



23 GENNAIO 2019

La giurisprudenza costituzionale italiana in materia elettorale

di Edoardo Sorrentino

Laureato in Giurisprudenza
Università degli Studi di Torino



La giurisprudenza costituzionale italiana in materia elettorale *

di Edoardo Sorrentino

Laureato in Giurisprudenza
Università degli Studi di Torino

Sommario: 1. Introduzione - 2. La sentenza 43 del 1961 - 3. Il principio di ragionevolezza - 4. La sentenza 107 del 1996 - 5. La sentenza 242 del 2012 - 6. Un principio poco chiaro - 7. Una giurisprudenza debole

1. Introduzione

Negli anni più recenti, la Corte Costituzionale ha radicalmente modificato il proprio orientamento circa la materia elettorale. Fino a pochi anni fa si limitava, infatti, a riconoscere la piena discrezionalità del legislatore, motivandola sulla base del fatto che la nostra Costituzione si limita a ribadire i principi tipici dell'esercizio del diritto di voto attivo, la personalità, l'uguaglianza, la libertà e la segretezza, mentre nulla afferma sulla formula elettorale che il legislatore debba assumere, né a livello locale né a livello nazionale. In tal modo la Corte non ha fatto altro che riconoscere l'orientamento generale presente all'interno dell'Assemblea Costituente. È sufficiente rileggerne i verbali per rendersi conto che, pur nel generale favore verso la formula proporzionale, i costituenti preferirono non irrigidire il sistema elettorale in una norma costituzionale, lasciando al legislatore futuro la possibilità di adottare formule maggioritarie o miste¹.

Nell'arco di pochi anni, invece, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di alcune disposizioni contenute nelle leggi elettorali della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica. Nel 2014 è stato il turno del meccanismo premiale contenuto nella legge 21 dicembre 2005, n. 270, un premio di maggioranza pari al 55% dei seggi, attribuito alla Camera dei deputati al partito o alla coalizione che avessero ottenuto la maggioranza relativa dei voti a livello nazionale, senza il raggiungimento di una soglia minima di voti validi. Pur perseguendo l'obiettivo costituzionalmente legittimo della governabilità, infatti, una disciplina premiale del genere “*rovescia la ratio della formula elettorale [proporzionale] prescelta dallo stesso*

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ *Atti dell'Assemblea Costituente, II sottocommissione*, pp. 89-128 e *Atti dell'Assemblea Costituente, Assemblea plenaria*, pp. 436-441

legislatore del 2005”, causando così “una illimitata compressione della rappresentatività dell’assemblea parlamentare [...] sede esclusiva della «rappresentanza politica nazionale»”².

L’illegittimità veniva rilevata anche per la disciplina premiale relativa all’elezione del Senato. Infatti, nel rispetto dell’articolo 57 della Costituzione, che impone l’elezione su base regionale della seconda Camera, la legge 21 dicembre 2005, n. 270, disponeva l’attribuzione di un premio di maggioranza pari al 55% dei seggi di ogni Regione al partito o alla coalizione che avessero conquistato la maggioranza relativa nella Regione stessa. Ciascun premio regionale si sarebbe poi sommato a tutti gli altri per determinare la composizione definitiva del Senato. Una disciplina così congegnata risultava manifestamente irragionevole perché, oltre ad essere innestata in una formula elettorale proporzionale, non era neppure idonea ad agevolare la governabilità. Infatti, la maggioranza del Senato finiva per essere “il risultato casuale di una somma di premi regionali, che può finire per rovesciare il risultato ottenuto [...] su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento”³.

Tre anni dopo, nel 2017 la Corte è stata chiamata a decidere sulla legittimità di alcune norme della legge 6 maggio 2015, n. 52, emanata appositamente per sostituire la legge elettorale del 2005, menomata dalle censure della Consulta. La nuova disciplina era limitata all’elezione dei membri della Camera dei Deputati, dato che il Senato, in virtù di una parallela riforma costituzionale, si pensava non sarebbe più stato eletto direttamente dal corpo elettorale. La legge consisteva in un sistema elettorale proporzionale comprensivo di un premio di maggioranza del 55% dei seggi, attribuito alla lista di partito, e non più alla coalizione, che avesse raggiunto la soglia minima del 40% dei voti validi. Nel caso in cui nessuna lista avesse raggiunto tale soglia, si sarebbe proceduto ad un secondo turno di ballottaggio fra le due liste più votate per l’attribuzione del premio.

La decisione del 2017 non è stata altro che un’applicazione del principio formulato pochi anni prima. Infatti, la Consulta, pur considerando legittima la soglia minima prevista per l’attribuzione del premio al primo turno, ha censurato il turno di ballottaggio in quanto concepito come una prosecuzione del primo turno che sarebbe servita a individuare la lista vincente. Una disciplina dai profili maggioritari come questa, infatti, “non cancella la logica prevalente della legge, fondata su una formula di riparto proporzionale dei seggi”. In tal modo, una lista che avesse ottenuto un consenso esiguo al primo turno, accedendo al ballottaggio,

² Corte Costituzionale, *Sentenza 13 gennaio 2014, n. 1*, pp. 9-10. Per un’ampia analisi della decisione si rimanda a: R. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in *federalismi.it*, n. 2/2014, G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014. Per uno studio più approfondito della decisione e soprattutto dei suoi effetti sistemici si rimanda a: A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2014

³ Corte Costituzionale, *Sentenza 13 gennaio 2014, n. 1*, p. 11

avrebbe potuto anche raddoppiare o triplicare i propri seggi. Ne derivava una compressione della rappresentatività illegittima perché manifestamente irragionevole⁴.

Dal breve esame del contenuto delle due decisioni emerge, in maniera evidente, il nuovo orientamento giurisprudenziale prima annunciato. Sussiste ancora la piena e massima discrezionalità del legislatore nell'adozione della formula elettorale. Tuttavia, ciò non impedisce al giudice delle leggi di valutare la ragionevolezza delle norme elettorali che siano sottoposte al suo scrutinio. In particolare, gli strumenti che correggono il riparto proporzionale dei seggi, come un premio di maggioranza, un secondo turno di ballottaggio o una clausola di sbarramento, non devono causare una compressione del principio della rappresentatività delle assemblee elettive che appaia eccessiva e, perciò, manifestamente irragionevole.

In sintesi, una legge elettorale proporzionale corretta deve riuscire a contemperare gli opposti valori della rappresentatività delle Camere e della governabilità del Paese. Quest'ultima viene catalogata dalla Corte come un interesse di rango costituzionale. Le disposizioni elettorali correttive, perciò, possono legittimamente agevolare il raggiungimento. Tuttavia, il legislatore non può dimenticare il fatto che le assemblee legislative rimangono la sede della rappresentanza politica nazionale ai sensi dell'articolo 67 della Costituzione. È palese la portata rivoluzionaria di questa svolta giurisprudenziale, con la quale la Corte è entrata in un ambito nel quale riuscire a discernere fra un giudizio politico sulla norma e una valutazione giuridica della stessa è un'operazione piuttosto ardua.

Molto è stato scritto al riguardo, soprattutto in merito all'ammissibilità della questione sollevata dalla Corte di Cassazione⁵. È pacifico, infatti, che la Consulta abbia deciso di ignorare gli stringenti requisiti previsti nell'ambito del giudizio incidentale portando come motivazione il fatto che una legge fondamentale per il funzionamento del sistema democratico del Paese non possa sottrarsi al suo controllo di costituzionalità⁶. Pari interesse hanno suscitato in ambito accademico i particolari effetti della decisione del 2014, che non si sono estesi alla validità delle elezioni tenutesi nel 2006, nel 2008 e nel 2013 né ai provvedimenti presi dalle Camere elette in virtù di tali consultazioni. Essi sono stati considerati dalla

⁴ Corte Costituzionale, *Sentenza 25 gennaio 2017, n. 35*, pp. 60-62. Per una completa analisi della sentenza si rimanda a: L. TRUCCO, «*Sentenza Italicum*»: la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2017, T. GIUPPONI, «*Ragionevolezza elettorale*» e discrezionalità del legislatore, tra eguaglianza del voto e art. 66 Cost., in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 6/2017. Una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in materia elettorale è presente in: A. VUOLO, *La legge elettorale. Decisione politica, controlli, produzione giurisprudenziale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

⁵ Sull'argomento si rimanda a: A. ANZON DEMMIG, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, R. BIN, «*Zone franche*» e legittimazione della Corte, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 5/2014, A. MARTINUZZI, *La fine di un antico feticcio: la sindacabilità della legge elettorale italiana*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 5/2014, S. STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014.

⁶ Corte Costituzionale, *Sentenza 13 gennaio 2014, n. 1*, pp. 7-8.

Consulta come rapporti esauriti e, pertanto, esclusi dalla retroattività dell'effetto di annullamento derivante dalla sua dichiarazione di incostituzionalità⁷.

Ciò ha fatto sì che fosse posta un'attenzione minore sul principio di ragionevolezza della legge. Le decisioni viste, quando affermano che la formula elettorale è pur sempre censurabile quando risulti manifestamente irragionevole, fanno riferimento a due decisioni precedenti, la 107 del 1996 e la 242 del 2012, nelle quali la Corte aveva già operato una valutazione sulla ragionevolezza della norma in materia elettorale⁸. Obiettivo di questo lavoro è, perciò, analizzare questi due precedenti e comprendere così se la Corte, nell'arco di questi ultimi venti anni, abbia elaborato dei requisiti minimi di ragionevolezza che ogni disciplina elettorale, comunale, regionale e nazionale, debba rispettare. Se tali requisiti non fossero desumibili dal raffronto di queste pronunce, acquisterebbe sempre più forza il dubbio secondo cui la Consulta si sia abbandonata a giudizi politici nelle decisioni sulle questioni di legittimità che le sono state sottoposte.

2. La sentenza 43 del 1961

Come ricordato in precedenza, la materia elettorale è sempre stato un ambito connotato da ampia discrezionalità legislativa. Lo dimostrano un gruppo di sentenze emesse nel 1961. In seguito a questioni sollevate da alcuni Consigli comunali e provinciali relative alle elezioni amministrative, la Corte pronunciò tre decisioni che ebbero importanti riflessi anche sulla materia elettorale politica⁹. In particolare, la sentenza 11 luglio 1961, n. 43, fu pronunciata a seguito di una questione di costituzionalità sollevata dal Consiglio provinciale di Bari. Alcuni privati cittadini chiesero, infatti, al Consiglio la dichiarazione di nullità delle votazioni di diverse sezioni in quanto, in esse, le liste elettorali non erano state vidimate in ciascun foglio dal Presidente del seggio e da due scrutatori.

Il Consiglio provinciale di Bari sollevò così una questione di legittimità costituzionale ritenendo che la dichiarazione di nullità, prevista dall'articolo 53 del T.U. 16 maggio 1960, n. 570, fosse in contrasto con l'articolo 48, comma secondo, della Costituzione. La nullità, infatti, avrebbe privato di efficacia il voto espresso da alcuni elettori, in violazione del principio di uguaglianza del voto. Tale principio, sostenne il Consiglio provinciale, avrebbe dovuto applicarsi non solo al momento dell'espressione del voto stesso

⁷ Sull'argomento si rimanda a: A. LO CALZO, *La convalida delle elezioni e gli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2015, A. RIVIEZZO, *Nel giudizio in via incidentale in materia elettorale la Corte forgia un tipo di dispositivo inedito: l'annullamento irretroattivo come l'abrogazione. È arrivato l'“abrogamento”?*, *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2014

⁸ Corte Costituzionale, *Sentenza 13 gennaio 2014, n. 1*, p. 8 e *Sentenza 25 gennaio 2017, n. 35*, p. 53

⁹ Per un quadro più ampio delle tre sentenze in esame si rimanda a: *Giurisprudenza Italiana*, 1961, Sez. I, pp. 1247 - 1248

da parte dei cittadini, ma anche ai risultati concreti della sua manifestazione. A dimostrazione di ciò, il Consiglio sottolineò che il TU 5 febbraio 1948, n. 26, relativo all'elezione della Camera dei Deputati, disponeva l'obbligo della vidimazione delle liste da parte del Presidente del seggio e di due scrutatori, ma non la sanzione della nullità della votazione.

La Corte respinse, però, la questione argomentando che il principio di uguaglianza del voto avesse un ambito di applicazione più limitato rispetto a quanto sostenuto dal giudice a quo. L'articolo 48, comma secondo, garantiva, infatti, che l'esercizio del diritto di voto dovesse avvenire in condizioni di perfetta parità, vietando il voto multiplo o plurimo. Insomma, *“ciascun voto, quindi, nella competizione elettorale, contribuisce potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi dell'amministrazione locale”*. Tuttavia, aggiunse la Corte, *“il principio di uguaglianza non si estende, altresì, al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore. Risultato che dipende, invece, esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative”*¹⁰.

La sentenza, pur limitandosi a sottolineare che la Costituzione non imponeva l'adozione di alcuna formula elettorale al legislatore, fu a suo modo rivoluzionaria poiché contestò alla radice le tesi di Carlo Lavagna, secondo cui la Costituzione, implicitamente, avrebbe prescritto l'adozione della formula proporzionale. Dal combinato disposto del principio di uguaglianza del voto dell'articolo 48 e del principio di uguaglianza dell'articolo 3, Lavagna faceva discendere l'obbligo di garantire non solo l'uguaglianza formale degli elettori, cioè la possibilità che tutti potessero esprimere il proprio voto in condizioni di parità, ma anche quella sostanziale, per cui il voto espresso da ciascun elettore avrebbe dovuto pesare quanto quello degli altri nella distribuzione dei seggi delle Assemblee legislative¹¹. Furono queste, del resto, le argomentazioni sostenute dal Consiglio provinciale di Bari.

Bisogna ricordare che le tesi di Lavagna furono esposte per la prima volta nella sua prolusione all'Università di Macerata del 29 novembre 1952. Era il periodo del dibattito sull'approvazione della legge elettorale per la Camera con premio di maggioranza, fortemente voluta dalla maggioranza a guida democristiana. Le tesi di Lavagna offrirono diversi argomenti all'opposizione socialista e comunista contro la modifica della legge elettorale proporzionale pura approvata solo pochi anni prima dall'Assemblea Costituente. Il resto è noto: la cosiddetta “legge truffa” fu adottata poco prima della scadenza della legislatura, ma la coalizione centrista a guida DC non riuscì a raggiungere il quorum. La

¹⁰ Corte Costituzionale, *Sentenza 11 luglio 1961, n. 43, p. 3*

¹¹ C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/1952, pp. 849 - 875

nuova legge elettorale prevedeva, infatti, una soglia pari alla metà più uno dei voti validi per il conseguimento del premio di maggioranza¹².

Il fallimento portò la DC a trovare un testo concordato con il PCI e il PSI che eliminasse il premio di maggioranza per l'elezione della Camera e adottasse una legge elettorale ancor più proporzionale di quella adottata dall'Assemblea Costituente. Si arrivò, perciò, al d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, ancora in vigore anche se notevolmente modificato. Di sistemi elettorali maggioritari non si sarebbe più parlato per i successivi vent'anni. E, tuttavia, in netta contrapposizione con le tesi dominanti dell'epoca, tramite la sentenza 43 del 1961, la Corte affermò che il principio di uguaglianza del voto non si estendeva ai risultati concreti della manifestazione di volontà dell'elettore. In altre parole, il legislatore aveva, e ha ancora, piena discrezionalità in materia, non essendo tenuto ad adottare sistemi elettorali proporzionali nel rispetto di un'implicita clausola costituzionale.

3. Il principio di ragionevolezza

Il principio della piena libertà del legislatore venne ribadito dalla Corte in diverse occasioni negli anni successivi¹³, divenendo, perciò, il principale o, meglio, l'unico punto fermo della giurisprudenza costituzionale in materia elettorale, almeno fino a quando ad esso non si è affiancato il principio di ragionevolezza, sviluppatosi a partire dal principio di uguaglianza formale e sostanziale dell'articolo 3 della Costituzione. Il valore della ragionevolezza ha progressivamente acquisito autonomia ed oggi vi si fa ricorso, in modo esplicito o implicito, nella gran parte dei giudizi di costituzionalità. Data la sua pervasività è bene, perciò, ripercorrerne sinteticamente la genesi e lo sviluppo prima di procedere all'analisi delle sue più recenti applicazioni in materia elettorale.

Il principio di ragionevolezza cominciò a formarsi già negli anni successivi all'istituzione della Corte Costituzionale. La sentenza 3 del 1957 affermava che il principio di uguaglianza “*non va inteso nel senso che il legislatore non possa dettare norme diverse per regolare situazioni che esso ritiene diverse [...] Ma lo stesso principio deve assicurare ad ognuno eguaglianza di trattamento quando eguali siano le condizioni soggettive ed oggettive alle quali le norme giuridiche si riferiscono per la loro applicazione*”¹⁴. In questa come in altre pronunce di questo periodo, il principio di uguaglianza serviva a vietare solo le differenziazioni di tipo soggettivo indicate dal primo comma dell'articolo 3: sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali. Al

¹² Sul tema si rimanda a: G. QUAGLIARIELLO, *La legge elettorale del 1953*, Il Mulino, Bologna, 2003

¹³ Corte costituzionale, *Sentenza 12 febbraio 1963, n. 6*, Corte Costituzionale, *Sentenza 10 maggio 1963, n. 60*, Corte Costituzionale, *Sentenza 10 luglio 1968, n. 96*

¹⁴ Corte Costituzionale, *Sentenza 16 gennaio 1957, n. 3*, p. 4

di fuori di questo divieto, qualsiasi valutazione sui motivi posti a fondamento di discipline differenziate si considerava rientrante nella sfera discrezionale del legislatore, insindacabile dalla Corte.

Tuttavia, solo poco tempo dopo la Consulta, nella sentenza 53 del 1958, affermò che “*né si compiono valutazioni di natura politica e nemmeno si controlla l’uso del potere discrezionale del legislatore, se si dichiara che il principio di eguaglianza è violato quando il legislatore assoggetta ad una indiscriminata disciplina situazioni che esso considera e dichiara diverse*”¹⁵. Qui la Corte pose le premesse per una significativa espansione del suo controllo sull’attività legislativa. Venne, infatti, introdotta una valutazione sulla ragionevolezza del trattamento differente posto dal legislatore. Da quel momento non rilevavano più solo le discriminazioni di natura soggettiva elencate dal primo comma dell’articolo 3, ma anche tutte le altre discriminazioni di diversa natura¹⁶.

Più chiaramente, con la sentenza 15 del 1960 la Corte argomentò che: “*non basta accertare che la norma non sia in contrasto con i precetti posti dal primo comma dell’articolo 3. [...] il principio di eguaglianza è violato anche quando la legge, senza un ragionevole motivo, faccia un trattamento diverso ai cittadini che si trovino in eguali situazioni*”¹⁷. La svolta appena vista era sintomatica del passaggio da una concezione di uguaglianza formale ad una di tipo sostanziale. La ricerca di un ragionevole motivo a base del trattamento differenziato presupponeva, infatti, la valutazione della concreta applicazione della norma, in modo da stabilire se l’operazione del legislatore fosse stata arbitraria. E apparve evidente da subito che una valutazione di questo tipo avrebbe moltiplicato le occasioni di conflitto fra la Corte e il legislatore.

Il motivo è semplice. La concezione tradizionale del principio di uguaglianza, bene espressa dal primo comma dell’articolo 3, con il suo divieto di discriminazioni formali o soggettive, pone l’obbligo in capo al legislatore di sottoporre ciascun cittadino alla legge, vietando di emanare leggi ad personam. Tale concezione formale si dimostra non più sufficiente a regolare le dinamiche di una democrazia pluralista. Di qui l’approdo ad un’idea di uguaglianza che pone in capo al legislatore l’obbligo, ben più gravoso, di giustificare le discriminazioni che determina. Le discipline differenziate non sono precluse. Tuttavia, devono avere una giustificazione non arbitraria. E il giudice delle leggi vede così ampliarsi in maniera significativa la propria funzione di controllo.

Il principio di uguaglianza inteso come criterio di ragionevolezza della legge assume, infatti, una funzione integrativa di tutti gli altri principi enunciati dalla Costituzione. È una norma di chiusura del sistema. Non deve stupire che oggi la ragionevolezza sia utilizzata come complemento a qualunque altro principio cui ricorre la Corte. Da ciò deriva, però, il rischio, sempre presente, di trasformare la valutazione della

¹⁵ Corte Costituzionale, *Sentenza 9 luglio 1958, n. 53*, p. 6

¹⁶ G. SCACCIA, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 38-42

¹⁷ Corte Costituzionale, *Sentenza 16 marzo 1960, n. 15*, p. 11

ragionevolezza in una sorta di riscontro della corrispondenza fra la legge e l'idea di equità che si è costruito il giudice delle leggi, consegnandogli così un potere di vaglio dell'attività legislativa¹⁸. E ciò vale, naturalmente, anche per la materia elettorale. Anzi, questo è un ambito nel quale tale rischio è maggiore dato che, come abbiamo visto, il testo costituzionale non prescrive limiti né impliciti né espliciti al legislatore nell'adozione delle formule elettorali.

Oggi, il principio di ragionevolezza trova il proprio ambito di applicazione privilegiato nel bilanciamento di valori e interessi contrapposti di rango costituzionale. Sarebbe pericoloso determinare una gerarchia astratta dei valori e degli interessi costituzionali. Da questa discenderebbe l'idea secondo cui alcuni di questi valori siano sempre e sistematicamente soccombenti rispetto a quelli ritenuti più elevati¹⁹. Ciò sarebbe in contrasto con le fondamenta di una democrazia veramente pluralista. La prevalenza di uno fra i valori in conflitto può solo essere il frutto di una scelta politica del legislatore e, pertanto, deve avere natura momentanea. Tuttavia, sempre perché tutti i valori costituzionali hanno pari dignità, l'azione legislativa, nel perseguire uno di questi, non deve causare una compressione eccessiva del valore o interesse di senso opposto.

Nella valutazione del bilanciamento dei valori, il parametro per eccellenza cui ricorrere è il test di proporzionalità, puntualmente elaborato dal giudice costituzionale tedesco al fine di sanzionare il mezzo legislativo non proporzionato rispetto al fine perseguito. Negli anni Settanta la Corte di giustizia lo adottò come criterio direttivo per l'esercizio delle competenze comunitarie, le quali dovevano comprimere i diritti riconosciuti ai cittadini degli Stati membri solo nella misura necessaria al raggiungimento degli obiettivi della Comunità. Grazie al lavoro della Corte di giustizia il test di proporzionalità si diffuse nella gran parte dei Paesi membri, inclusa l'Italia. Un principio di tale importanza fu non a caso recepito nell'articolo 3 del Trattato sull'Unione Europea del 1992²⁰.

4. La sentenza 107 del 1996

Nonostante l'elaborazione del principio di ragionevolezza risalga agli anni successivi all'istituzione della Corte Costituzionale, per vedere la sua prima applicazione in ambito elettorale è stato necessario aspettare il 1996. In quell'anno la Corte fu chiamata a decidere della legittimità di una disposizione contenuta nella nuova legge elettorale comunale ancora oggi vigente, un sistema misto nel quale l'elezione proporzionale dei Consigli comunali si accompagna all'elezione del Sindaco da parte del corpo elettorale. Nei Comuni con popolazione superiore ai 15 mila abitanti, l'elezione deve avvenire a maggioranza assoluta dei votanti.

¹⁸ G. SCACCIA, *Gli strumenti*, cit., pp. 43-47

¹⁹ G. SCACCIA, *Gli strumenti*, op. cit., pp. 332-338

²⁰ G. SCACCIA, *Gli strumenti*, op. ult. cit., pp. 291-294

Se nessun candidato Sindaco raggiunga tale soglia si dovrà procedere ad un secondo turno di ballottaggio. La disposizione in discussione era il comma sesto dell'articolo 7 della legge 25 marzo 1993, n. 81, la cui legittimità fu messa in dubbio dal TAR dell'Abruzzo per contrasto con gli articoli 3 e 48 della Costituzione.

Il comma disponeva, per i Comuni con più di 15 mila abitanti, l'attribuzione del 60% dei seggi del Consiglio comunale in favore della lista o del gruppo di liste collegate al candidato già proclamato sindaco al primo turno, purché tali liste avessero raggiunto la maggioranza assoluta dei votanti. Nel caso in cui tale quorum non fosse stato raggiunto, la distribuzione dei seggi sarebbe avvenuta seguendo il metodo proporzionale. In questo modo, però, il Sindaco avrebbe dovuto amministrare il proprio Comune privo della maggioranza nel Consiglio comunale. Fu proprio questo il caso sottoposto al TAR abruzzese: a seguito delle elezioni comunali svoltesi a Teramo il 23 aprile 1995 risultò eletto Sindaco al primo turno Angelo Sperandio. Tuttavia, le liste a lui collegate ricevettero “solo” il 49% dei voti²¹.

Il TAR abruzzese decise di sollevare una questione di legittimità costituzionale adducendo tre diversi motivi di irragionevolezza della norma. Innanzitutto, un quorum così elevato per l'attribuzione del premio di maggioranza si sarebbe posto in contrasto con la finalità di agevolare la governabilità dell'ente locale. Sarebbe stato più razionale un quorum pari alla maggioranza relativa dei voti validi. In secondo luogo, il riparto proporzionale dei seggi era disposto non solo nel caso in esame, ma anche quando il sindaco fosse stato eletto nel turno di ballottaggio, riportando, però, un numero di suffragi inferiore alla lista o gruppo di liste antagoniste che avevano conseguito al primo turno la maggioranza assoluta. In questo modo il legislatore avrebbe equiparato in modo ingiustificato due situazioni diverse.

La terza motivazione portata dal giudice a quo a favore dell'irragionevolezza della norma era la disparità di trattamento rispetto alla disciplina del turno di ballottaggio. Alla lista o alla coalizione di liste collegate al sindaco uscito vincitore dal ballottaggio venivano, infatti, attribuiti il 60% dei seggi, senza il rispetto di altre condizioni. Perciò, poteva verificarsi il caso che tale lista o gruppo di liste ottenessero il premio, pur avendo conseguito, al primo turno, meno voti delle liste contrapposte. La ratio di tale disposizione risiedeva nell'intento di garantire una stabile maggioranza consiliare in appoggio al Sindaco. Perciò, al giudice a quo non sembrava giustificabile il fatto che al primo turno dovesse, invece, essere necessario il rispetto del quorum della maggioranza assoluta per attribuire il premio²².

La Corte Costituzionale respinse, però, la questione, asserendo che la norma non costituisse una lesione del principio di uguaglianza del voto ricordando, ancora una volta, che il comma secondo dell'articolo 48 non dispone che “*il risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettorato sia proporzionale al numero dei*

²¹ Corte Costituzionale, *Sentenza 26 marzo 1996, n. 107*, p. 2

²² Corte Costituzionale, *Sentenza 26 marzo 1996, n. 107*, p. 2

*consensi espressi, dipendendo questo invece dal concreto atteggiarsi delle singole leggi elettorali; fermo restando in ogni caso il controllo di ragionevolezza*²³. È da qui che si evince un mutato atteggiamento della Corte verso la questione elettorale. La Costituzione lascia sempre piena libertà al legislatore in materia, ma ciò non lo esonera dalla valutazione di ragionevolezza ad opera del giudice delle leggi.

Così la Corte per la prima volta fece esplicito ricorso alla valutazione sulla ragionevolezza di una norma elettorale, sempre per confutare le argomentazioni del giudice a quo. Sostenne, infatti, la piena ragionevolezza del quorum della maggioranza assoluta in quanto il Tar abruzzese faceva riferimento a due situazioni non comparabili. La scelta di subordinare il premio di maggioranza al raggiungimento di un quorum così alto era giustificata dal fatto che al primo turno l'elettore era chiamato ad esprimersi non solo su chi dovesse ricoprire la carica di sindaco, ma anche su chi dovesse entrare nel Consiglio comunale. Il voto era, perciò, doppio tant'è che era facoltà dell'elettore esprimere il proprio voto per un candidato sindaco e, allo stesso tempo, per una lista ad esso non collegata.

Invece, nel secondo turno di ballottaggio, il corpo elettorale era chiamato solo ad eleggere il candidato sindaco, esprimendo, perciò, un solo voto. Stando così le cose era logico che al voto espresso fosse collegato *“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”*. Insomma, primo e secondo turno rispondevano a logiche molto diverse. Era pienamente ragionevole, perciò, che *“il legislatore, con una scelta che rientra nell'ambito della sua discrezionalità, [avesse] escluso di assicurare comunque la maggioranza in consiglio al candidato eletto sindaco”*²⁴.

La Corte terminò il proprio ragionamento asserendo che, essendo consentito il voto disgiunto, bisognava ammettere che *“la governabilità dell'ente locale non è assunta come un valore assoluto, ma è apprezzata come valore specificamente tutelabile”*²⁵. Il principio proporzionale scelto per l'elezione del Consiglio comunale poteva essere, perciò, compreso dal legislatore solo nel caso in cui al primo turno nessun candidato sindaco né alcuna lista o coalizione di liste collegate avessero raggiunto la maggioranza assoluta dei votanti. Solo in tal caso sarebbe opportuno procedere al ballottaggio perché la frammentazione politica sarebbe tale da rendere necessaria l'adozione di strumenti che agevolino la governabilità.

Il ragionamento seguito dalla Corte in questa sentenza si presta a più di una critica. È vero che primo turno e ballottaggio rispondono a logiche diverse per cui il TAR non poteva paragonare i due relativi meccanismi premiali sostenendo che il legislatore avesse trattato in modo differente due situazioni simili. È altrettanto vero, però, che un candidato Sindaco eletto al primo turno e supportato da liste che abbiano

²³ Corte Costituzionale, *Sentenza 26 marzo 1996, n. 107*, p. 3

²⁴ Corte Costituzionale, *Sentenza 26 marzo 1996, n. 107*, pp. 3-4

²⁵ Corte Costituzionale, *Sentenza 26 marzo 1996, n. 107*, p. 5



raggiunto la maggioranza relativa dovrebbe beneficiare del sostegno del proprio Consiglio comunale. Egli gode, infatti, di una legittimazione popolare tale da far apparire ragionevole l'idea che alle liste ad esso collegate siano attribuiti la maggioranza dei seggi, pur godendo di minori consensi. Si potrebbe dire che l'ampia legittimazione popolare del Sindaco si possa estendere alle liste collegate, che, ricordiamolo, hanno comunque raggiunto la maggioranza relativa.

A proposito, è significativo che la Corte abbia evitato accuratamente di rispondere alla seconda delle obiezioni che mosse il TAR. Il riparto proporzionale dei seggi opera, infatti, sia nel caso in cui le liste collegate al Sindaco eletto al primo turno non raggiungano il quorum della maggioranza assoluta, sia quando il Sindaco venga eletto al ballottaggio, ma al primo turno la lista o la coalizione di liste antagoniste abbia raggiunto la maggioranza assoluta. Le due situazioni sono piuttosto diverse. Nella prima siamo di fronte ad un Sindaco che gode di una forte legittimazione popolare. Nella seconda, invece, tale legittimazione non è riscontrabile visto che deve procedersi al ballottaggio. Solo in questo caso è ragionevole che il Sindaco non sia sostenuto dalla maggioranza del Consiglio Comunale: è il corpo elettorale ad essersi chiaramente espresso in questo senso.

La Corte ha, però, ignorato queste argomentazioni, nonostante il principio di ragionevolezza sia nato proprio dall'esigenza di dare una ragionevole motivazione rispetto all'adozione di discipline differenziate. Il giudice delle leggi ritenne, invece, ragionevole che un Sindaco eletto al primo turno si potesse trovare in minoranza nel Consiglio comunale. Ciò perché considerò la governabilità non come un valore assoluto, ma solo come un valore specificamente tutelabile. Perciò, per perseguirla, il legislatore ha adottato un mezzo che altera la rappresentatività del Consiglio comunale solo *“nel caso, di maggior allarme, della frammentazione dei consensi espressi, che è quello del sindaco “debole” collegato ad una o più liste “deboli”²⁶”*.

Allo stesso tempo, però, tale mezzo può portare a risultati concreti paradossali, come quello in esame, il che viene riconosciuto dalla stessa Corte, nella parte finale della sentenza. Essa invitò, infatti, il legislatore a prendere in esame soluzioni meno rigorose per l'attribuzione del premio al primo turno, come il raggiungimento della maggioranza relativa o di un quorum meno elevato²⁷. E, infatti, il legislatore non rimase insensibile alla questione a lungo. Con la legge 30 aprile 1999, n. 120, il conseguimento del premio di maggioranza del 60% dei seggi del Consiglio comunale al primo turno venne subordinato al raggiungimento non più della maggioranza assoluta, ma “solo” del 40% dei voti validi.

²⁶ Corte Costituzionale, *Sentenza 26 marzo 1996, n. 107*, p. 5

²⁷ Corte Costituzionale, *Sentenza 26 marzo 1996, n. 107*, p. 6

5. La sentenza 242 del 2012

Per trovare una seconda applicazione del principio di ragionevolezza sul sistema elettorale dobbiamo attendere il 2012, quando il Consiglio di Stato sollevò una questione di legittimità costituzionale in merito al decimo comma dell'articolo 71 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Tale disposizione fa parte della disciplina relativa all'elezione dei Consigli comunali dei Comuni fino a 15 mila abitanti, nei quali è contemplata la possibilità che si presenti soltanto una lista collegata ad un candidato sindaco. Nonostante la contrarietà al principio del pluralismo democratico, le elezioni sono valide purché vi partecipino almeno il 50% degli aventi diritto al voto. In secondo luogo, l'unica lista presentatasi deve ottenere la maggioranza assoluta dei voti validi. In assenza di tali condizioni il voto sarà annullato.

L'articolo 71, decimo comma, del Testo Unico include i cittadini del Comune iscritti all'AIRE, l'anagrafe italiani residenti all'estero, nel computo degli aventi diritto al voto, nonostante si siano trasferiti per l'appunto all'estero. In questo modo, numerosi Comuni italiani di piccole dimensioni, specialmente nelle zone rurali del Sud, hanno visto crescere le proprie liste elettorali, pur vedendo diminuire i propri abitanti. Di conseguenza, è aumentata la possibilità che, quando si presenti una sola lista, le consultazioni vengano annullate per il mancato raggiungimento del quorum strutturale prima visto. In applicazione del decimo comma dell'articolo 71, infatti, furono annullate le elezioni amministrative di Sessano del Molise e il Comune commissariato. Tuttavia, se non fossero stati computati i cittadini iscritti all'AIRE tali consultazioni sarebbero state valide.

Il Consiglio di Stato, chiamato a decidere del ricorso proposto dall'unico candidato Sindaco di Sessano del Molise, decise di sollevare una questione di legittimità costituzionale del suddetto articolo 71, comma decimo. Il giudice a quo lamentò la manifesta irragionevolezza della norma argomentando che i cittadini del Comune residenti all'estero, non partecipando alla vita locale, non potevano certo subire direttamente gli effetti delle scelte amministrative compiute dagli organi comunali. Condizionare, perciò, la validità delle elezioni al raggiungimento di un quorum di votanti in cui erano compresi anche gli iscritti all'AIRE avrebbe finito col far dipendere la validità delle elezioni da un elemento esterno alla consultazione elettorale.

Il Consiglio di Stato sostenne, perciò, che una scelta normativa di questo genere avrebbe rischiato di discriminare di fatto i Comuni interessati da una forte emigrazione in violazione non solo del principio di ragionevolezza, ma anche del principio della partecipazione popolare e del principio di uguaglianza del voto, sia attivo che passivo. Si sarebbe determinato, insomma, un trattamento differenziato privo di qualsiasi ragionevole motivazione. Infine, il Consiglio ricordò che lo scomputo degli iscritti all'AIRE per il calcolo degli aventi diritto al voto era stato considerato conforme alla Costituzione dalla stessa Corte

nel 2005, quando fu chiamata a giudicare della legittimità della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 11 dicembre 2003, n. 21²⁸.

Anche questa volta la Corte respinse le considerazioni del giudice a quo, le quali “*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*”²⁹. Il legislatore, nel bilanciamento dei diversi valori contrapposti, era pienamente legittimato a scegliere di garantire il diritto dei non residenti iscritti all’AIRE ad appartenere al corpo elettorale a discapito della piena garanzia dell’esercizio dei diritti politici dei residenti nel Comune. Si trattò di una scelta discrezionale sulla quale la Consulta non poteva intervenire.

L’irragionevolezza manifesta dell’articolo 71, decimo comma, non si sarebbe neppure potuta desumere dal fatto che, precedentemente, una disposizione di segno opposto, contenuta nella legge regionale del Friuli-Venezia Giulia, era stata considerata legittima dalla Corte. Lo scomputo degli iscritti all’AIRE fu, a suo tempo, salvato dalla Corte in ragione della particolare condizioni in cui versavano alcune zone del Friuli, interessate da grande emigrazione. “*Il che, all’evidenza, non comporta, specularmente, l’irragionevolezza, che rileverebbe 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*”³⁰.

Anche in questo caso la risposta fornita dalla Consulta può essere sottoposta a critica. Essa sostenne che “*nell’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 [...] e quella di assicurare ampia ed incondizionata garanzia ai diritti politici di questi ultimi – il legislatore del 2000 ha optato per la prima soluzione*”. Siamo, però, di fronte ad un bilanciamento del tutto improprio. L’articolo 71, decimo comma, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 prescrive soltanto il computo degli iscritti all’AIRE nel calcolo del quorum strutturale il cui rispetto è necessario in una situazione eccezionale: quella in cui in un piccolo Comune si candidi alle elezioni una sola lista.

La norma in esame non opera alcun bilanciamento fra il diritto di voto dei residenti nel Comune e il diritto di voto dei residenti all’estero. Piuttosto, serve a contemperare il principio della rappresentatività politica e del pluralismo democratico con l’esigenza di indefettibilità e autonomia degli enti territoriali. Se la presentazione di un’unica lista di candidati al Consiglio comunale costituisce senza dubbio una violazione del principio di rappresentatività, non è comunque opportuno procedere fin da subito al

²⁸ Corte Costituzionale, *Sentenza 24 ottobre 2012, n. 242*, p. 2. Un utile approfondimento sulla sentenza 173 del 2005 e, più in generale, sul voto dei cittadini residenti all’estero, è contenuto in: E. GROSSO, *Italiani all’estero ed elezioni comunali. La retorica dell’uguaglianza e la ragionevole differenziazione*, in *Le Regioni*, n. 6/2005, pp. 1228-1242

²⁹ Corte Costituzionale, *Sentenza 24 ottobre 2012, n. 242*, p. 4

³⁰ Corte Costituzionale, *Sentenza 24 ottobre 2012, n. 242*, p. 4

commissariamento. Prima è più logico verificare che la mancanza di liste concorrenti non sia dovuta alla prevaricazione dell'unica lista presentatasi, subordinando la validità delle elezioni al fatto che vi partecipino almeno la metà degli aventi diritto al voto. Solo se tale condizione non sia rispettata sarà opportuno procedere al commissariamento del Comune³¹.

La stessa Corte Costituzionale, con la sentenza 173 del 2005 richiamata dal giudice a quo a sostegno della propria tesi, si espresse con parole molto chiare: *“La determinazione del quorum partecipativo prevista dalla norma censurata non incide, concernendo una condizione di validità del voto, sull'espressione dello stesso, ma attiene ad un momento precedente e non rientra quindi nella previsione dell'art. 48, secondo comma”*³². In altre parole, anche se la legge del Friuli non computa i cittadini iscritti all'AIRE nel calcolo del quorum per la validità delle elezioni comunali minori nelle quali si presenti una sola lista, ciò non significa che questi ultimi non possano partecipare alle elezioni comunali friulane. Coloro che tornano nel proprio Comune di residenza ed esprimono il proprio voto saranno computati nel quorum esattamente come i cittadini residenti.

Sempre nel 2005, la Corte, facendo salva la disciplina speciale prevista dalla legge regionale del Friuli, dispose che la norma *“lungi dal costituire una lesione del principio di eguaglianza del voto, persegue una logica di favore verso il puntuale rinnovo elettorale degli organi degli enti locali. Ed infatti questo regime trova la sua giustificazione nell'alto tasso di emigrazione che caratterizza alcune aree della Regione Friuli-Venezia Giulia, il quale potrebbe determinare il mancato raggiungimento del quorum richiesto, con conseguente annullamento delle elezioni e successivo commissariamento del Comune”*³³. Un'analogia considerazione vale, però, per quasi tutta l'Italia e, sicuramente, per i Comuni di più piccole dimensioni delle zone rurali.

Insomma, l'esclusione dal computo del quorum strutturale non incide sul diritto di voto dei cittadini residenti all'estero, mentre la loro inclusione rischia di paralizzare il diritto di voto dei cittadini residenti nel Comune³⁴. Questo perché la legge 7 febbraio 1979, n. 40, all'articolo 1, dispone la permanenza d'ufficio nelle liste elettorali di tutti i cittadini italiani emigrati all'estero, senza alcuna limitazione temporale e senza alcun onere. È a causa del combinato disposto di queste due norme se si possono verificare situazioni come quella in esame. Tuttavia, alla Corte Costituzionale non è sembrato irragionevole, o almeno non in modo manifesto, la restrizione posta al principio di rappresentatività causata dal commissariamento di un Comune. Restrizione che potrebbe essere evitata escludendo dal computo del quorum strutturale gli iscritti all'AIRE, senza che ciò possa limitare in alcun modo l'espressione del loro diritto di voto.

³¹ L. RONCHETTI, *La rappresentatività nei Comuni con più elettori che abitanti. Qualche postilla a margine della sentenza n. 242 del 2012 sul voto degli italiani all'estero*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2013, pp. 3-4

³² Corte Costituzionale, *Sentenza 4 maggio 2005, n. 173*, p. 4

³³ Corte Costituzionale, *Sentenza 4 maggio 2005, n. 173*, p. 4

³⁴ L. RONCHETTI, *La rappresentatività*, cit., p. 13

Anzi, la Corte sembra ammettere che il legislatore possa privilegiare il diritto degli iscritti all'AIRE ad essere compresi nel corpo elettorale al punto da pregiudicare del tutto il diritto di voto dei residenti, la cui espressione viene annullata a causa del commissariamento del Comune. Tuttavia, il test di proporzionalità è chiamato anche test del minimo mezzo proprio perché impone al giudice delle leggi di verificare che il mezzo scelto dal legislatore comporti il minor sacrificio possibile dell'interesse o del valore contrapposto a quello perseguito. Non è certamente questo il caso visto che la tutela del diritto di voto dei residenti nel Comune, e la relativa rappresentatività delle sue istituzioni, soccombe del tutto rispetto al diritto dei residenti all'estero di far parte del corpo elettorale.

6. Un principio poco chiaro

Dal breve percorso affrontato sembra desumersi che il giudizio sulla ragionevolezza della norma sia stato piuttosto ondivago da parte della Corte. Il motivo principale è a monte. Il test di proporzionalità, così come elaborato dalla giurisprudenza costituzionale tedesca e poi comunitaria, è stato recepito in maniera piuttosto aleatoria dal nostro giudice delle leggi. La Corte di Karlsruhe ha elaborato un criterio di giudizio ben determinato, che si articola in tre fasi. In primo luogo, il giudice delle leggi verifica l'idoneità della legge, cioè accerta in via preliminare che il fine perseguito dalla legge sia pubblico e, soprattutto, che il mezzo adottato sia strumentale al raggiungimento dello stesso.

A questa verifica preliminare segue il cosiddetto controllo di necessità. Esso presuppone l'esistenza, in astratto, di diverse misure legislative, tutte idonee al perseguimento del valore o interesse pubblico. Il giudice deve, perciò, accertare se il legislatore abbia adottato il minimo mezzo, cioè se non potesse adottare uno strumento legislativo egualmente idoneo, ma in grado di determinare una limitazione meno pregiudizievole del valore o interesse contrario a quello perseguito. L'ultima fase è quella della ponderazione vera e propria: il giudice valuta gli effetti concreti dell'atto legislativo, comparando i benefici che derivano dal perseguimento dell'obiettivo cui il legislatore mira con il sacrificio che esso impone ad altri diritti e interessi in gioco³⁵.

Il giudice costituzionale italiano, invece, non ha mai creato una sequenza standardizzata di fasi di giudizio simile a quella elaborata dai colleghi tedeschi³⁶. In realtà, ciascuna delle fasi prima viste ricorre frequentemente nei giudizi della Corte Costituzionale. Manca, tuttavia, un protocollo al quale il giudice delle leggi possa appellarsi. Un problema ancora più importante, che ha reso piuttosto difficile la ricerca,

³⁵ G. SCACCIA, *Gli strumenti*, cit., pp. 264-294

³⁶ Il lavoro di Scaccia si pone come obiettivo proprio sistematizzare le tecniche argomentative cui ricorre la Corte Costituzionale italiana nella valutazione della ragionevolezza. Nelle conclusioni, però, l'autore afferma di non essere riuscito nell'intento, affermando anzi di aver elaborato solo un catalogo di incertezze e interrogativi

è la confusione terminologica che affligge la Consulta quando deve affrontare un giudizio di ragionevolezza della norma. Termini come razionalità, ragionevolezza, proporzionalità, coerenza, congruenza o non arbitrarietà vengono utilizzati come fossero sinonimi.

Per di più, la Corte Costituzionale pare non operare alcuna distinzione fra il principio di ragionevolezza e il test di proporzionalità, mentre quest'ultimo dovrebbe essere uno dei mezzi attraverso cui il giudice delle leggi valuta proprio la ragionevolezza della norma. La Corte, invece, vi fa ricorso indistintamente, come fossero due principi interscambiabili³⁷. Un esempio significativo di tale incertezza si ritrova nella sentenza 2 del 1999, nella quale la Corte asserisce che: *“l'automatismo della sanzione disciplinare è irragionevole, contrastando con il principio di proporzionalità, che è alla base della razionalità che informa il principio di eguaglianza”*³⁸. Perfino nelle sentenze 1 del 2014 e 35 del 2017 la Consulta fa riferimento ad un non meglio precisato principio di ragionevolezza e proporzionalità.

La mancanza di una sequenza predeterminata per la valutazione della proporzionalità crea una serie di problemi rilevanti. In primo luogo, la sua esistenza agevolerebbe il lavoro della Corte, non solo rendendolo più facile e veloce, ma soprattutto favorendo motivazioni coerenti e più persuasive. Lo si è visto proprio analizzando le decisioni del 1996 e del 2012. In secondo luogo, un protocollo di giudizio avrebbe effetti positivi sulla legittimazione della Corte. Sappiamo che l'elaborazione del principio di ragionevolezza a partire dal principio di uguaglianza ha notevolmente ampliato la funzione di controllo della Corte sull'attività del legislatore. E con esso il rischio di travalicare i confini del giudizio di legittimità per entrare nell'ambito delle scelte politiche discrezionali del legislatore.

Ed è proprio in materia elettorale che questo problema emerge con più evidenza. L'assenza di prescrizioni costituzionali sulla formula elettorale, da cui discenderebbe soltanto la piena discrezionalità del legislatore, unita all'incompletezza, se non proprio mancante, elaborazione di una sequenza predeterminata per la valutazione della ragionevolezza di una norma aumenta in maniera esponenziale il rischio che la Corte Costituzionale valuti la legittimità di una disposizione elettorale lasciandosi influenzare dal clima politico contingente. In altre parole, la valutazione della legittimità di una norma elettorale è il terreno in cui le occasioni di conflitto fra la Consulta e il legislatore possono emergere più facilmente.

A dimostrazione di questa tesi, è opportuno richiamare le due sentenze appena considerate. Nel 1996 la Corte ha ritenuto ragionevole il quorum della maggioranza assoluta necessario all'attribuzione di un premio di maggioranza alle liste collegate al Sindaco eletto al primo turno. Il mezzo prescelto per il raggiungimento della stabilità governativa del Comune non è stato, infatti, considerato foriero di

³⁷ M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in www.Cortecostituzionale.it, 12 novembre 2013, pp. 2-6

³⁸ Corte Costituzionale, *Sentenza 18 gennaio 1999, n. 2*, p. 3-4

un'eccessiva compressione della rappresentatività del Consiglio comunale. Tuttavia, bisogna ricordare che la legge 25 marzo 1993, n. 81, è stato il primo tentativo di passare da una logica consociativa ad una maggioritaria delle istituzioni democratiche. Tentativo che si completerà pochi mesi più tardi con l'adozione delle due leggi maggioritarie per l'elezione delle due Camere.

La ratio della nuova legge elettorale comunale era, perciò, incentivare la strutturazione bipolare del quadro politico di modo che il corpo elettorale indicasse in modo chiaro la lista o la coalizione di liste chiamate a rivestire il ruolo di governo del Comune, riducendo il più possibile il ruolo di intermediazione dei partiti. In questa direzione si è mosso l'elemento fortemente personalizzante dell'elezione diretta del Sindaco. Stando così le cose, il quorum della maggioranza assoluta per l'attribuzione del premio ostacolava il raggiungimento dell'obiettivo che la legge perseguiva. Più che di mancato bilanciamento degli interessi si dovrebbe parlare allora di irrazionalità interna della norma rispetto alla legge.

Ci si deve chiedere, perciò, quale sia stato il motivo che ha spinto la Corte a rigettare l'eccezione di incostituzionalità. Innanzitutto, bisogna dire che non siamo in una situazione nella quale la Consulta avrebbe potuto operare a rime obbligate. Accogliendo il ricorso sarebbe stata costretta a indicare un quorum diverso e più basso per l'attribuzione del premio di maggioranza. Tuttavia, una scelta del genere era squisitamente politica. Una pronuncia di incostituzionalità avrebbe esposto la Corte alla facile accusa di ingerirsi indebitamente nelle scelte prese dal legislatore. Ricordiamo che la norma di cui parliamo era parte di una legge approvata pochi anni prima per reagire alla crisi decisionale e di legittimità che affliggeva i partiti politici. È legittimo pensare che la Corte abbia preferito evitare una pronuncia di accoglimento, anche a costo di ricorrere ad argomentazioni non solide.

Nel 2012 la Corte ha ritenuto non manifestamente irragionevole l'inclusione dei cittadini residenti all'estero nel calcolo del quorum strutturale della maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto necessario per la validità delle elezioni amministrative dei Comuni minori alle quali si presenti una sola lista. Lo ha fatto attuando un bilanciamento improprio fra il diritto di voto dei residenti nel Comune e il diritto dei residenti all'estero di essere inclusi nel corpo elettorale. Si è visto, però, che la norma in esame contempera i valori della rappresentatività e del pluralismo democratico con le esigenze di indefettibilità e autonomia degli enti territoriali. Se la Corte avesse inquadrato la questione in questo modo avrebbe probabilmente accolto le motivazioni addotte dal giudice a quo.

Anche questa volta può sorgere il dubbio che la Corte si sia lasciata influenzare da pressioni politiche esterne. Il favor del legislatore per il diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero è risalente nel tempo e ha raggiunto il culmine con l'approvazione della legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1, una revisione dell'articolo 48 che ha istituito una rappresentanza parlamentare fissa riservata ai cittadini emigrati. Probabilmente, la Corte aveva il timore di esporsi dichiarando incostituzionale una norma sì

marginale, ma che rientra nella complessa e contraddittoria disciplina del voto dei cittadini all'estero. Il che sarebbe, oltretutto, dimostrato dalla sentenza 4 maggio 2005, n. 173, nella quale la Consulta aveva giustamente riconosciuto che escludere gli iscritti all'AIRE dal quorum strutturale non costituisce una limitazione del loro diritto di voto.

7. Una giurisprudenza debole

Dall'analisi delle due sentenze invocate come precedenti dalla Corte nel 2014 e nel 2017 emerge l'impossibilità di ricostruire una giurisprudenza chiara e coerente in materia elettorale. Si può dire con certezza soltanto quanto affermato nell'introduzione: nel 2014 la Consulta è passata dal riconoscere la piena discrezionalità del legislatore a sottoporre tale discrezionalità ad una valutazione sulla ragionevolezza della norma mai pienamente elaborata in precedenza. In assenza di precedenti autorevoli non deve stupire la mancanza di solidità delle argomentazioni addotte dalla Corte a giustificazione di questa svolta. Anche in questi casi, infatti, l'utilizzo del test di proporzionalità per valutare la ragionevolezza delle norme censurate può essere sottoposto a critica.

Se, in linea di principio, si può condividere l'idea secondo cui il legislatore deve operare un bilanciamento fra rappresentatività e governabilità, al fine di non comprimere in modo eccessivo uno dei due interessi in gioco, applicare questa tesi nel concreto diventa piuttosto problematico. La Corte spiega che l'irragionevolezza del premio di maggioranza, prima, e del turno di ballottaggio, poi, sono dovuti al loro innesto in leggi proporzionali, snaturando il loro obiettivo di rispecchiare, quanto più possibile, la composizione politica e sociale del Paese. Al contrario, l'adozione di sistemi elettorali interamente maggioritari da parte del legislatore non solleverebbe alcun dubbio di costituzionalità. Eppure, non esiste nulla che possa comprimere il principio di rappresentatività più del collegio uninominale.

Bisogna, ancora una volta, guardare alla situazione politica contingente. Nel 2014 alla Corte vennero sottoposte diverse norme della legge 21 dicembre 2005, n. 270, una legge approvata poco prima della scadenza della legislatura e la cui funzione era, nella sostanza, agevolare la possibilità che nei due rami del Parlamento si formassero maggioranze diverse. A ciò serviva la disciplina premiale del Senato, consistente nella somma casuale dei premi attribuiti alle coalizioni vincitrici nella singola Regione. Al contrario, la disciplina relativa alla Camera dei deputati, attribuiva il premio di maggioranza al partito o alla coalizione che avessero raggiunto la maggioranza relativa dei voti a livello nazionale.

Una contraddizione così palese fra l'obiettivo della legge elettorale e premi di maggioranza regionali trovava la sua giustificazione nella vera finalità della riforma stessa, cioè nel tentativo di impedire o, per lo meno, alterare una vittoria della coalizione del centro-sinistra nelle successive elezioni politiche. Il centro-destra, infatti, aveva certamente pochi margini di vittoria, ma conservava comunque concrete

possibilità di aggiudicarsi il premio di maggioranza in circoscrizioni regionali che assegnavano un significativo numero di senatori, come la Lombardia, il Veneto, il Lazio, la Campania e la Sicilia. Si può dire che la legge del 2005 rientrasse fra le ipotesi di *gerrymandering* elettorale³⁹.

E, infatti, nel 2006, nonostante la coalizione di centro-sinistra avesse vinto le elezioni, non raggiunse la maggioranza al Senato e il traballante Governo Prodi dovette reggersi sul sostegno dei senatori a vita. Fu subito chiaro che la risicata maggioranza di governo non aveva certo la forza per riformare una legge elettorale così disfunzionale. Il Governo Prodi cadde solo due anni più tardi e ciò portò allo scioglimento delle Camere e alla schiacciante vittoria della coalizione di centro-destra. E altrettanto chiaramente, il nuovo Governo non aveva alcuna intenzione di riformare una legge elettorale che aveva promulgato pochi anni prima e che, del resto, aveva raggiunto il suo scopo. Il legislatore restò, perciò, inerte.

Le uniche proposte concrete di riforma della legge elettorale giunsero dal comitato referendario presieduto da Giovanni Guzzetta, mentre la dottrina si interrogava sui profili di incostituzionalità della legge, indubbi nel caso della disciplina premiale del Senato, ma molto meno certi in merito alla disciplina premiale della Camera e al sistema delle liste bloccate⁴⁰. Nel 2009 i tre referendum abrogativi promossi da Guzzetta non raggiunsero il quorum. Rimaneva soltanto la strada del ricorso al giudice costituzionale, strada percorsa dall'avvocato Aldo Bozzi, che, il 3 novembre 2009, citò in giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'Interno chiedendo che il Tribunale di Milano accertasse il proprio diritto di voto così come garantito dalla Costituzione⁴¹.

Sia in primo grado che in appello le richieste di Bozzi di rimettere la questione alla Corte Costituzionale vennero respinte dal giudice ordinario. Nel frattempo, però, la legislatura giunse al termine. Nel febbraio del 2013, in un quadro politico nuovamente multipolare, con l'affermazione di forze alternative ai poli tradizionali come il M5S e Scelta Civica, grazie al premio di maggioranza la coalizione di centro-sinistra ottenne il 55% dei seggi della Camera pur superando a malapena il 30% dei voti. Al Senato, invece, non si formò alcuna maggioranza a causa del meccanismo premiale regionale. Era, quindi, divenuto necessario superare tale legge.

³⁹ Un'analisi della legge 270 del 2005 appare in: A. D'ALOIA, *Una riforma da riformare: la legge elettorale 270/2005* e C. IANNELLO, *Sistema elettorale e sistema politico. Brevi note a margine della legge 270 del 2005*, in C. DE FIORES (a cura di), *Rappresentanza politica e leggi elettorali*, Torino, Giappichelli, 2007. È proprio D'Aloia a parlare di *gerrymandering* elettorale a proposito del diverso meccanismo premiale previsto per i due rami del Parlamento. Una simile contraddizione rispetto all'obiettivo sotteso alla legge di agevolare la governabilità può spiegarsi, secondo l'autore, solo con il tentativo di rendere probabile la formazione di maggioranze diverse nei due rami del Parlamento

⁴⁰ Vedasi: E. GROSSO, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? Un'indebita richiesta di supplenza alla Corte Costituzionale di fronte all'ennesima disfatta della politica*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013

⁴¹ Sulle vicende politiche successive all'approvazione della legge rimando a: N. MACCABIANI, *La legge n. 270 del 2005: tra proposte di referendum abrogativo e dibattito politico parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012

Sorprendentemente, la Corte di Cassazione accolse la richiesta di Bozzi di rimettere la questione alla Corte Costituzionale, la quale si trovò così a dover supplire all'inerzia del legislatore. Quest'ultima dichiarò così ammissibile il ricorso, aggirando le regole stringenti sul giudizio in via incidentale, adducendo come motivazione la necessità di evitare che una legge fondamentale per l'ordinamento democratico come quella elettorale si ponesse al di fuori del suo controllo di costituzionalità⁴². Questa è già una dimostrazione del fatto che la Consulta abbia operato sotto la pressione politica contingente. Fin da subito, infatti, la grande maggioranza della dottrina era concorde nel ritenere che il giudizio promosso dall'avvocato Bozzi fosse un contenzioso fittizio, imbastito coscientemente al fine di indurre il giudice a quo a promuovere un ricorso alla Corte Costituzionale.

Infatti, dalla disciplina complessiva del giudizio in via incidentale, contenuta nella legge 11 marzo 1953, n. 87, discende il principio della distinzione tra il *petitum* del giudizio a quo e il *petitum* del giudizio che la Consulta deve affrontare. La differenza di oggetto fra i due giudizi consente al giudice di merito di avere un margine decisionale autonomo a seguito dell'eventuale declaratoria di incostituzionalità ad opera della Corte. In questo caso, invece, l'azione di accertamento circa la lesione del diritto di voto dell'elettore sembrava coincidere con l'azione di accertamento dell'illegittimità costituzionale della legge elettorale, tant'è che Bozzi chiese al giudice di merito, in tutti i gradi di giudizio, di sollevare la questione, ritenendo tale passaggio necessario al fine di accertare il proprio diritto di voto.

Risolto il nodo dell'ammissibilità, alla Corte ne restava un altro da affrontare: accertare la costituzionalità delle norme a lei sottoposte in assenza di esplicite o implicite disposizioni costituzionali in materia elettorale. Un test di proporzionalità mai standardizzato fu allora lo strumento necessario a dichiarare l'illegittimità del premio di maggioranza, non in quanto la Costituzione ne vietasse l'adozione o imponesse una soglia minima, ma a causa del suo innesto in una formula proporzionale e della relativa compressione irragionevole della rappresentatività delle due Camere. Tuttavia, cos'è il collegio uninominale inglese se non un meccanismo che attribuisce alla forza politica che raggiunga la maggioranza relativa nel collegio l'unico seggio disponibile? È un premio di maggioranza pari al 100% dei seggi disponibili, anche se di ambito circoscrizionale e non nazionale.

La Corte non poteva certo lasciare intendere l'illegittimità del collegio uninominale. In primo luogo, perché la Costituzione non ne vieta l'adozione, e, in secondo luogo, perché allora sarebbero state illegittime non solo le leggi elettorali del 1993, ma anche la legge per l'elezione del Senato della Repubblica promulgata dalla stessa Assemblea Costituente. Diventava, perciò, un passaggio obbligato affermare l'illegittimità di un premio di maggioranza privo di soglia, ma solo in quanto innestato su una formula

⁴² Corte Costituzionale, *Sentenza 13 gennaio 2014, n. 1*, pp. 7-8

proporzionale, la quale genera nell'elettore la legittima aspettativa che il proprio voto, in condizioni di parità con tutti gli altri, debba contribuire alla formazione dell'assemblea legislativa.

In questo modo, però, la Consulta sembra far intendere che il legislatore debba bilanciare il principio della rappresentatività delle assemblee elettive con le esigenze di governabilità del Paese solo quando adotti sistemi elettorali misti o correzioni alla formula proporzionale. Al contrario, quando adotti un sistema elettorale il più possibile "puro", sia maggioritario che proporzionale, il legislatore può disinteressarsi del bilanciamento di questi interessi contrapposti. Perciò, una legge elettorale proporzionale pura, come quella in vigore fino al 1993 per la Camera dei Deputati è legittima, anche se non tiene per nulla in considerazione la governabilità. All'opposto, il collegio uninominale all'inglese può comprimere a proprio piacimento il principio della rappresentatività delle assemblee.

In sostanza, ciò che rileverebbe per il giudice costituzionale non è la ragionevolezza esterna della legge elettorale, quanto piuttosto la sua razionalità interna. Strumenti correttivi, come il premio di maggioranza, la clausola di sbarramento o il ballottaggio, non possono alterare in modo eccessivo la distribuzione proporzionale dei seggi, pena la loro illegittimità per manifesta irragionevolezza. Al contrario, il collegio uninominale può farlo senza alcuna limitazione, proprio perché la sua funzione è assicurare una maggioranza stabile alla forza politica vincitrice. Non produce nell'elettore la legittima aspettativa che il proprio voto contribuisca in via potenziale alla formazione delle Assemblee elettive.

Al fine di supplire all'immobilismo del legislatore, la Corte Costituzionale potrebbe avere creato un problema ben più grande. Avvalendosi di un canone poco stringente come il test di proporzionalità, non ha fornito chiare indicazioni al legislatore. E dato che ogni strumento elettorale di natura correttiva potrebbe comportare una sproporzionata compressione della rappresentatività delle assemblee legislative, è molto probabile che, in futuro, qualsiasi legge elettorale sia sottoposta al giudizio della Corte, come se quest'ultima vanti un potere di vaglio delle scelte discrezionali del legislatore. Un chiaro esempio di questa possibile deriva è proprio la sentenza 35 del 2017, tramite la quale la Consulta ha dichiarato illegittimo il turno di ballottaggio di una legge elettorale mai neppure applicata⁴³.

Per di più, la sentenza 35 del 2017 ha fatto delle considerazioni che è opportuno evidenziare. Precisa, infatti, che l'illegittimità del ballottaggio non può estendersi all'analoga disciplina prevista nei Comuni di dimensioni maggiori dato che essa rientra in *"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"*. Al contrario, il turno di ballottaggio innestato in una legge proporzionale, volto ad assicurare

⁴³ Per un riassunto delle vicende che hanno portato alla sentenza 35 del 2017 rimando a: G. SALERNO, *L'Italicum davanti alla Corte Costituzionale: una sfida ad ampio raggio*, in *federalismi.it*, n. 17/2016

una maggioranza governante, stravolge alla radice la logica della competizione elettorale nazionale e trascura “*la complessiva funzione che spetta ad un’assemblea elettiva nel contesto di un regime parlamentare*”.

La Corte ha ricordato, insomma, che “*nella forma di governo parlamentare disegnata dalla Costituzione, la Camera dei deputati è una delle due sedi della rappresentanza politica nazionale*”. Perciò, la disciplina di un turno di ballottaggio “*dovrebbe necessariamente tenere conto della specifica funzione e posizione costituzionale di una tale assemblea [...] considerando che, in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che essere primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività*”⁴⁴. E allora, se è questo l’interesse primario di ogni sistema elettorale, diventa arduo sostenere l’illegittimità del ballottaggio e, allo stesso tempo, la legittimità del collegio uninominale.

Chi scrive sostiene l’opportunità di adottare una legge elettorale di stampo proporzionale con circoscrizioni di piccole dimensioni, che eleggano una media di cinque parlamentari, e con l’attribuzione dei seggi mediante il metodo d’Hondt. A ciò dovrebbe accompagnarsi il divieto di alleanze e una drastica riduzione del numero dei parlamentari o, in alternativa, l’adozione del monocameralismo. Un sistema elettorale così congegnato avrebbe il pregio di stimolare l’aggregazione fra le forze politiche senza le forzature tipiche dei sistemi maggioritari, che peraltro in Italia non hanno funzionato. Le aspettative dei sostenitori del collegio uninominale sono state tradite: le leggi elettorali del 1993 non hanno stimolato la transizione dalla democrazia compromissoria a quella maggioritaria, anzi.

Il motivo del fallimento risiede proprio nella possibilità, concessa alle forze politiche, di allearsi prima delle elezioni, consegnando ai partiti minori uno spropositato potere di ricatto verso le formazioni maggiori. Queste ultime, infatti, avevano bisogno di tutti i suffragi possibili per vincere nei collegi uninominali, nei quali era sufficiente conseguire anche solo un voto in più delle liste avversarie per ottenere l’unico seggio in palio. Si è affermata così la prassi dell’accordo fra partiti anche molto eterogenei fra loro, spinti ad unirsi solo al fine di conquistare il seggio. Tutto ciò ha favorito la proliferazione dei partiti, invece che contrastarla. La legge elettorale del 2005, con il suo premio di maggioranza privo di soglia minima, non ha fatto altro che confermare questa dinamica disgregante⁴⁵.

Il divieto delle alleanze preelettorali priverebbe così le forze politiche minori di tale potere di ricatto. Più precisamente, le formazioni minori non potrebbero far valere una forza numerica presunta perché precedente alla consultazione elettorale, ma solo il peso dei seggi conquistati nella fase successiva alla stessa, durante la quale i partiti si confrontano al fine di trovare un’intesa in base alla quale formare la

⁴⁴ Corte Costituzionale, *Sentenza 25 gennaio 2017, n. 35*, pp. 63-64

⁴⁵ Sul fallimento del collegio uninominale in Italia e il problema delle coalizioni rimando alle considerazioni datate, ma sempre attuali di: G. SARTORI, *Il sistema elettorale resta cattivo*, in G. PASQUINO (a cura di), *Dall’Ulivo al governo Berlusconi: le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2002

maggioranza di governo. Questo è il secondo aspetto da considerare: la pratica delle coalizioni prelettorali svisciva il ruolo del Parlamento, l'unico luogo nel quale l'intesa fra le forze politiche abbia un valore effettivo, e confondono gli elettori, ormai abituati a pensare di indicare, con il proprio voto, la forza politica che assumerà l'onere di governare⁴⁶.

Nonostante le positività appena illustrate, bisogna chiedersi se il combinato disposto di piccole circoscrizioni e attribuzione dei seggi tramite il metodo d'Hondt non costituisca una sproporzionata compressione del principio della rappresentatività. Esso, infatti, si traduce in un'alta soglia di sbarramento a livello circoscrizionale a netto vantaggio delle formazioni politiche maggiori. È proprio tale meccanismo che servirebbe da stimolo per l'aggregazione delle forze politiche simili. Data la mancanza di indicazioni chiare, non è assurdo sostenere che la Corte Costituzionale possa anche arrivare a dichiarare incostituzionale una legge di questo genere seppur priva sia del premio di maggioranza che del ballottaggio.

Al contrario, il ritorno all'adozione del collegio uninominale inglese non creerebbe alcun dubbio sulla sua legittimità costituzionale, nonostante possa consentire, in presenza di un quadro politico frammentato e multipolare come il nostro, alla forza politica di maggioranza relativa di conquistare la stragrande maggioranza dei seggi delle Camere. Sembra quasi che il nuovo orientamento giurisprudenziale della Corte faccia intendere che la compressione della rappresentatività delle assemblee legislative sia ragionevole, e perciò legittima, purché venga ammessa dal legislatore in via preventiva, tramite l'adozione di sistemi maggioritari i quali non generano nell'elettore la convinzione che il proprio voto, insieme a tutti gli altri, debba contribuire alla formazione dell'assemblea legislativa.

Bibliografia

- ANZON DEMMIG, ADELE, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014
- BIN, ROBERTO, "Zone franche" e legittimazione della Corte, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 5/2014
- CARTABIA, MARTA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, www.Cortecostituzionale.it, 12 novembre 2013
- D'ALOIA, ANTONIO, *Una riforma da riformare: la legge elettorale 270/2005*, in DE FIORES, CLAUDIO (a cura di), *Rappresentanza politica e leggi elettorali*, Torino, Giappichelli, 2007
- DICKMANN, RENZO, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in *federalismi.it*, n. 2/2014
- GIUPPONI, TOMMASO, «Ragionevolezza elettorale» e discrezionalità del legislatore, tra eguaglianza del voto e art. 66 Cost., in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 6/2017

⁴⁶ L'ennesima dimostrazione della fragilità delle coalizioni prelettorali si è avuta in occasione delle ultime consultazioni politiche, lo scorso 4 marzo 2018. La Lega Nord ha rotto la coalizione di centro-destra, all'interno della quale si era presentata al corpo elettorale, per poter formare una coalizione di governo con il M5S, del quale era avversaria

- *Giurisprudenza Italiana*, 1961, Sez. I, pp. 1247 - 1248
- GROSSO, ENRICO, *Italiani all'estero ed elezioni comunali. La retorica dell'uguaglianza e la ragionevole differenziazione*, in *Le Regioni*, n. 6/2005, pp. 1228-1242
- GROSSO, ENRICO, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? Un'indebita richiesta di supplenza alla Corte Costituzionale di fronte all'ennesima disfatta della politica*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013
- IANNELLO, CARLO, *Sistema elettorale e sistema politico. Brevi note a margine della legge 270 del 2005*, in DE FIORES, CLAUDIO, (a cura di), *Rappresentanza politica e leggi elettorali*, Torino, Giappichelli, 2007
- LAVAGNA, CARLO, "Il sistema elettorale nella Costituzione italiana", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, n. 4, pp. 849 - 875.
- LO CALZO, ANTONELLO, *La convalida delle elezioni e gli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2015
- MACCABIANI, NADIA, *La legge n. 270 del 2005: tra proposte di referendum abrogativo e dibattito politico parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012
- MARTINUZZI, ALESSANDRO, *La fine di un antico feticcio: la sindacabilità della legge elettorale italiana*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 5/2014
- QUAGLIARIELLO, GAETANO, *La legge elettorale del 1953*, Il Mulino, Bologna, 2003
- RAUTI, ALESSIO, *I sistemi elettorali dopo la sentenza n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2014
- RIVIEZZO, ANTONIO, *Nel giudizio in via incidentale in materia elettorale la Corte forgia un tipo di dispositivo inedito: l'annullamento irretroattivo come l'abrogazione. È arrivato l'“abrogamento”?*, *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2014
- RONCHETTI, LAURA, *La rappresentatività nei Comuni con più elettori che abitanti. Qualche postilla a margine della sentenza n. 242 del 2012 sul voto degli italiani all'estero*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2013
- SALERNO, GIULIO, *L'Italicum davanti alla Corte Costituzionale: una sfida ad ampio raggio*, in *federalismi.it*, n. 17/2016
- SARTORI, GIOVANNI. *Il sistema elettorale resta cattivo*, in PASQUINO, GIACOMO, (a cura di), *Dall'Ulivo al governo Berlusconi: le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2002
- SCACCIA, GINO, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000
- SERGES, GIOVANNI, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014
- STAIANO, SANDRO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014
- TRUCCO, LARA, "Sentenza Italicum": *la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2017
- VUOLO, ALFONSO, *La legge elettorale. Decisione politica, controlli, produzione giurisprudenziale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017