche. Per altro verso viene così impedita l'insorgere di "forme di cristallizzazione della rappresentanza", in linea con il principio del buon andamento della amministrazione, inteso anche come imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa.

Come è evidente si tratta, nel complesso, di esigenze e istanze di natura costituzionale (artt. 3, 24, 48, 51 e 97 Cost.) che l'originaria previsione normativa sul limite dei mandati attende, in principio, a soddisfare (Corte cost., sent. n. 173/2019).

4. I dubbi di costituzionalità della disciplina recata dal d.l. n. 7/24 investono anche la ragionevolezza della differenziazione di trattamento, in tema di incandidabilità dei sindaci, tra i comuni fino a 5.000 abitanti, per i quali il limite evapora del tutto; e comuni fino a 15.000 abitanti, nei cui confronti, si è detto, il d.l. apre solo alla possibilità di un terzo (ed ultimo) mandato. Al riguardo, parrebbe provare troppo l'argomentazione fondata sulla diversa qualità e difficoltà dell'azione amministrativa o, semplicemente, sulle maggiori competenze per i comuni più grandi, o, infine, su una certa difficoltà nei piccoli enti locali a reperire personale politico e, dunque, anche chi voglia candidarsi all'esercizio della funzione sindacale. Nello stesso ordine di idee, appare poco ragionevole la previsione della possibilità di un terzo mandato per i soli comuni fino a 15.000 abitanti, con esclusione dei comuni più grandi e delle città metropolitane.

Le scelte elettorali del governo non si spiegano, a ben vedere, sul piano della coerenza legislativa rispetto all'indirizzo pregresso, giacché spezzano l'uniformità applicativa del generale principio dell'ordinamento giuridico di rotazione delle cariche che è mirato a conferire maggiore effettività all'istanza di democrazia; e nemmeno sul piano della razionalità normativa nella misura in cui fomentano il rischio, più presente nei "piccoli" comuni, di quella "cristallizzazione della

rappresentanza” di cui parla nella sentenza sopra richiamata il giudice costituzionale.

La prospettiva dell’incardinamento di vere e proprie signorie a livello locale nutrite da politiche clientelari come metodo di reperimento del consenso, si rende in questa prospettiva tutt’altro che remota o del tutto ipotetica.

5. Una qualche considerazione finale non può non investire il significato intrinseco del d.L. N. 7/24, sul piano più propriamente politico-istituzionale. Tale intervento riflette -ad avviso di chi scrive- una chiara permeabilità dell’Esecutivo nazionale agli interessi contingenti e particolari della politica locale, insieme ad un disinteresse verso soluzioni e condotte ispirate a una cultura della democrazia. Non può essere di certo sfuggita alla considerazione della maggioranza di governo (come non è sfuggita al giudice costituzionale, del resto) il rischio evidenziato di un regresso in senso feudale del modello locale e, con esso, delle connesse dinamiche della cittadinanza democratica.

L’incardinamento sostanzialmente *sine die* di personalità di spicco del territorio nelle massime cariche locali, che la nuova normativa in qualche modo può favorire implica anche l’elusione di fatto dell’effettività del vincolo relazionale tra potere e responsabilità che indefettibilmente lo connota. La tendenziale stagnazione dell’agire istituzionale e, d’altro verso, della dialettica democratica che tale d.l. è potenzialmente in grado di recare con sé, funge così da elemento inibitore della emersione di candidature alternative contro chi da lungo tempo ha l’esercizio locale del potere.

Replicando *mutatis mutandis* un’espressione dei “Promessi Sposi”, può dirsi nella specie che la forza legale non protegge il cittadino democratico che solo su quella forza conta per ravvivare la fiamma della sovranità popolare. In una fase di chiara recessione della partecipazione democratica le modificazioni apportate dal governo suonano, infatti, come sintomo di scarsa attenzione istituzionale e sensibilità democratica.