

# I sistemi elettorali nella giurisprudenza costituzionale (una rassegna)

DI ALESSANDRO ODDI (\*)

## 1. Premessa

In termini generali, il *sistema elettorale* può essere definito come l'insieme di regole - sostanziali e procedurali - che disciplinano l'elezione dei titolari di cariche pubbliche (collegiali o monocratiche; rappresentative o esecutive): dal disegno delle circoscrizioni alla formalizzazione delle candidature, dalle modalità di espressione del voto ai meccanismi di trasformazione dei voti in seggi (ossia alle *formule elettorali*).

È per l'appunto a quelle regole che ci si riferisce allorché si ragiona - ad esempio - di collegi uninominali o plurinominali; di liste bloccate; di voto disgiunto (o *panachage*); di sistema elettorale maggioritario [a turno unico (o "secco") o a doppio turno (aperto o chiuso)] o proporzionale (puro o corretto); della ripartizione dei seggi (nel sistema proporzionale) secondo il metodo di D'Hondt, di Sainte-Laguë, di Hare oppure dei resti più alti; di premi di maggioranza (*bonus system* o *jackpot system*); di clausole di sbarramento (o soglie di esclusione); e così via.

Si tratta di regole fondamentali, giacché costituiscono lo strumento attraverso il quale la democrazia rappresentativa inverte se stessa: regole che originano da (e si giustificano con) un determinato contesto storico-politico, e che perciò possono rispondere, nei singoli casi, a logiche e finalità diverse.

Nel presente lavoro, la complessa tematica dei sistemi elettorali sarà affrontata da un'angolazione specifica: quella della giurisprudenza costituzionale. Più volte, infatti, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di tali sistemi; e - come vedremo - essi non sempre sono stati ritenuti compatibili con la Costituzione (1).

## 2. Gli enunciati costanti

Prima di soffermarci sulle singole questioni sottoposte al vaglio della Consulta, appare opportuno richiamare alcuni enunciati che attraversano l'intera giurisprudenza di cui ci occupiamo (2). Sono strettamente correlati e si possono così compendiare:

1) l'art. 48, secondo comma, Cost., nel sancire il principio dell'eguaglianza del voto, impone che quest'ultimo sia espresso dai cittadini in condizioni di perfetta parità, vietando il voto multiplo e il voto plurimo. Detto principio richiede, cioè, che nella competizione elettorale ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi (c.d. eguaglianza "in entrata"), senza tuttavia estendersi al risultato

concreto della manifestazione di volontà dell'elettore (c.d. eguaglianza "in uscita"): risultato che dipende dal sistema elettorale vigente;

2) la Costituzione non esige che sia adottato un particolare sistema elettorale, onde la relativa scelta spetta al legislatore ordinario (3);

3) tale scelta, essendo connotata da un'ampia discrezionalità, è sindacabile dalla Corte costituzionale soltanto se (e nei limiti in cui) risulti manifestamente irragionevole.

Nei prossimi paragrafi, i tre enunciati si daranno per sottintesi.

### **3. Le pronunce in tema di elezioni amministrative: sentt. nn. 43 e 44 del 1961, 6 e 60 del 1963, 203 del 1975 e 83 del 1992**

Le pronunce più risalenti riguardano l'elezione dei Consigli comunali, come disciplinata dal d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 («Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali»). Benché tutte di rigetto, esse forniscono già un significativo esempio del tipo di controllo svolto in questo campo dalla Corte.

3.1. La sent. 11 luglio 1961, n. 43 (Pres. Cappi, Rel. Manca), ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 2, del d.P.R. n. 570 del 1960, che comminava la nullità della votazione per la mancata vidimazione delle liste elettorali da parte del presidente del seggio e di due scrutatori (4).

Nel respingere le censure del rimettente, incentrate sulla violazione del principio di eguaglianza del voto *ex art.* 48, secondo comma, Cost., la Corte ha ritenuto che quella sanzione fosse giustificata «dalla necessità, rispetto al sistema elettorale adottato, di assicurare, quanto più è possibile, mediante la rigorosa osservanza delle disposizioni della legge, la regolarità delle relative operazioni e, di riflesso, la libertà e genuinità del voto, che pure rientrano nell'ambito del precetto costituzionale. Gli effetti della nullità, del resto, non essendovi alcuna norma che imponga agli elettori di esprimere il voto nello stesso tempo, risulta temperata dalle disposizioni [...] le quali stabiliscono la rinnovazione anche parziale della elezione, qualora il voto degli elettori, riguardo alla votazione annullata, possa influire sul risultato elettorale». Né varrebbe obiettare che «la legge per le elezioni politiche [...], pur stabilendo l'obbligo della vidimazione delle liste da parte del presidente e di due scrutatori, non prevede espressamente, nel caso di inosservanza, la sanzione di nullità»: ci si trova dinanzi, infatti, ad «un sistema diverso», dove «le eventuali nullità delle operazioni elettorali non sono espressamente stabilite dalla legge, ma sono deferite al giudizio del Parlamento», al quale «non soltanto è riservata la convalida della elezione dei propri componenti ma anche il giudizio definitivo sulle contestazioni, le proteste e in generale su tutti i reclami presentati agli uffici delle singole sezioni elettorali o all'ufficio centrale. E si aggiunge, altresì, che i voti delle sezioni le cui operazioni siano annullate non hanno effetto» (5).

3.2. La sent. 11 luglio 1961, n. 44 (Pres. Cappi, Rel. Branca), ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 6, del d.P.R. n. 570 del 1960, ai sensi del quale, «[s]e ad una lista spettano più posti di quanti sono i suoi candidati, i posti eccedenti sono distribuiti fra le altre liste, secondo l'ordine dei quozienti».

Dopo aver precisato che la disposizione si riferisce solamente al «caso in cui una lista elettorale contenga un numero di candidati inferiore al numero dei seggi che, per effetto delle risultanze elettorali, le dovrebbero essere assegnati», la Corte ha negato l'esistenza del preteso contrasto con l'art. 48, secondo comma, Cost.: inquantoché «il diritto di voto [...] è stato già esercitato quando si fa la distribuzione dei seggi a norma di quel comma [dell'art. 72], né questa distribuzione rende non personale o coatto o palese il suffragio che, invece, si sia dato personalmente, liberamente e segretamente»; e, a ben guardare, la disparità di trattamento fra gli elettori della lista sottodimensionata e gli elettori delle altre liste «non apparisce effettiva». La norma impugnata, infatti, concerne un «fenomeno assolutamente marginale e molto raro, anche perché la legge stessa impone un numero minimo di candidati a pena di nullità», e «introduce un sistema che, in considerazione dell'esiguità del fenomeno, non è dei peggiori fra quanti potrebbero adottarsene. Se per i pochi seggi, che una lista incompleta non ottiene, si dovessero ripetere i comizi elettorali, ne verrebbero ad essere danneggiati inspiegabilmente, ad opera dei presentatori di quella lista, proprio le liste e gli elettori i cui voti sono andati a buon fine; e ne riceverebbe danno lo stesso Comune, per il quale è interesse prevalente avere subito un Consiglio completo e funzionante, sia pure con l'aiuto d'una artificiosa assegnazione d'alcuni seggi, piuttosto che piegarsi ad una nuova consultazione elettorale. L'uguaglianza del voto non si può dire violata da una legge che vuol porre immediato riparo agli effetti d'una manifesta imprevidenza dei presentatori della lista o d'una loro preventiva rinuncia ad un numero di seggi superiore, nel numero, alle candidature presentate».

3.3. La sent. 12 febbraio 1963, n. 6 (Pres. Ambrosini, Rel. Branca), ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 28, comma 1, 55, comma 1, 65 e 76 del d.P.R. n. 570 del 1960, in forza dei quali, nelle elezioni amministrative dei Comuni con popolazione non superiore a 10.000 abitanti: a) le candidature debbono essere raggruppate in liste comprendenti un numero di candidati non inferiore ad un quinto e non superiore ai quattro quinti dei consiglieri da eleggere; b) ogni elettore può votare candidati di liste diverse; c) sono eletti i candidati che hanno riportato il maggior numero di voti; d) il posto di chi, essendo stato eletto, risulti poi ineleggibile è preso dal candidato che abbia avuto dopo di lui il maggior numero di voti.

Anche qui, il giudice rimettente prospettava la violazione dell'art. 48, secondo comma, Cost.

La Corte ha messo in risalto come le disposizioni indubbiamente s'inquadrino appieno nel sistema elettorale maggioritario adottato dal legislatore (6): sistema che «tende ad assicurare un'amministrazione stabile al Comune, facilitando la possibilità che uno dei gruppi di candidati consegua la maggioranza dei seggi; ma, se non contenesse un qualche correttivo, potrebbe portare la lista vincente al conseguimento di tutti i seggi del Consiglio comunale».

In particolare, la disposizione per cui il numero dei candidati di ogni lista non deve superare i quattro quinti del numero dei seggi da assegnare ha lo scopo di consentire che almeno un quinto di questi seggi vadano ai candidati delle altre liste; quella secondo cui i seggi sono attribuiti ai candidati che hanno conseguito il maggior numero di voti, qualunque sia la lista di cui fanno parte, è coerente con la possibilità di votare per candidati di liste diverse; mentre quella che, nell'ipotesi di nullità dell'elezione di un candidato,

attribuisce il seggio al "miglior perdente" si giustifica col fatto che il voto spetta non già alla lista, ma per l'appunto al singolo candidato, e che «contrasterebbe col pubblico interesse rinnovare le elezioni ogni volta che affiorino motivi di ineleggibilità d'un eletto».

Peraltro - ha osservato la Corte - «è vero che, essendo limitato il numero dei componenti d'ogni lista, può accadere che, dichiarati ineleggibili alcuni di costoro, un'altra lista, di minoranza, consegua il maggior numero di seggi; ma non si può dire che il sistema sia tale da falsare i risultati elettorali travisando la volontà degli elettori», giacché «quella possibilità sussisterebbe anche se il numero dei candidati d'ogni lista non incontrasse il limite» in questione; «inoltre il gruppo maggioritario non può lamentarsi d'un effetto che deriva normalmente dalla sua imprevidenza mentre avrebbe potuto evitare l'inclusione, nella propria lista, di candidati ineleggibili; ma soprattutto è da escludere che la disciplina legislativa consenta [...] un vero e proprio travisamento dei risultati elettorali: si è già detto che il suffragio è dato ai candidati, non alla lista, di modo che, venendo meno la sua efficacia nei confronti di uno o di alcuni di costoro, il loro posto è preso da altri candidati; perciò, in questa sede, non sarebbe esatto valutare le risultanze elettorali in termini di lista, là dove il sistema elettorale, invece, fa perno sulle singole candidature». L'unica «deviazione, rispetto agli effettivi risultati delle elezioni», è quella «per cui un candidato non eletto prende il posto d'un altro che ha conseguito un maggior numero di voti; ma si tratta d'un inconveniente che [...] non è motivo di illegittimità costituzionale poiché, fra l'altro, è un correttivo suggerito dalla necessità di salvare proprio i risultati elettorali».

3.4. La sent. 10 maggio 1963, n. 60 (Pres. Ambrosini, Rel. Fragali), ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 77 del d.P.R. n. 570 del 1960, nella parte in cui prevede che, «[q]uando in alcune sezioni sia mancata o sia stata annullata l'elezione, se il voto degli elettori di tali sezioni non influisca sulla elezione di alcuno degli eletti, non occorre fare o ripetere in esse la votazione» (7).

La Corte ha statuito che tale disposizione - contrariamente all'assunto del giudice *a quo* - non lede il principio di eguaglianza del voto sancito dall'art. 48, secondo comma, Cost., bensì mira a garantire il «buon andamento» delle operazioni elettorali. Essa, inoltre, «corrisponde ad un principio generale dell'ordinamento giuridico, quello per cui la nullità di un atto non travolge il procedimento, ove il risultato di questo non dipenda esclusivamente dall'atto viziato; e non ha perciò nulla da vedere con la regola di parità del voto. Non si dà un maggior effetto ad alcuni voti, ma si utilizza la volontà espressa dalla maggioranza perché sulla sua formazione non hanno influito i voti non validi». Neppure «si può dire che contravvenga al principio di parità del voto il disporre che in casi di irregolarità la elezione si rinnovi soltanto nella sezione in cui queste si sono verificate: così statuendo, la legge non fa apprezzare le ripercussioni che le violazioni del procedimento elettorale hanno prodotte, e le ritiene di ordine limitato. Si obietta che la rinnovazione parziale delle elezioni falsa il risultato elettorale, perché fa esprimere ad un corpo elettorale diverso un voto suscettibile di modificare quello già manifestato; ma la giurisprudenza amministrativa ha giudicato che le elezioni parziali debbono svolgersi sulla base delle liste degli elettori usate al tempo della prima votazione, e questa interpretazione del sistema garantisce quell'uniformità della composizione del corpo elettorale, che si assume imposta dalla Costituzione».

3.5. La sent. 10 luglio 1975, n. 203 (Pres. Bonifacio, Rel. Amadei), ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 7, del d.P.R. n. 570 del 1960, il quale stabilisce che, in ciascuna delle liste presentate nei Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, «[d]i tutti i candidati dev'essere indicato cognome, nome, luogo e data di nascita, e la relativa elencazione deve recare una numerazione progressiva secondo l'ordine di presentazione».

Il giudice *a quo* sosteneva che la precitata disposizione, nel demandare ai gruppi politici la facoltà di predisporre liberamente l'ordine dei candidati da sottoporre al corpo elettorale, incidesse, soprattutto da un punto di vista psicologico, sulla libertà di scelta dell'elettore, e determinasse altresì una lesione del diritto di ogni candidato a concorrere all'elezione in condizione di eguaglianza con gli altri. Lamentava, perciò, la violazione degli artt. 48 e 51 Cost.

Per contro, la Corte ha ritenuto che, essendo «legittima, in linea di principio, la scelta operata dal legislatore di concedere alle formazioni politiche la facoltà di presentare proprie liste di candidati, nessuna rilevanza costituzionale può assumere la circostanza che lo stesso legislatore le ha lasciate libere di indicare l'ordine di presentazione delle candidature». Ed invero, «l'indicazione preferenziale da parte del partito di un candidato, normalmente realizzata attraverso il "capo lista", assume per l'elettore, che intende votare per quel partito, un carattere meramente indicativo, e non già di imposizione di scelta. D'altra parte, sia la scelta effettiva dei candidati, sia il loro ordine di elencazione è fatto interno proprio delle organizzazioni promotrici, estraneo pertanto, al contenuto e allo svolgimento sostanziale delle elezioni». Il candidato è «libero di accettare o non accettare la candidatura così come gli è stata proposta ed è libero di ritirarla in ogni momento», mentre il mancato rispetto di eventuali accordi circa la sua collocazione nella lista «è problema che riguarda i soggetti contraenti al di fuori dei contenuti e della portata dell'art. 51 della Costituzione».

3.6. La sent. 4 marzo 1992, n. 83 (Pres. Corasaniti, Red. Ferri), ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 1, lett. a), del d.P.R. n. 570 del 1960, il quale prevede l'eliminazione delle candidature sottoscritte da un numero di elettori superiore a quello massimo prescritto dalla legge.

Il giudice *a quo* deduceva la violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost.

La Corte ha affermato che la previsione in parola trova la sua ragion d'essere nell'esigenza di «garantire la libera e genuina espressione della volontà del corpo elettorale. È infatti presente, ed è certamente fondata, la preoccupazione per cui, in mancanza di una prescrizione sul numero massimo di sottoscrizioni, potrebbero aprirsi, specie nei piccoli comuni, delle vere e proprie precompetizioni elettorali per assicurarsi il più alto numero di sottoscrittori possibile al fine di dimostrare la forza e l'influenza dell'una o dell'altra lista di candidati, ed esercitare così una indebita pressione psicologica sull'elettorato e in definitiva una forma di condizionamento del voto». E «proprio in ragione delle anzidette finalità cui si ispira la fissazione del limite massimo, appare di tutta evidenza che queste sarebbero completamente vanificate, se dalla violazione per eccesso di tale limite non derivasse la conseguenza sanzionatoria della eliminazione della lista dalla competizione elettorale. Chi volesse influenzare indebitamente il corpo elettorale con la dimostrazione

di forza consistente nella raccolta di un più alto numero di sottoscrizioni non sarebbe distolto da tale intento, se al superamento del limite massimo delle sottoscrizioni facesse seguito una semplice regolarizzazione della lista con la cancellazione ad opera della Commissione elettorale circondariale delle sottoscrizioni in eccesso. Per di più in siffatta ipotesi il procedimento elettorale preparatorio verrebbe notevolmente complicato». La previsione impugnata non è, dunque, né irragionevole né lesiva degli artt. 51 e 97 Cost., in quanto «rientra nella regola generale per cui, salvo espresse eccezioni, la inosservanza delle norme relative alla presentazione delle candidature comporta la non ammissione delle stesse alla competizione elettorale».

#### **4. Segue: sentt. nn. 422 e 429 del 1995, 107, 135 e 304 del 1996 e 242 del 2012**

Un ulteriore gruppo di pronunce verte sulla disciplina delle elezioni amministrative introdotta dalla l. 25 marzo 1993, n. 81 («Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale»), poi trasfusa, con modifiche, nel d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 («Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»). Nondimeno la prima di tali pronunce acquisisce - e per la motivazione e per il dispositivo - una valenza che trascende i ristretti confini di quella disciplina.

4.1. La sent. 12 settembre 1995, n. 422 (Pres. Baldassarre, Red. Ferri), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della l. n. 81 del 1993, come novellato dalla l. 15 ottobre 1993, n. 415 («Modifiche ed integrazioni alla legge 25 marzo 1993, n. 81, sull'elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale»), là dove stabiliva, con riguardo all'elezione dei consiglieri comunali nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti, che «[n]elle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere di norma rappresentato in misura superiore ai due terzi». La medesima sentenza ha altresì dichiarato, in via consequenziale, l'incostituzionalità di identiche o analoghe previsioni contenute in altre leggi statali e regionali (8).

La Corte ha ritenuto quella disposizione - in quanto precettiva, anziché meramente programmatica e d'indirizzo - incompatibile con gli artt. 3 e 51 Cost. (assorbita la censura relativa all'art. 49 Cost.), i quali «garantiscono l'assoluta eguaglianza fra i due sessi nella possibilità di accedere alle cariche pubbliche elettive, nel senso che l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non può mai essere assunta come requisito di eleggibilità», né - conseguentemente - di candidabilità.

È vero che il disposto in parola rientra nell'ambito delle cosiddette "azioni positive" finalizzate ad assicurare una situazione di pari opportunità fra i sessi: «[m]a se tali misure legislative, volutamente diseguali, possono certamente essere adottate per eliminare situazioni di inferiorità sociale ed economica, o, più in generale, per compensare e rimuovere le diseguaglianze materiali tra gli individui (quale presupposto del pieno esercizio dei diritti fondamentali), non possono invece incidere direttamente sul contenuto stesso di quei medesimi diritti, rigorosamente garantiti in egual misura a tutti i cittadini in quanto tali». E, nel caso del «diritto all'elettorato passivo, la regola inderogabile stabilita dallo stesso Costituente, con il primo comma dell'art. 51, è quella dell'assoluta parità, sicché ogni differenziazione in ragione del sesso non può che risultare oggettivamente

discriminatoria, diminuendo per taluni cittadini il contenuto concreto di un diritto fondamentale in favore di altri, appartenenti ad un gruppo che si ritiene svantaggiato».

Inoltre - si legge ancora nella sentenza - «misure quali quella in esame non appaiono affatto coerenti con le finalità indicate dal secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, dato che esse non si propongono di "rimuovere" gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi: la ravvisata disparità di condizioni, in breve, non viene rimossa, ma costituisce solo il motivo che legittima una tutela preferenziale in base al sesso. Ma proprio questo [...] è il tipo di risultato espressamente escluso dal già ricordato art. 51 della Costituzione, finendo per creare discriminazioni attuali come rimedio a discriminazioni passate». Si tratta, insomma, di misure che «si pongono irrimediabilmente in contrasto con i principi che regolano la rappresentanza politica, quali si configurano in un sistema fondato sulla democrazia pluralistica, connotato essenziale e principio supremo della nostra Repubblica».

Peraltro, «misure siffatte, costituzionalmente illegittime in quanto imposte per legge, possono invece essere valutate positivamente ove liberamente adottate da partiti politici, associazioni o gruppi che partecipano alle elezioni, anche con apposite previsioni dei rispettivi statuti o regolamenti concernenti la presentazione delle candidature. A risultati validi si può quindi pervenire con un'intensa azione di crescita culturale che porti partiti e forze politiche a riconoscere la necessità improcrastinabile di perseguire l'effettiva presenza paritaria delle donne nella vita pubblica, e nelle cariche rappresentative in particolare. Determinante in tal senso può risultare il diretto impegno dell'elettorato femminile ed i suoi conseguenti comportamenti».

Dal canto suo, il legislatore ben può «individuare interventi di altro tipo, certamente possibili sotto il profilo dello sviluppo della persona umana, per favorire l'effettivo riequilibrio fra i sessi nel conseguimento delle cariche pubbliche elettive, dal momento che molte misure [...] possono essere in grado di agire sulle differenze di condizioni culturali, economiche e sociali»; ma «[r]esta comunque escluso che sui principi di eguaglianza contenuti nell'art. 51, primo comma, possano incidere direttamente, modificandone i caratteri essenziali, misure dirette a raggiungere i fini previsti dal secondo comma dell'art. 3 della Costituzione».

Su questa base, la Corte - come si è già accennato - ha esteso la declaratoria d'incostituzionalità (9) ad altre «misure che prevedono limiti, vincoli o riserve nelle liste dei candidati in ragione del loro sesso; misure, introdotte nelle leggi elettorali politiche, regionali o amministrative ivi comprese quelle contenute in leggi regionali, la cui illegittimità costituzionale deve ritenersi conseguenziale per la sostanziale identità dei contenuti normativi, non potendo certamente essere lasciati spazi di incostituzionalità (da cui discenderebbero incertezze e contenzioso diffuso) in materia quale quella elettorale, dove la certezza del diritto è di importanza fondamentale per il funzionamento dello Stato democratico» (10).

4.2. La sent. 12 settembre 1995, n. 429 (Pres. Baldassarre, Red. Mirabelli), ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, della l. n. 81 del 1993, là dove, per i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, dopo aver

disposto che alla lista o al gruppo di liste collegate al candidato eletto alla carica di sindaco è assegnato il 60% dei seggi del consiglio, prevede (nell'ultimo periodo) che i restanti seggi sono assegnati alle altre liste «o gruppi di liste collegate» con candidati non eletti alla carica di sindaco (11).

Il giudice *a quo* si doleva della violazione degli artt. 48, secondo comma, 51, primo comma, e 49 Cost., in ragione del fatto che i quozienti per l'assegnazione dei seggi vengono calcolati considerando la cifra elettorale complessiva delle liste collegate; il che consentirebbe ad una lista che ha ottenuto meno voti di conseguire, grazie al collegamento, più seggi di quella presentatasi senza collegamenti, la cui cifra elettorale è determinata esclusivamente in base ai relativi voti.

La Corte ha innanzitutto escluso che la disciplina introdotta dal legislatore del 1993 - imperniata sulla previsione (nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti) di un sistema maggioritario a doppio turno chiuso per l'elezione del sindaco e di un collegamento fra questa elezione e quella del consiglio comunale, «per assicurare al sindaco eletto, nella normalità dei casi, una consistente maggioranza in seno all'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo del comune» - vulneri il principio di eguaglianza del voto. «Il collegamento di più liste ad un candidato alla carica di sindaco» - si legge nella sentenza - «presuppone l'omogeneità del programma politico che si intende realizzare e prefigura, nell'ambito del consiglio comunale, una coalizione che rispecchi il raggruppamento dichiarato prima della votazione per l'elezione del sindaco. L'aggregazione è destinata ad operare tanto per la maggioranza che per le minoranze. Difatti il candidato alla carica di sindaco che non risulti eletto è il primo proclamato eletto alla carica di consigliere, se il gruppo di liste a lui collegate ha ottenuto almeno un seggio. // I gruppi di liste collegate manifestano dunque aggregazioni che si presentano come stabili. Sommare i voti ottenuti dalle singole liste collegate per comporre la cifra elettorale complessiva dei gruppi sia della maggioranza che delle minoranze ai fini della assegnazione dei seggi rispecchia questa realtà e non costituisce un arbitrario trasferimento di voti da una lista ad un'altra. Né altera l'espressione del voto incentivare, riducendo la dispersione nell'utilizzazione dei voti, la libera aggregazione di liste diverse, le quali, pur mantenendo la propria identità, concorrono nel proporre al corpo elettorale programmi politici convergenti».

Siffatto meccanismo - ha soggiunto la Corte - neppure confligge con gli altri due parametri costituzionali evocati: l'art. 51, primo comma, il quale «si riferisce eminentemente alla capacità di accedere agli uffici pubblici ed alle cariche elettive, in base a requisiti che, fissati dalla legge, rispettino il principio di parità. Ma non si vede come possa ledere tale principio un criterio di ripartizione e di assegnazione dei seggi oggettivamente predeterminato, che opera in modo eguale per tutti i candidati, attribuendo rilievo a collegamenti liberamente stabiliti dalle singole liste e sottoposti alla valutazione degli elettori»; e l'art. 49, atteso che «il rilievo riconosciuto, nell'attribuzione dei seggi, al collegamento tra liste non limita in alcun modo la possibilità di concorrere democraticamente a determinare la composizione e la scelta degli organi politici rappresentativi. Il collegamento stesso rappresenta una libera opzione delle formazioni politiche interessate, che partecipano alle scelte politiche presentandosi alla competizione elettorale con l'enunciazione di un'affinità programmatica. Il criterio di determinazione



della cifra elettorale consente anche, con tale collegamento ed in ragione di esso, di attribuire talvolta alle formazioni minori una propria rappresentanza in un organo dal quale, altrimenti, potrebbero rimanere escluse» (12).

4.3. La sent. 4 aprile 1996, n. 107 (Pres. Ferri, Red. Granata), ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, della l. n. 81 del 1993, nella parte in cui, per i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, subordina al conseguimento della maggioranza assoluta dei voti validi l'attribuzione del premio di maggioranza del 60% dei seggi del consiglio comunale in favore delle liste o del gruppo di liste collegate al candidato proclamato sindaco al primo turno (13).

Il giudice rimettente denunciava la violazione degli artt. 3, primo comma, 48, secondo comma, e 97 Cost., sotto un triplice profilo: a) non è assicurata la governabilità dell'ente locale, nel caso in cui la lista o le liste collegate al candidato eletto sindaco al primo turno non abbiano conseguito, nel medesimo turno, più del 50% dei voti validi; b) vengono trattate in modo eguale situazioni diverse, ossia quella in cui la coalizione di liste a sostegno del sindaco eletto al primo turno non abbia conseguito più del 50% dei voti validi, pur riportando la maggioranza relativa, e quella in cui il gruppo di liste che appoggiano il sindaco eletto nel turno di ballottaggio abbia riportato un numero di suffragi inferiore alla lista o al gruppo di liste antagonista che ha conseguito al primo turno la maggioranza assoluta; c) a fronte della medesima esigenza di assicurare la governabilità dell'ente locale, sussiste una disparità di trattamento della lista o del gruppo di liste collegate al candidato eletto sindaco, giacché, ai fini del premio di maggioranza, nel primo turno è necessaria la maggioranza assoluta dei voti validi, mentre nel ballottaggio è sufficiente la maggioranza relativa.

Nel respingere le censure attinenti al principio di eguaglianza, la Corte ha evidenziato come non sia possibile mettere a confronto il primo turno con quello di ballottaggio, poiché essi rispondono «a logiche diverse».

Ed invero, nel primo turno i cittadini sono chiamati ad esprimersi, su un'unica scheda, sia per i candidati alla carica di sindaco sia per i candidati alla carica di consigliere comunale, e c'è la possibilità del voto disgiunto, ossia l'elettore può votare per un candidato sindaco e, nel contempo, per una lista ad esso non collegata; onde «è ben possibile che in consiglio vi sia una maggioranza contrapposta al sindaco, come anche che vi sia una situazione di equilibrio tra consiglieri eletti nella lista o nelle liste collegate al sindaco e consiglieri eletti in altre liste» (14). Coerentemente, «la modesta correzione rappresentata dal premio di maggioranza operante al primo turno [...] vale solo a rafforzare una maggioranza assoluta già conseguita; peraltro solo eventualmente (perché non opera non solo se a conseguire la maggioranza assoluta sia stata una lista non collegata al sindaco, ma anche se la lista collegata abbia conseguito già più del 60% dei voti validi) ed in misura mobile (perché fa pari al 60% ogni percentuale di maggioranza assoluta inferiore a tale livello)».

Nel secondo turno, «la prospettiva cambia sensibilmente». Svolgendosi la competizione unicamente fra i due candidati alla carica di sindaco (sicché manca la possibilità del voto disgiunto), «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. Salva solo in questo caso l'ipotesi del già avvenuto conseguimento, nel primo turno, della maggioranza assoluta da parte di una lista non collegata al sindaco, eccezione questa che rappresenta la residua proiezione, anche nel turno di ballottaggio, dell'esigenza di tener conto del voto disgiunto». A ciò si aggiunga che l'«evenienza in cui il premio di maggioranza è attribuito al turno di ballottaggio è - per definizione - quella in cui il corpo elettorale si presenta particolarmente frammentato posto che né alcun candidato sindaco, né alcuna lista hanno ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validi al primo turno. Frammentazione che invece manca nel caso in cui già il primo turno riveli l'esistenza di un candidato sindaco "forte" che riesce a raggiungere la maggioranza assoluta dei consensi, e l'esistenza, insieme, di una lista a lui collegata altrettanto "forte" per aver anch'essa conseguito la maggioranza assoluta. Frammentazione che neppure si verifica nella ipotesi che vede contrapporsi ad un candidato sindaco "debole", perché costretto a ricorrere al ballottaggio, una lista di opposizione "forte", tanto da avere conseguito la maggioranza assoluta al primo turno. È questo carattere frammentato del voto espresso al primo turno che vale a connotare e differenziare ulteriormente il turno di ballottaggio con premio di maggioranza; e conseguentemente giustifica una diversa valutazione del legislatore che, consentendo nuovi collegamenti e prevedendo un ben più sostanzioso premio di maggioranza, mira ad incentivare nel secondo turno una aggregazione delle forze in campo più accentuata di quella rivelatasi insufficiente al primo turno».

La Corte ha escluso, inoltre, «la violazione del canone del buon andamento della pubblica amministrazione, unitamente a quello della ragionevolezza». Nel momento in cui si ammette, infatti, che la previsione del voto disgiunto non è di per sé incostituzionale, bensì rientra fra le possibili opzioni del legislatore, «deve necessariamente riconoscersi anche che la governabilità dell'ente locale non è assunta come un valore assoluto, ma è apprezzata come valore specificamente tutelabile (giustificandosi la alterazione del criterio proporzionale) soltanto nel caso, di maggior allarme, della frammentazione dei consensi espressi, che è quello del sindaco "debole" collegato ad una o più liste "deboli" (nel senso sopra precisato). D'altra parte, che la governabilità non sia un valore assoluto è dimostrato proprio dall'ipotesi, che può verificarsi e della cui legittimità non si dubita, della maggioranza assoluta conseguita (al primo turno) dalla lista contrapposta, o comunque non collegata, al candidato eletto sindaco. In questo caso (in cui il rischio della c.d. "ingovernabilità" è massimo) il sindaco, salva la facoltà di dimettersi così provocando lo scioglimento del consiglio, deve convivere con una maggioranza a sé contrapposta; ma ciò è conseguenza della divaricazione del consenso espresso dall'elettorato con il voto disgiunto, divaricazione, che il legislatore intende rispettare per non premiare (se non proprio penalizzare [...]) il sindaco che si è collegato alla lista che non riscuote sufficienti consensi». *A fortiori*, «non contrasta con i parametri evocati l'ipotesi (considerata dal giudice rimettente) in cui il rischio di "ingovernabilità" è minore perché non c'è una maggioranza precostituita favorevole al sindaco, ma neppure ce n'è una di una lista contrapposta o non collegata. Maggiori quindi sono gli spazi per la mediazione politica, ferma restando anche in tal caso la facoltà di dimissioni con conseguente scioglimento del consiglio».

Ciò non toglie - ha osservato infine la Consulta - che da un sistema elettorale siffatto possano scaturire situazioni anomale. Come quella verificatasi, per l'appunto, «nel caso di specie, nel quale la lista collegata al candidato eletto sindaco al primo turno ha mancato per pochi voti la maggioranza assoluta, ma ha pur sempre ottenuto un'ampia maggioranza relativa, in presenza della quale può apparire una forzatura logica ravvisare una bocciatura, da parte dell'elettorato, del collegamento tra il sindaco e la sua lista. Tuttavia la ragionevolezza del sistema va valutata globalmente, e nel suo insieme, e non già isolando ipotesi limite che enfatizzano inconvenienti soltanto di fatto che possono verificarsi, ma che di per sé non inficiano la logica complessiva del meccanismo elettorale. Tanto più quando si tratta di inconvenienti che risultano avvertiti, anche ripetutamente, nel corso dei lavori parlamentari, ma evidentemente giudicati recessivi in sede di scelta finale del sistema ritenuto migliore dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità». Vero è che «possono ipotizzarsi condizioni meno rigorose per l'attribuzione del premio di maggioranza al primo turno, quale il conseguimento della maggioranza relativa (invece che assoluta) ovvero di una meno elevata percentuale di voti (ed infatti, nel corso dei lavori parlamentari, prima che fosse varato il testo poi approvato, la condizione richiesta era costituita dal conseguimento del 40%, invece che del 50%, dei voti validi [...]). Ed è probabile che in tal modo i possibili inconvenienti diminuirebbero; è certo però che si ridurrebbe anche il rispetto della volontà dell'elettorato quanto alla possibile bocciatura del collegamento del candidato eletto sindaco. In realtà [...], si tratta di moduli diversi, alternativi a quello recepito dalla disposizione censurata, la eventuale adozione dei quali è rimessa alla discrezionalità del legislatore, in quanto implicano la collocazione lungo più possibili linee del delicato bilanciamento tra la previsione (ed il rispetto) del voto disgiunto e la correzione dei suoi effetti mediante un meccanismo di rettifica in senso maggioritario con incidenza variabile a seconda della linea di bilanciamento prescelta».

4.4. La sent. 29 aprile 1996, n. 135 (Pres. Ferri, Red. Mirabelli), ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 7, della l. n. 81 del 1993, il quale, per i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, stabilisce che, una volta determinato il numero dei seggi spettanti a ciascuna lista o gruppo di liste collegate, sono in primo luogo proclamati eletti alla carica di consigliere i candidati alla carica di sindaco, non risultati eletti, collegati con ciascuna lista che abbia ottenuto almeno un seggio; in caso di collegamento con più liste, il seggio attribuito al candidato sindaco non eletto è detratto dai seggi complessivamente attribuiti al gruppo di liste collegate (15).

Il giudice *a quo* assumeva la violazione degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, 49 e 51, primo comma, Cost., «muove[ndo] dal presupposto che il collegamento tra candidato alla carica di sindaco e liste per l'elezione del consiglio comunale non solo rimanga fermo tra primo e secondo turno anche per il candidato non ammesso al ballottaggio, ma comporti inoltre la prededuzione del seggio da attribuire a quest'ultimo dal numero complessivo dei seggi di consigliere conseguiti dal gruppo di liste al quale si è aggregata, al secondo turno, la lista con lui collegata al primo e, per lui, unico turno di votazione. Con la conseguenza che la prededuzione del seggio di consigliere per il candidato alla carica di sindaco opererebbe sullo stesso raggruppamento per due diversi candidati: sia per quello che ha partecipato al ballottaggio in collegamento con tutte le liste del suo raggruppamento, sia per quello che non ha partecipato al ballottaggio, ma che era collegato al primo turno con una lista acceduta ad altro raggruppamento per il turno di

ballottaggio. Sicché la prededuzione del seggio inciderebbe non solo sulla lista, o sulle liste, collegate con il candidato sindaco non eletto, ma anche su liste mai collegate con tale candidato».

Ad avviso della Corte, «[q]uesto esito - denunziato come lesivo del principio di eguaglianza, irrazionale e distorsivo della espressione del voto e del pari trattamento dei candidati e delle liste elettorali - è del tutto estraneo al sistema delineato dalla legge n. 81 del 1993, che configura il collegamento tra lista e candidato sindaco come effetto di una dichiarazione bilaterale e convergente del candidato sindaco e del rappresentante di ciascuna lista. Pur consentendo ad una lista, collegata con un candidato sindaco non ammesso al ballottaggio, di collegarsi al secondo turno con uno dei due candidati ammessi al ballottaggio, in modo da favorire l'aggregazione di liste in base all'affinità di programma politico-amministrativo unitariamente rappresentata dal comune ed unico candidato sindaco, la legge non prevede affatto il trascinamento nell'ambito del raggruppamento ammesso al ballottaggio anche del candidato sindaco non ammesso al ballottaggio, per il quale le altre liste del raggruppamento non hanno espresso, né potrebbero esprimere, alcuna dichiarazione di collegamento».

Peraltro, «[s]e pur si ritiene, seguendo l'interpretazione più diffusamente proposta, che debba permanere l'effetto del collegamento dichiarato per il primo turno tra candidato sindaco e lista, anche quando quest'ultima modifichi la propria posizione e si colleghi per il secondo turno con altro candidato sindaco, ammesso al ballottaggio, la prededuzione del seggio di consigliere da assegnare al candidato sindaco non ammesso al ballottaggio non può che operare nell'ambito dei seggi da attribuire alla lista, o alle liste, collegate con tale candidato al primo turno. // Possono essere, dunque, agevolmente configurate interpretazioni diverse da quella presupposta dal giudice rimettente, le quali, escludendo la partecipazione di liste non collegate con il candidato sindaco, non eletto a tale carica, all'onere per l'attribuzione a questi di un seggio di consigliere, individuano un contenuto della disposizione privo di quegli effetti denunciati come irragionevolmente distorsivi dell'espressione del voto e del pari trattamento dei candidati e delle liste elettorali. // Rientra, poi, nei compiti del giudice del merito preferire una interpretazione, tra quelle possibili, che consenta di attribuire alla disposizione un significato compatibile con i principi costituzionali».

4.5. La sent. 24 luglio 1996, n. 304 (Pres. Ferri, Red. Granata), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della l. n. 81 del 1993, «nella parte in cui non prevede il rinvio delle elezioni ed il rinnovo della presentazione delle candidature a sindaco ed a consigliere comunale, in caso di decesso, intervenuto dopo la presentazione delle candidature e prima del giorno fissato per le elezioni, di un candidato alla carica di sindaco nei Comuni con popolazione fino a quindicimila abitanti» (16).

Il giudice *a quo* deduceva - in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 Cost. (nonché, implicitamente, all'art. 48 Cost.) - la violazione: a) del diritto di elettorato attivo, poiché gli elettori vengono privati di una delle possibilità di scelta non solo nell'elezione del sindaco, ma anche nella competizione tra le liste dei candidati alla carica di consigliere; b) del principio di ragionevolezza, perché la mancata sospensione delle operazioni elettorali è incoerente sia col nuovo sistema di elezione diretta del sindaco, sia in particolare col previsto scioglimento del consiglio comunale in caso di decesso del sindaco

già eletto; c) del diritto di elettorato passivo e del principio di eguaglianza, perché i candidati consiglieri comunali, appartenenti alla lista collegata al candidato sindaco deceduto, subiscono senza colpa un pregiudizio consistente nella perdita di efficacia della loro candidatura, con conseguente svantaggio rispetto agli altri candidati; d) del principio di buon andamento dell'amministrazione pubblica, perché, se il candidato sindaco deceduto dovesse riuscire comunque vincitore, le elezioni si sarebbero svolte inutilmente, essendo previsto lo scioglimento automatico del consiglio comunale (17).

La Corte ha innanzitutto osservato che «il decesso del candidato sindaco, al pari del suo impedimento permanente, trova una regolamentazione positiva nella nuova disciplina elettorale soltanto con riguardo al caso dell'elezione diretta del sindaco [...] nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e limitatamente all'ipotesi in cui debba procedersi al ballottaggio», prevedendosi la partecipazione al secondo turno del candidato che segue nella graduatoria e il rinvio delle votazioni alla prima domenica successiva al decimo giorno dal verificarsi dell'evento (18). Con tale disposto, «il legislatore ha operato un bilanciamento tra l'interesse pubblico alla prosecuzione delle operazioni elettorali e l'interesse dei candidati consiglieri e dei possibili elettori della lista collegata al candidato sindaco premorto». Per converso, «analogo bilanciamento non è stato operato affatto dal medesimo legislatore per l'ipotesi delle elezioni nei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, neppure nel caso (residuale) di ballottaggio resosi necessario per aver ottenuto lo stesso numero di voti i due candidati sindaci più votati». Nel silenzio della legge, il procedimento elettorale deve proseguire, ma l'intervenuto decesso del candidato sindaco comporta l'inesistenza della sua eventuale elezione.

Senonché in questi ultimi comuni, mancando la possibilità del voto disgiunto (prevista, invece, per i comuni con più di 15.000 abitanti), «a ciascuna lista di candidati alla carica di consigliere si intendono attribuiti tanti voti quanti sono i voti conseguiti dal candidato alla carica di sindaco ad essa collegato» (19). Occorre chiedersi, pertanto, se i voti espressi a favore del candidato sindaco premorto debbano intendersi *inutiliter dati*, e quindi non computabili, anche nei riguardi della lista a lui collegata, oppure debbano essere ugualmente attribuiti a quest'ultima.

Quale che sia la soluzione del dilemma, «la fisiologia del sistema disegnato dal legislatore» - ha affermato la Corte - «viene in ogni caso a subire una profonda e non tollerabile alterazione, tale da condurre ad uno scrutinio negativo circa la corrispondenza a Costituzione della norma censurata».

Ed invero, nel primo caso, «la violazione del diritto di elettorato passivo e di elettorato attivo, nonché del principio di eguaglianza e di quello di ragionevolezza, si presenta con macroscopica evidenza, venendo ad essere in radice esclusa, per i candidati consiglieri e per i loro aspiranti elettori, qualsiasi possibilità di partecipare utilmente alla competizione per l'elezione non solo del sindaco ma anche dei consiglieri».

Nel secondo caso, poiché «[a]lla lista collegata al candidato alla carica di sindaco che ha riportato il maggior numero di voti sono attribuiti due terzi dei seggi assegnati al consiglio» (20), è necessario stabilire se tale premio di maggioranza debba andare alla lista del candidato sindaco più votato, ancorché premorto, oppure al candidato sindaco effettivamente eletto, «anche quando i voti espressi sul suo nome, e attribuiti di riflesso

alla lista dei candidati consiglieri a lui collegata, siano in numero inferiore a quelli eventualmente espressi sul nome del candidato sindaco premorto e tuttavia egualmente computabili in favore della lista a lui collegata». Nell'una evenienza, si ha una maggioranza consiliare priva del "suo" sindaco, «posto che la elezione a sindaco è conseguita dal candidato sindaco superstite più votato, con un radicale stravolgimento del sistema che vuole nei comuni fino a 15.000 abitanti - a differenza dai comuni maggiori - una rigida e vincolata consonanza fra sindaco e maggioranza consiliare». Nell'altra evenienza, «la lista collegata al sindaco premorto non solo rimane di fatto esclusa dalla consultazione per la elezione del sindaco in ragione della automatica ineleggibilità del proprio candidato a tale carica perché premorto; ma [...] rimane esclusa *a priori* dalla possibilità sia di conseguire il premio di maggioranza (dovendosi questo attribuire in ogni caso alla diversa lista collegata con quello, tra i candidati a sindaco superstiti, che abbia riportato il maggior numero di voti e che per ciò venga eletto), sia anche di ottenere la semplice maggioranza dei seggi in consiglio (posto che i due terzi dei seggi, come si è detto, spettano all'altra lista collegata con il sindaco eletto). E ciò - si noti - anche quando il candidato sindaco superstite riesca eletto avendo conseguito - e con lui la lista ad esso collegata - un consenso minimo tra gli elettori, a fronte - in ipotesi - anche di una plebiscitaria convergenza del corpo elettorale in favore del candidato sindaco deceduto e, di riflesso, della lista a questo collegata».

In definitiva, «[l]'effetto complessivo del meccanismo - affatto peculiare per i comuni fino a 15.000 abitanti - del voto unico congiunto, con automatica attribuzione del premio di maggioranza, comporta [...] che la lista, privata del candidato sindaco perché deceduto, si trova a non poter conseguire mai la maggioranza nel consiglio comunale anche nel caso di raccolta di un consenso ampiamente maggioritario, non potendo essa anche in tal caso esprimere il (candidato) sindaco eletto. La preclusione *ex ante* della possibilità di ottenere la maggioranza nel consiglio comunale, quale conseguenza di un evento casuale, imprevedibile e non imputabile (come il decesso del candidato sindaco), comporta un'irragionevole alterazione del risultato elettorale, alterazione che potrebbe risultare macroscopica nel caso dell'elezione del sindaco con una percentuale di voti ampiamente inferiore a quella raccolta sul nome del diverso candidato sindaco premorto e, di riflesso, attribuita alla lista (contrapposta) a questo collegata. Emerge quindi una compressione clamorosa del diritto di elettorato passivo (dei candidati consiglieri) e del diritto di elettorato attivo (degli elettori), essendo la competizione elettorale per gli uni e gli altri limitata alla sola possibilità di conseguire, o di far conseguire, una partecipazione di minoranza in consiglio, con violazione anche del principio di eguaglianza (per l'irragionevole deteriore trattamento dei candidati consiglieri, già penalizzati di fatto dal venir meno dell'effetto di trascinamento del consenso che può raccogliere il candidato sindaco) nonché del principio della parità del voto (per la aprioristica limitazione, sofferta dagli elettori, del risultato conseguibile). A fronte di ciò sta, sì, l'interesse pubblico, certamente anch'esso di rilievo costituzionale, alla prosecuzione del procedimento elettorale già iniziato, ma questo interesse - proprio perché l'impedimento è insorto prima dell'inizio delle votazioni - ha una assai ridotta consistenza in quanto circoscritta alle sole operazioni preliminari non essendo stato ancora espresso alcun voto, a differenza dalla parallela, ma diversa, ipotesi di decesso, prima del secondo turno di votazione, di uno dei candidati ammessi al ballottaggio nei comuni superiori a 15.000 abitanti. Non rispetta,

quindi, i parametri costituzionali indicati - in considerazione della natura locale della consultazione - il fatto che nel bilanciamento tra tali valori non sia data prevalenza alla esigenza di assicurare il pieno esercizio dell'elettorato attivo e passivo in coerenza con il particolare meccanismo elettorale introdotto per i comuni minori».

Di qui, l'incostituzionalità - per violazione degli artt. 3, 48 e 51 Cost. (assorbita la censura relativa all'art. 97 Cost.) - dell'omessa previsione dell'"azzeramento" dell'*iter* elettorale.

4.6. La sent. 31 ottobre 2012, n. 242 (Pres. Quaranta, Red. Morelli), ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 71, comma 10, del d.lgs. n. 267 del 2000, là dove, riguardo alle elezioni nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti, dispone che, «[o]ve sia stata ammessa e votata una sola lista, sono eletti tutti i candidati compresi nella lista ed il candidato a sindaco collegato, purché [...] il numero dei votanti non sia stato inferiore al 50 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune. Qualora non si siano raggiunte tali percentuali, la elezione è nulla».

Richiamandosi agli artt. 1, secondo comma, 3, 48, primo comma, e 51, primo comma, Cost., il giudice *a quo* lamentava che, nel calcolo della percentuale richiesta per la validità dei suffragi ottenuti dall'unica lista ammessa e votata, fra gli aventi diritto al voto sono compresi i cittadini iscritti all'anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE) (21). Argomentava che «i residenti all'estero non partecipano alla vita locale e non subiscono direttamente gli effetti delle scelte amministrative e normative compiute dagli organi elettivi, sicché condizionare la validità delle elezioni al raggiungimento di un *quorum* dei votanti rapportato anche ai residenti all'estero iscritti nelle liste elettorali, indipendentemente dal fatto che abbiano o meno esercitato il diritto di voto, finisce col far dipendere la validità delle elezioni da un elemento estrinseco alla compagine elettorale». Per via della disposizione indubbiata, infatti, il voto degli abitanti è «condizionato da quello (eccessivamente enfatizzato per un retaggio storico culturale male interpretato) dei residenti all'estero avulso dalla partecipazione responsabile alla vita democratica». Donde la richiesta di una pronuncia che "estromettesse" gli iscritti all'AIRE dal computo del predetto *quorum* partecipativo.

La motivazione del rigetto è stringata, ma non priva di una venatura critica: «[n]ell'operare il bilanciamento del diritto elettorale degli abitanti con quello dei cittadini residenti all'estero, tra le due soluzioni possibili - quella di garantire con pienezza il diritto dei non residenti iscritti all'AIRE alla appartenenza al corpo elettorale locale sì da concorrere al calcolo del *quorum* per la validità delle elezioni in condizioni di perfetta parità con i cittadini residenti, e quella di assicurare ampia ed incondizionata garanzia ai diritti politici di questi ultimi - il legislatore del 2000 ha optato per la prima soluzione, emanando la norma la cui legittimità costituzionale è revocata in dubbio con l'ordinanza di rimessione. // Le considerazioni del rimettente sugli inconvenienti derivanti dalla assenza (cui è auspicabile che il legislatore ponga rimedio) di una normativa agevolativa del voto dei residenti all'estero con riguardo alle elezioni amministrative, e i rilievi dello stesso giudice diretti ad una "diversa formulazione" della norma in esame, anche in ragione dei segnalati suoi profili di non piena coerenza, nel testo attuale, con la disciplina di settore, se inducono a ritenere opportuna, da parte del legislatore, una rimeditazione del bilanciamento di interessi attuato in detta norma, tuttavia non ne evidenziano un tasso di irragionevolezza manifesta, tale da comportarne la caducazione da parte di questa Corte».

Né può invocarsi, in senso contrario, il precedente costituito dalla sent. 4 maggio 2005, n. 173 (Pres. Conti, Red. Capotosti), la quale ha ritenuto compatibile con gli artt. 3 e 48 Cost. una disposizione adottata (nell'ambito, peraltro, della sua competenza primaria (22)) dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, che esclude gli iscritti all'AIRE dal *quorum* del 50%, richiesto per la validità dell'elezione del Sindaco nei Comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, allorché sia presentata una sola lista ovvero un solo gruppo di liste collegate (23). In quella occasione, infatti, la Corte aveva ritenuto che un siffatto «regime speciale» trovasse «la sua giustificazione nell'alto tasso di emigrazione che caratterizza alcune aree della Regione Friuli-Venezia Giulia». Ma questo, «all'evidenza, non comporta, specularmente, l'irragionevolezza, che rilevarebbe solo ove manifesta, della non coincidente soluzione adottata dal legislatore statale, basata su una ponderazione di interessi non mirata a circoscritte specifiche realtà territoriali, ma riferita ad un quadro più generale [...], e volta ad un (non irragionevole, appunto) bilanciamento del diritto al voto dei residenti con quello degli iscritti all'AIRE».

## **5. Le pronunce in tema di elezioni politiche: sent. n. 1 del 2014**

La sent. 13 gennaio 2014, n. 1 (Pres. Silvestri, Red. Tesaurò), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 («Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati»), e del d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533 («Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica»), come modificate dalla l. 21 dicembre 2005, n. 270 («Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica»), e precisamente: a) dell'art. 83, comma 1, n. 5, e comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957, e dell'art. 17, commi 2 e 4, del d.lgs. n. 533 del 1993, i quali prevedono l'attribuzione di un premio di maggioranza pari a 340 seggi alla Camera (su scala nazionale) e al 55% dei seggi al Senato (su scala regionale); b) degli artt. 4, comma 2, e 59 del d.P.R. n. 361 del 1957, e dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 533 del 1993, nella parte in cui, prevedendo il voto di lista, non consentono all'elettore di esprimere alcuna preferenza per i candidati (24).

Il giudice *a quo* denunciava, nel complesso, la violazione degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, 49, 56, primo comma, 58, primo comma, 67 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 3 del Protocollo n. 1 alla Cedu («Diritto a libere elezioni»).

5.1.1. Le disposizioni sul premio di maggioranza alla Camera «non superano lo scrutinio di proporzionalità e di ragionevolezza, al quale soggiacciono anche le norme inerenti ai sistemi elettorali»: scrutinio che richiede di valutare la congruità del rapporto tra mezzi e fini (25).

Premesso che il premio di maggioranza persegue lo scopo, costituzionalmente legittimo, di «agevolare la formazione di una adeguata maggioranza parlamentare», e quindi «di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale», la Corte ha osservato che le disposizioni in parola attribuiscono automaticamente detto premio alla lista (o coalizione di liste) che abbia conseguito la maggioranza relativa dei voti, quale che ne sia la consistenza, sicché può trattarsi di «un numero anche molto



elevato di seggi, tale da trasformare, in ipotesi, una formazione che ha conseguito una percentuale pur molto ridotta di suffragi in quella che raggiunge la maggioranza assoluta dei componenti dell'assemblea». In tal modo, esse «rovesciano la *ratio* della formula elettorale prescelta dallo stesso legislatore del 2005, che è quella di assicurare la rappresentatività dell'assemblea parlamentare», e «producono una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l'art. 1, secondo comma, Cost.»; ovverosia «consentono una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della "rappresentanza politica nazionale" (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di "una caratterizzazione tipica ed infungibile" (sentenza n. 106 del 2002), fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali».

Siffatto «meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza [...] è pertanto tale da determinare un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto (art. 48, secondo comma, Cost.). Esso, infatti, pur non vincolando il legislatore ordinario alla scelta di un determinato sistema, esige comunque che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi [...] ed assume sfumature diverse in funzione del sistema elettorale prescelto. In ordinamenti costituzionali omogenei a quello italiano, nei quali pure è contemplato detto principio e non è costituzionalizzata la formula elettorale, il giudice costituzionale ha espressamente riconosciuto, da tempo, che, qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del "peso" del voto "in uscita", ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare (BVerfGE, sentenza 3/11 del 25 luglio 2012; ma v. già la sentenza n. 197 del 22 maggio 1979 e la sentenza n. 1 del 5 aprile 1952)».

In definitiva, «[l]e norme censurate, pur perseguendo un obiettivo di rilievo costituzionale, qual è quello della stabilità del governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare, dettano una disciplina che non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, ponendosi in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.», in quanto «non è proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, posto che determina 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».

5.1.2. Stesso discorso per le disposizioni sul premio di maggioranza al Senato: queste «contengono una disciplina manifestamente irragionevole, che comprime la rappresentatività dell'assemblea parlamentare, attraverso la quale si esprime la sovranità popolare, in misura sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito (garantire la stabilità di governo e l'efficienza decisionale del sistema), incidendo anche sull'eguaglianza del voto, in violazione degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.».

Nel caso di Palazzo Madama, per giunta, «il *test* di proporzionalità evidenzia, oltre al difetto di proporzionalità in senso stretto della disciplina censurata, anche l'inidoneità della stessa al raggiungimento dell'obiettivo perseguito, in modo più netto rispetto alla disciplina prevista per l'elezione della Camera dei deputati. Essa, infatti, stabilendo che l'attribuzione del premio di maggioranza è su scala regionale, produce l'effetto che la maggioranza in seno all'assemblea del Senato sia il risultato casuale di una somma di premi regionali, che può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea. Ciò rischia di compromettere sia il funzionamento della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione repubblicana, nella quale il Governo deve avere la fiducia delle due Camere (art. 94, primo comma, Cost.), sia l'esercizio della funzione legislativa, che l'art. 70 Cost. attribuisce collettivamente alla Camera ed al Senato. In definitiva, rischia di vanificare il risultato che si intende conseguire con un'adeguata stabilità della maggioranza parlamentare e del governo. E benché tali profili costituiscano, in larga misura, l'oggetto di scelte politiche riservate al legislatore ordinario, questa Corte ha tuttavia il dovere di verificare se la disciplina legislativa violi manifestamente, come nella specie, i principi di proporzionalità e ragionevolezza e, pertanto, sia lesiva degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.» (26).

5.2. Quanto alle disposizioni le quali prevedono che l'elezione dei parlamentari abbia luogo esclusivamente tramite "liste bloccate", la Corte ha messo in evidenza che, nel sistema configurato dal legislatore del 2005, l'elettore può esprimere il proprio voto soltanto per una delle liste concorrenti, recanti ciascuna un elenco di candidati in numero non inferiore a un terzo e non superiore ai seggi assegnati alla circoscrizione; le circoscrizioni elettorali corrispondono ai territori regionali, con l'eccezione, per la Camera, delle Regioni di maggiori dimensioni, dove le circoscrizioni sono due (Piemonte, Veneto, Lazio, Campania e Sicilia) o tre (Lombardia); la ripartizione dei seggi tra le liste concorrenti è effettuata in ragione proporzionale, con l'eventuale attribuzione del premio di maggioranza (che, nel caso del Senato, è «di coalizione regionale»); e sono proclamati eletti, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista medesima, secondo l'ordine in cui vi compaiono.

Tutto ciò fa sì che l'elettore non possa in alcuna maniera «incidere sull'elezione dei propri rappresentanti, la quale dipende, oltre che, ovviamente, dal numero dei seggi ottenuti dalla lista di appartenenza, dall'ordine di presentazione dei candidati nella stessa, ordine di presentazione che è sostanzialmente deciso dai partiti. La scelta dell'elettore, in altri termini, si traduce in un voto di preferenza esclusivamente per la lista, che - in quanto presentata in circoscrizioni elettorali molto ampie [...] - contiene un numero assai elevato

di candidati, che può corrispondere all'intero numero dei seggi assegnati alla circoscrizione, e li rende, di conseguenza, difficilmente conoscibili dall'elettore stesso».

L'anzidetta disciplina, dunque, «priva l'elettore di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti, scelta che è totalmente rimessa ai partiti», e così «ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione». Per la sua singolarità, inoltre, essa risulta «non comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali)».

In definitiva, le disposizioni censurate, nell'escludere le preferenze, sono «tali da alterare per l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti. Anzi, impedendo che esso si costituisca correttamente e direttamente, coartano la libertà di scelta degli elettori nell'elezione dei propri rappresentanti in Parlamento, che costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare, e pertanto contraddicono il principio democratico, incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all'art. 48 Cost.».

## **6. Segue: sent. n. 35 del 2017**

La sent. 9 febbraio 2017, n. 35 (Pres. Grossi, Red. Zanon), ha in parte dichiarato inammissibili, in parte accolto e in parte rigettato svariate questioni di legittimità costituzionale relative al sistema di elezione della Camera dei deputati, quale risultante a seguito della modifiche introdotte dalla l. n. 270 del 2005 e dalla l. 6 maggio 2015, n. 52 («Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati»). Qui ci soffermiamo soltanto sulle questioni decise nel merito.

6.1. Sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi: a) l'art. 1, comma 1, lett. f), della l. n. 52 del 2015, e gli artt. 1, comma 2, e 83, comma 5, del d.P.R. n. 361 del 1957, come novellati dall'art. 2, commi 1 e 25, della l. n. 52 del 2015, là dove è previsto che, qualora al primo turno nessuna lista abbia ottenuto almeno il 40% del totale dei voti validi espressi, si faccia luogo ad turno di ballottaggio fra le due liste più votate, purché queste abbiano conseguito almeno il 3% (ovvero, nel caso di liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, il 20%) dei voti validi espressi; b) l'art. 85 del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificato dall'art. 2, comma 27, della l. n. 52 del 2015, nella parte in cui consente al deputato eletto in più collegi plurinominali di dichiarare alla Presidenza della Camera dei deputati, entro otto giorni dalla data dell'ultima proclamazione, quale collegio plurinominali prescelga.

6.1.1. Con riguardo alle disposizioni *sub* a), i giudici rimettenti deducevano la violazione degli artt. 1, secondo comma, 3, e 48, secondo comma, Cost., per via del carattere "artificioso" - *id est* non corrispondente ad un effettivo radicamento nel corpo elettorale - della maggioranza risultante dal ballottaggio.

Condividendo tali censure, la Corte ha ravvisato nel meccanismo premiale introdotto dalla l. n. 52 del 2015 un effetto distorsivo analogo a quello già sanzionato con la sent. n. 1 del 2014: vale a dire un'eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa.

Nel sistema delineato dalla precitata legge, infatti, il secondo turno non costituisce altro che la prosecuzione del primo - tant'è che ad esso accedono soltanto le due liste più votate; non sono ammessi apparentamenti o collegamenti fra i due turni; e la ripartizione percentuale dei seggi rimane in ogni caso, per tutte le liste diverse da quella vincente, compresa la lista che ha perduto al ballottaggio, la stessa del primo turno - e mira a consentire il raggiungimento di quella soglia minima di voti che nessuna delle liste in competizione aveva ottenuto in prima battuta (soglia che, scontrandosi due sole liste, sarà necessariamente la maggioranza assoluta dei suffragi). Sennonché «una lista può accedere al turno di ballottaggio anche avendo conseguito, al primo turno, un consenso esiguo, e ciononostante ottenere il premio, vedendo più che raddoppiati i seggi che avrebbe conseguito sulla base dei voti ottenuti al primo turno».

Siffatta modalità di attribuzione del premio di maggioranza stravolge l'impianto proporzionale della legge del 2015 e determina «uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di uguaglianza del voto, trasformando artificialmente una lista che vanta un consenso limitato, ed in ipotesi anche esiguo, in maggioranza assoluta». Detto altrimenti, «il perseguimento della finalità di creare una maggioranza politica governante in seno all'assemblea rappresentativa, destinata ad assicurare (e non solo a favorire) la stabilità del governo, avviene a prezzo di una valutazione del peso del voto in uscita fortemente diseguale, al fine dell'attribuzione finale dei seggi alla Camera, in lesione dell'art. 48, secondo comma, Cost.».

Dunque - ha sottolineato la Corte - «non è il turno di ballottaggio fra liste in sé, in astratto considerato, a risultare costituzionalmente illegittimo, perché in radice incompatibile con i principi costituzionali evocati. In contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost. sono invece le specifiche disposizioni della legge n. 52 del 2015, per il modo in cui hanno concretamente disciplinato tale turno, in relazione all'elezione della Camera dei deputati».

Nella generalità dei sistemi maggioritari, del resto, si ricorre al ballottaggio per eleggere singoli candidati in collegi uninominali di ridotte dimensioni, così da garantire un'ampia rappresentatività. Per contro, risponde «ad una logica diversa - presentandosi quale istanza risolutiva all'interno di una competizione elettorale selettiva fra le sole due liste risultate più forti, nell'ambito di un collegio unico nazionale - l'assegnazione di un premio di maggioranza, innestato su una formula elettorale in prevalenza proporzionale, finalizzato a completare la composizione dell'assemblea rappresentativa, con l'obiettivo di assicurare (e non solo di favorire) la presenza, in quest'ultima, di una maggioranza politica governante. Se utilizzato in un tale contesto, che trasforma in radice la logica e lo scopo della competizione elettorale (gli elettori non votano per eleggere un solo rappresentante di un collegio elettorale di limitate dimensioni, ma per decidere a quale forza politica spetti, nell'ambito di un ramo del Parlamento nazionale, sostenere il governo del Paese), un turno di ballottaggio a scrutinio di lista non può non essere disciplinato alla luce della complessiva funzione che spetta ad un'assemblea elettiva nel contesto di un regime parlamentare».

Sotto questo profilo, non va dimenticato che, «[n]ella forma di governo parlamentare disegnata dalla Costituzione, la Camera dei deputati è una delle due sedi della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), accanto al Senato della Repubblica. In

posizione paritaria con quest'ultimo, la Camera concede la fiducia al Governo ed è titolare delle funzioni di indirizzo politico (art. 94 Cost.) e legislativa (art. 70 Cost.). L'applicazione di un sistema con turno di ballottaggio risolutivo, a scrutinio di lista, dovrebbe necessariamente tenere conto della specifica funzione e posizione costituzionale di una tale assemblea, organo fondamentale nell'assetto democratico dell'intero ordinamento, considerando che, in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività».

Peraltro, «l'affermata illegittimità costituzionale delle disposizioni scrutinate» - precisa la pronuncia - «non ha alcuna conseguenza né influenza sulla ben diversa disciplina del secondo turno prevista nei Comuni di maggiori dimensioni, già positivamente esaminata da questa Corte [...]. Tale disciplina risponde, infatti, ad una logica distinta da quella che ispira la legge n. 52 del 2015. È pur vero che nel sistema elettorale comunale l'elezione di una carica monocratica, quale è il sindaco, alla quale il ballottaggio è primariamente funzionale, influisce in parte anche sulla composizione dell'organo rappresentativo. Ma ciò che più conta è che quel sistema si colloca all'interno di un assetto istituzionale caratterizzato dall'elezione diretta del titolare del potere esecutivo locale, quindi ben diverso dalla forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione a livello nazionale».

Attualmente, dunque, il premio di maggioranza è assegnato alla lista che al primo (e unico) turno abbia ottenuto almeno il 40% del totale dei voti validi espressi, altrimenti i seggi sono ripartiti per intero col criterio proporzionale (ferme restando le suddette clausole di sbarramento).

6.1.2. Con riguardo alla disposizione *sub b*), i giudici rimettenti deducevano la violazione degli artt. 3 e 48 Cost., ponendo l'accento sull'arbitrarietà della scelta del collegio da parte del capolista plurieletto.

La Corte ha argomentato che «[l']assenza nella disposizione censurata di un criterio oggettivo, rispettoso della volontà degli elettori e idoneo a determinare la scelta del capolista eletto in più collegi, è in contraddizione manifesta con la logica dell'indicazione personale dell'eletto da parte dell'elettore, che pure la legge n. 52 del 2015 ha in parte accolto, permettendo l'espressione del voto di preferenza. L'opzione arbitraria consente al capolista bloccato eletto in più collegi di essere titolare non solo del potere di prescegliere il collegio d'elezione, ma altresì, indirettamente, anche di un improprio potere di designazione del rappresentante di un dato collegio elettorale, secondo una logica idonea, in ultima analisi, a condizionare l'effetto utile dei voti di preferenza espressi dagli elettori».

È vero che la libera scelta del collegio d'elezione da parte del candidato plurieletto era prevista anche nel sistema proporzionale antecedente al 1993 (27). In quel sistema, però, «il voto di preferenza poteva essere accordato a qualunque candidato, il quale, se eletto in più circoscrizioni, ragionevolmente poteva scegliere a discrezione quella in cui essere proclamato», e «l'accesso alle multicandidature non era riservato ai capilista, ma anche agli altri candidati». Diversamente, nel «sistema introdotto dalla legge n. 52 del 2015 [...], solo i capilista sono bloccati e possono candidarsi in più collegi, e sono costoro a

determinare poi, con la loro opzione, l'elezione - o la mancata elezione - di candidati che hanno invece ottenuto voti di preferenza».

In definitiva, «l'opzione arbitraria affida irragionevolmente alla decisione del capolista il destino del voto di preferenza espresso dall'elettore nel collegio prescelto, determinando una distorsione del suo esito in uscita, in violazione non solo del principio dell'uguaglianza ma anche della personalità del voto, tutelati dagli artt. 3 e 48, secondo comma, Cost. Né la garanzia di alcun altro interesse di rango costituzionale potrebbe bilanciare tale lesione, poiché la libera scelta dell'ambito territoriale in cui essere eletto - al fine di instaurare uno specifico legame, in termini di responsabilità politica, con il corpo degli elettori appartenenti ad un determinato collegio - potrebbe semmai essere invocata da un capolista che in quel collegio abbia guadagnato l'elezione con le preferenze, ma non certo, ed in ipotesi a danno di candidati che le preferenze hanno ottenuto, da un capolista bloccato».

A seguito della declaratoria d'incostituzionalità, l'individuazione del collegio ha luogo tramite sorteggio, come già previsto, in via residuale, dall'art. 85 del d.P.R. n. 361 del 1957; «[m]a appartiene con evidenza alla responsabilità del legislatore sostituire tale criterio con altra più adeguata regola, rispettosa della volontà degli elettori». La Consulta ne ipotizza due: «solo in via meramente esemplificativa, secondo una logica volta a premiare il voto di preferenza espresso dagli elettori, potrebbe stabilirsi che il capolista candidato in più collegi debba esser proclamato eletto nel collegio in cui il candidato della medesima lista - il quale sarebbe eletto in luogo del capolista - abbia riportato, in percentuale, meno voti di preferenza rispetto a quelli ottenuti dai candidati in altri collegi con lo stesso capolista. Ancora, secondo una logica assai diversa, tesa a valorizzare il rilievo e la visibilità della sua candidatura, potrebbe invece prevedersi che il capolista candidato in più collegi debba essere proclamato eletto in quello dove la rispettiva lista ha ottenuto, sempre in percentuale, la maggiore cifra elettorale, in relazione agli altri collegi in cui lo stesso si era presentato quale capolista».

6.2. Non sono state accolte, invece, le questioni di legittimità costituzionale - tutte sollevate in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost. - dell'art. 1, comma 1, lett. f), della l. n. 52 del 2015, e degli artt. 1, 83, commi 1, nn. 5) e 6), 2, 3, 4 e 5, e 83-bis, comma 1, nn. 1), 2), 3) e 4), del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituiti o aggiunti dall'art. 2, commi 1 e 25, della l. n. 52 del 2015, nella parte in cui stabiliscono che: a) sono attribuiti 340 seggi alla lista che, al primo turno di votazione, consegua, a livello nazionale, il 40% dei voti validi espressi; b) qualora, al primo turno, due liste superino il 40% dei voti validi, il premio di maggioranza è comunque attribuito alla lista che ha ottenuto più voti.

6.2.1. Con riguardo alla disposizione *sub* a), il giudice rimettente lamentava, sulla base di alcuni calcoli matematici, un'irragionevole compressione dell'eguaglianza del voto e della rappresentatività della Camera.

Nella pronuncia si afferma che la previsione di una soglia minima di voti pari al 40% per l'attribuzione del premio di maggioranza «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 obbiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo

decisionale, dall'altro». Tale soglia, d'altronde, è coerente con la stessa *ratio* del premio di cui si discute, che è "di maggioranza" e non "di governabilità".

Non giova opporre che detta soglia è calcolata sul totale dei voti validi espressi, anziché degli aventi diritto al voto, e che accanto al premio di maggioranza è prevista, come correttivo alla rappresentatività, una clausola di sbarramento del 3% sui voti validi espressi a livello nazionale, quale condizione per l'accesso delle liste al riparto dei seggi. Da un lato, infatti, «[p]ur non potendosi in astratto escludere che, in periodi di forte astensione dal voto, l'attribuzione del premio avvenga a favore di una lista che dispone di un'esigua rappresentatività reale, condizionare il premio al raggiungimento di una soglia calcolata sui voti validi espressi ovvero sugli aventi diritto costituisce oggetto di una delicata scelta politica, demandata alla discrezionalità del legislatore e non certo soluzione costituzionalmente obbligata». Dall'altro, quella del 3% è una clausola di sbarramento «non irragionevolmente elevata, che non determina, di per sé, una sproporzionata distorsione della rappresentatività dell'organo elettivo». È «[b]en vero che qualsiasi soglia di sbarramento comporta un'artificiale alterazione della rappresentatività di un organo elettivo, che in astratto potrebbe aggravare la distorsione pure indotta dal premio. Ma non è manifestamente irragionevole che il legislatore, in considerazione del sistema politico-partitico che intende disciplinare attraverso le regole elettorali, ricorra contemporaneamente, nella sua discrezionalità, a entrambi tali meccanismi. Del resto, se il premio ha lo scopo di assicurare l'esistenza di una maggioranza, una ragionevole soglia di sbarramento può a sua volta contribuire allo scopo di non ostacolarne la formazione. Né è da trascurare che la soglia può favorire la formazione di un'opposizione non eccessivamente frammentata, così attenuando, anziché aggravando, i disequilibri indotti dalla stessa previsione del premio di maggioranza».

6.2.2. Con riguardo alla disposizione *sub* b), il giudice rimettente sosteneva che, per effetto della distorsione derivante dall'attribuzione del premio di maggioranza, la seconda lista più votata finisce col subire un'irragionevole riduzione del proprio numero di deputati.

«Sull'esito del voto al primo turno» - ha sentenziato la Corte - «possono essere formulate varie ipotesi, il cui realizzarsi è più o meno probabile o possibile, a seconda del concreto atteggiarsi del sistema politico. Ma è comunque nella logica di un sistema elettorale con premio di maggioranza che alle liste di minoranza, a prescindere dalla percentuale di voti raggiunta, sia attribuito un numero di seggi inferiore rispetto a quello che sarebbe loro assegnato nell'ambito di un sistema proporzionale senza correttivi. Tale logica, ovviamente, vale anche per la lista che giunge seconda, né rileva la circostanza che anch'essa abbia ottenuto il 40 per cento dei voti validi, ma un numero totale di voti inferiore, in assoluto, rispetto alla lista vincente».

Sarebbe invece viziato da «intrinseca contraddittorietà [...] un sistema elettorale, quale quello prefigurato dal rimettente, che stabilisca di non assegnare il premio se al primo turno due liste superino il 40 per cento dei voti, ovvero se lo scarto di voti tra la lista vincente e le altre non corrisponda ad una determinata quantità o percentuale».

6.2.3. Sempre con riguardo alla disposizione *sub* b), uno dei giudici rimettenti sosteneva che essa imporrebbe irragionevolmente di procedere al ballottaggio anche nel caso in cui, al primo turno, una lista abbia ottenuto 340 seggi, ma non il 40% dei voti validi espressi.

Muovendo da una lettura logico-sistematica della l. n. 52 del 2015, la Consulta ha chiarito che, qualora una lista abbia già ottenuto 340 seggi, a prescindere dalla percentuale dei voti riportati, non deve farsi luogo al turno di ballottaggio.

6.3. Sono state altresì rigettate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. a), d) ed e), della l. n. 52 del 2015, e dell'art. 83, comma 1, n. 8), del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituito dall'art. 2, comma 25, della l. n. 52 del 2015, là dove si prevede che, se una lista ha esaurito in una circoscrizione il numero dei candidati potenzialmente eleggibili, i seggi spettanti a quella lista vengono trasferiti in un'altra circoscrizione in cui vi siano candidati in eccedenza (c.d. traslazione dei seggi).

Il giudice *a quo* deduceva, con riferimento all'art. 56, primo e quarto comma, Cost., la violazione dei principi della rappresentanza territoriale e della responsabilità dell'eletto verso i propri elettori.

Nella pronuncia si evidenzia come la l. n. 52 del 2015 preveda una serie di cautele finalizzate proprio ad evitare lo slittamento dei seggi da una circoscrizione ad un'altra, onde questo può verificarsi soltanto in casi eccezionali e residuali, che tuttavia sono inevitabili. Premessa la «necessità di interpretare il disposto di cui all'art. 56, quarto comma, Cost. in modo non isolato, ma in sistematica lettura con i principi desumibili dagli artt. 67 e 48 Cost.», la Corte ha osservato che il meccanismo di assegnazione dei seggi nelle circoscrizioni previsto dalla predetta legge «costituisce l'esito del bilanciamento fra principi ed esigenze diversi, non sempre tra loro perfettamente armonizzabili. // Da un lato, il principio desumibile, appunto, dall'art. 56, quarto comma, Cost., posto a garanzia di una rappresentanza commisurata alla popolazione di ciascuna porzione del territorio nazionale; dall'altro, la necessità di consentire l'attribuzione dei seggi sulla base della cifra elettorale nazionale conseguita da ciascuna lista (soluzione, tra l'altro, funzionale - nel sistema elettorale ora in esame - allo scopo di individuare le liste che superano la soglia di sbarramento del 3 per cento [...], nonché la lista cui eventualmente attribuire il premio di maggioranza); infine l'esigenza di tenere conto, nella prospettiva degli elettori, del consenso ottenuto da ciascuna lista nelle singole circoscrizioni, alla luce dell'art. 48 Cost.».

Il quarto comma dell'art. 56 Cost. «non può essere infatti inteso nel senso di richiedere, quale soluzione costituzionalmente obbligata, un'assegnazione di seggi interamente conchiusa all'interno delle singole circoscrizioni, senza tener conto dei voti che le liste ottengono a livello nazionale (come, ad esempio, nel caso di un sistema elettorale interamente fondato su collegi uninominali a turno unico; oppure di un sistema proporzionale con riparto dei seggi solo a livello circoscrizionale, senza alcun recupero dei resti a livello nazionale)». Esso «non è preordinato a garantire la rappresentanza dei territori in sé considerati [...], ma [...] tutela la distinta esigenza di una distribuzione dei seggi in proporzione alla popolazione delle diverse parti del territorio nazionale: la Camera resta, infatti, sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), e la ripartizione in circoscrizioni non fa venir meno l'unità del corpo elettorale nazionale, essendo le singole circoscrizioni altrettante articolazioni di questo nelle varie parti del territorio». Nel sistema in parola, dove il riparto dei seggi avviene a livello nazionale, quel disposto «deve essere quindi osservato fin tanto che ciò sia ragionevolmente possibile, senza escludere la



legittimità di residuali ed inevitabili ipotesi di traslazione di seggi da una circoscrizione ad un'altra».

In definitiva, non sussiste alcuna violazione dell'art. 56 Cost.: né del quarto comma, «poiché la traslazione di un seggio da una circoscrizione ad un'altra costituisce, nella procedura di assegnazione dei seggi, un'ipotesi residuale, che può verificarsi, per ragioni matematiche e casuali, solo quando non sia stato possibile, applicando le disposizioni vigenti, individuare nessuna circoscrizione in cui siano compresenti una lista eccedentaria ed una deficitaria con parti decimali dei quozienti non utilizzati»; né del primo comma, giacché questo, «esigendo che l'elezione dei deputati avvenga direttamente ad opera degli elettori, senza intermediazione alcuna, non viene in considerazione in relazione alle disposizioni censurate».

6.4. Infine, sono state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. g), della l. n. 52 del 2015, e degli artt. 18-*bis*, comma 3, primo periodo, 19, comma 1, primo periodo, e 84, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957, come novellati dall'art. 2, commi 10, lett. c), 11 e 26, della l. n. 52 del 2015, nella parte in cui prevedono che, in ogni collegio, le liste sono composte da un candidato capolista e da un elenco di candidati, tra i quali ultimi l'elettore può esprimere fino a due preferenze per candidati di sesso diverso scelti tra quelli non capilista.

Il giudice *a quo* esponeva che, in virtù di tale norma, è assai probabile che soltanto la lista beneficiaria del premio di maggioranza avrà deputati eletti con le preferenze, mentre i deputati eletti nelle liste di minoranza saranno unicamente o prevalentemente capilista bloccati. Ne inferiva la violazione dell'art. 48, secondo comma, Cost. (e, nel solo dispositivo dell'ordinanza di rimessione, degli artt. 1, primo e secondo comma, 2, 51, primo comma, e 56, primo e quarto comma, Cost.).

La Corte ha argomentato che il sistema elettorale introdotto dalla l. n. 52 del 2015 differisce da quello previgente - che la sent. n. 1 del 2014 ha ritenuto essere lesivo della libertà del voto - «per tre aspetti essenziali: le liste sono presentate in cento collegi plurinominali di dimensioni ridotte, e sono dunque formate da un numero assai inferiore di candidati; l'unico candidato bloccato è il capolista, il cui nome compare sulla scheda elettorale (ciò che valorizza la sua preventiva conoscibilità da parte degli elettori); l'elettore può, infine, esprimere sino a due preferenze, per candidati di sesso diverso tra quelli che non sono capilista».

Oltretutto, «la selezione e la presentazione delle candidature [...], nonché, come nel caso di specie, l'indicazione di candidati capilista, è anche espressione della posizione assegnata ai partiti politici dall'art. 49 Cost., considerando, peraltro, che tale indicazione, tanto più delicata in quanto quei candidati sono bloccati, deve essere svolta alla luce del ruolo che la Costituzione assegna ai partiti, quali associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale».

Del resto - ha concluso la Corte - «l'effetto del quale il giudice *a quo* in prevalenza si duole - le liste di minoranza potrebbero avere eletti solo tra i capilista bloccati - costituisce una conseguenza (certo rilevante politicamente) che deriva, di fatto, anche dal modo in cui il sistema dei partiti è concretamente articolato, e che non può, di per sé, tradursi in un vizio

d'illegittimità costituzionale». Senza considerare che «molte sono le variabili in grado di determinare quanti candidati sono eletti con o senza preferenze: oltre al numero dei capilista candidati in più collegi, che possono liberare seggi da assegnare ad eletti con preferenze, rileva anche la diffusione, sul territorio nazionale, del consenso che ciascuna lista ottiene. L'effetto temuto presuppone che tale consenso sia omogeneamente diffuso per tutte le liste di minoranza. Laddove esso sia invece concentrato soprattutto in determinati collegi, una lista potrà conseguire, in questi, più di un seggio, eleggendo così, oltre al capolista, uno o più candidati con preferenze».

## 7. Bibliografia

P.A. CAPOTOSTI, *Riforma elettorale e assetti di governo nella transizione*, in AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, I, Milano, 1999, 191 ss.

S. CASSESE (a cura di), *Riforme istituzionali e disciplina della politica*, Milano, 2015.

A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Bologna, 2005.

J.M. COLOMER (edited by), *Handbook of Electoral System Choice*, London, 2004.

G.W. COX, *I voti che contano. Il coordinamento strategico nei sistemi elettorali*, Bologna, 2005.

R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, 2008.

M. D'AMICO, S. CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, 2014.

A. DI GIOVINE, S. SICARDI, *Rappresentatività e governabilità: il dilemma delle macchine che fanno parlare il popolo*, in *Riv. dir. cost.*, 1998, 114 ss.

G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000.

D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia. Un'analisi comparata*, Bologna, 2009.

S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padova, 1995.

F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981.

M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, 1995.

M. OLIVIERO, M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Torino, 2007.

G. PASQUINO, *Nuovo corso di scienza politica*, Bologna, 2009.

G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, Bologna, 2006.

A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Napoli, 2014.

G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 2013.

G. SCHEPIS, *I sistemi elettorali. Teoria, tecnica, legislazioni positive*, Empoli, 1955.

L. TRUCCO, *Fondamenti di diritto e legislazione elettorale*, Torino, 2011.

**Note:**

(\*) Dottore di ricerca in diritto costituzionale.

(1) In questa sede, esamineremo soltanto la giurisprudenza relativa alla legislazione statale in materia di elezioni amministrative e politiche, escluse quelle dei parlamentari europei [sulle quali, peraltro, v. Corte cost., sentt. 15 giugno 2015, n. 110 (Pres. Criscuolo, Red. de Pretis); 22 luglio 2010, n. 271 (Pres. Amirante, Red. Cassese); 17 marzo 2006, n. 104 (Pres. Marini, Red. Cassese)]. Esulano *ratione materiae* dalla nostra indagine le decisioni concernenti le varie cause di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità.

(2) V. le pronunce menzionate in prosieguo, alle quali *adde* le sentt. 24 settembre 2015, n. 193 (Pres. Criscuolo, Red. Amato), e 14 dicembre 1993, n. 438 (Pres. Casavola, Red. Ferri), nonché l'ord. 15 gennaio 2002, n. 260 (Pres. Ruperto, Red. Mezzanotte).

(3) Cfr. V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma, 1948, 109: «L'on. Giolitti propose di aggiungere al primo comma [dell'art. 56 Cost.] l'indicazione: "secondo il sistema proporzionale". La questione era stata già lungamente dibattuta in sottocommissione, e nella Commissione dei 75, e s'era convenuto allora - pur ammettendosi che le elezioni della Camera dei deputati avrebbero dovuto farsi con il sistema della rappresentanza proporzionale - di non includere nella Costituzione un tipo anziché un altro di sistema elettorale, per non impegnare le future Camere e costringerle a una revisione della Costituzione nel caso che volessero in avvenire adottare un altro sistema. Questa fu l'obiezione che l'on. Ruini fece al proponente, il quale trasformò la sua proposta in ordine del giorno, approvato (A. C., pag. 441) nella seguente formulazione: "L'Assemblea Costituente ritiene che l'elezione dei membri della Camera dei deputati debba avvenire secondo il sistema proporzionale"».

L'adozione di tale sistema era invece imposta, relativamente al Consiglio regionale, dall'art. 25 dello statuto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige, nel testo anteriore alla riforma di cui all'art. 4 della l. cost. 31 gennaio 2001, n. 2 («Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano»), «quale strumento di migliore garanzia per le minoranze linguistiche, giacché consente loro di poter esprimere una rappresentanza che può rispecchiare la consistenza e l'adesione al gruppo, sulla base di una libera e spontanea aggregazione dei suoi componenti»: così, Corte cost., sent. 21 ottobre 1998, n. 356 (Pres. Granata, Red. Mirabelli), che ha dichiarato l'incostituzionalità della legge della medesima Regione 15 maggio 1998, n. 5 («Modifica della legge regionale 8 agosto 1983, n. 7, concernente l'elezione del Consiglio regionale»), poiché introduceva soglie elettorali che ostacolavano l'accesso del gruppo linguistico ladino alla rappresentanza nell'assemblea. Ora l'anzidetto statuto prevede il sistema proporzionale per la sola elezione del Consiglio provinciale di Bolzano (art. 47, terzo comma).

(4) La sanzione della nullità è stata soppressa dall'art. 7 della l. 8 marzo 1989, n. 95 («Norme per l'istituzione dell'albo e per il sorteggio delle persone idonee all'ufficio di scrutatore di seggio elettorale e modifica all'articolo 53 del testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570»).

(5) V. anche Corte cost., sent. 15 aprile 1987, n. 129 (Pres. La Pergola, Red. Ferrari), che ha rigettato analoga questione di costituzionalità.

(6) Cfr. l'art. 11, comma 1, del d.P.R. n. 570 del 1960.

(7) Cfr. l'art. 69, comma 1, del d.P.R. 5 aprile 1951, n. 203 («Approvazione del Testo Unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali»).

(8) Sono l'art. 7, comma 1, ultimo periodo, della l. n. 81 del 1993; l'art. 2 della l. n. 415 del 1993; l'art. 4, comma 2, n. 2, ultimo periodo, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, come modificato dall'art. 1 della l. 4 agosto 1993, n. 277 («Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati»); l'art. 1, comma 6, della l. 23 febbraio 1995, n. 43 («Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario»); gli artt. 41, comma 3, 42, comma 3, e 43, comma 4, ultimo periodo, e comma 5, ultimo periodo (corrispondenti alle rispettive norme degli artt. 18, 19 e 20 della l.r. Trentino-Alto Adige 30 novembre 1994, n. 3) del decreto del Presidente della Giunta regionale del Trentino-Alto Adige 13 gennaio 1995, n. 1/L («Testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali»); l'art. 6, comma 1, ultimo periodo, della l.r. Friuli-Venezia Giulia 9 marzo 1995, n. 14 («Norme per le elezioni comunali nel territorio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nonché modificazioni alla legge regionale 12 settembre 1991, n. 49»); e l'art. 32, commi 3 e 4, della l.r. Valle d'Aosta 9 febbraio 1995, n. 4 («Elezione diretta del sindaco, del vice sindaco e del consiglio comunale»).

(9)... *ex art.* 27, secondo periodo, della l. 11 marzo 1953, n. 87 («Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»).

(10) Sulla parità dei generi nelle competizioni elettorali, v. anche Corte cost., sent. 13 febbraio 2003, n. 49 (Pres. Chieppa, Red. Onida), che ha rigettato una questione di costituzionalità riguardante una legge della Regione Valle d'Aosta.

Com'è noto, la l. cost. 30 maggio 2003, n. 1, ha novellato l'art. 51, primo comma, Cost., stabilendo che «[l]a Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini», al fine appunto di consentire ai cittadini di entrambi i sessi di «accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge». Sicché il problema della legittimità costituzionale delle "quote rosa" può dirsi ormai definitivamente risolto [in questo senso, implicitamente, Corte cost., ord. 27 gennaio 2005, n. 39 (Pres. Contri, Red. Amirante)]. Cfr. l'art. 18-*bis*, comma 3, del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificato dall'art. 2, comma 10, lett. c), della l. n. 52 del 2015 (v. §§ 5 e 6); la l. 23 novembre 2012, n. 215 («Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni»); l'art. 1, comma 137, della l. 7 aprile 2014, n. 56 («Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni»); la l. 22 aprile 2014, n. 65 («Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, recante norme per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, in materia di garanzie per la rappresentanza di genere, e relative disposizioni transitorie inerenti alle elezioni da svolgere nell'anno 2014»); e l'art. 4, comma 1, lett. c-*bis*), della l. 2 luglio 2004, n. 165 («Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione»), come modificato dall'art. 1, comma 1, della l. 15 febbraio 2016, n. 20 («Modifica all'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, recante disposizioni volte a garantire l'equilibrio nella rappresentanza tra donne e uomini nei consigli regionali»).

(11) V., ora, l'art. 73, comma 10, del d.lgs. n. 267 del 2000.

(12) V. anche Corte cost., ord. 20 maggio 1996, n. 160 (Pres. Ferri, Rel. Mirabelli).

(13) V., ora, l'art. 73, comma 10, del d.lgs. n. 267 del 2000.

(14) Eventualità, questa, che in gergo è denominata "anatra zoppa" (*lame duck*).

(15) V., ora, l'art. 73, comma 11, del d.lgs. n. 267 del 2000.

(16) V., ora, l'art. 71, comma 11, del d.lgs. n. 267 del 2000.

(17) V. l'art. 37-*bis* della l. 8 giugno 1990, n. 142 («Ordinamento delle autonomie locali»), introdotto dall'art. 20 della l. n. 81 del 1993; ora, l'art. 53 del d.lgs. n. 267 del 2000.

(18) V. l'art. 6 (nonché, per l'elezione del presidente della provincia, l'art. 8, comma 8) della l. n. 81 del 1993; ora, l'art. 72, comma 6 (nonché, per l'elezione del presidente della provincia, l'art. 74, comma 8), del d.lgs. n. 267 del 2000.

(19) Art. 5, comma 6, della l. n. 81 del 1993; ora, art. 71, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000.

(20) Art. 5, comma 7, della l. n. 81 del 1993; ora, art. 71, comma 8, del d.lgs. n. 267 del 2000.

(21) Tale inclusione non è espressamente prevista dal t.u.e.l., ma si desume dalla normativa in materia di elettorato attivo e di tenuta e revisione delle liste elettorali.

(22) Cfr. l'art. 4, n. 1-*bis*), dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia [numero aggiunto dall'art. 5, comma 1, della l. cost. 23 settembre 1993, n. 2 («Modifiche ed integrazioni agli statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige»)], e l'art. 7 del d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9 («Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni»).

(23) Art. 1, comma 2, della l.r. 11 dicembre 2003, n. 21 («Norme urgenti in materia di enti locali, nonché di uffici di segreteria degli assessori regionali»).

(24) In dottrina, il sistema elettorale introdotto dalla l. n. 270 del 2005 è stato variamente classificato: *misto* (categoria, questa, assai opinabile), *proporzionale spersonalizzato con premio di maggioranza* o - più convincentemente - *maggioritario di coalizione*. Al riguardo, v. Corte eur. dir. uomo, sez. II, 13 marzo 2012, *Saccomanno ed altri c. Italia*.

(25) Già nel vagliare l'ammissibilità di tre richieste di *referendum* abrogativo concernenti la l. n. 270 del 2005, la Corte, pur non potendo esprimere «un giudizio anticipato di legittimità costituzionale», aveva avvertito il «dovere di segnalare al Parlamento l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi»: v. le sentt. 30 gennaio 2008, nn. 15 e 16 (Pres. Bile, Red. Silvestri), § 6.1 in diritto; 24 gennaio 2012, n. 13 (Pres. Quaranta, Red. Cassese), § 3 in diritto.

(26) Sul premio di maggioranza, v. anche Corte cost., sent. 5 dicembre 2014, n. 275 (Pres. Criscuolo, Red. Amato), che ha rigettato una questione di costituzionalità riguardante un decreto del Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige.

(27) V. pure l'art. 41, comma 1, della l. 24 gennaio 1979, n. 18 («Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia»).

Data di pubblicazione: 2 ottobre 2017.