

# IANUS

Diritto e Finanza



UNIVERSITÀ  
DI SIENA  
1240

Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>

n. 10 - giugno 2014

PREMIO DI MAGGIORANZA  
ED EGUAGLIANZA DEL VOTO.  
OSSERVAZIONI A MARGINE  
DELLA SENTENZA CORTE COST. 1/2014

Valeria Piergigli

**PREMIO DI MAGGIORANZA ED EGUALIANZA DEL VOTO.  
OSSERVAZIONI A MARGINE DELLA  
SENTENZA CORTE COST. 1/2014.**

**Valeria Piergigli**

*Professore ordinario di Diritto pubblico comparato nell'Università di Siena*

*Il contributo ricostruisce il principio di eguaglianza del voto, sancito dall'art. 48 Cost., alla luce sia della più rilevante dottrina giuridica che della giurisprudenza costituzionale. In particolare, viene ripercorsa l'interpretazione offerta sul tema dalla Corte costituzionale, dai suoi esordi fino alla sent. 1/2014. In questa decisione, per la prima volta, la Corte ha giudicato illegittimo il premio di maggioranza, stabilito dalla l. 270/2005, in quanto suscettibile di determinare un divario abnorme e sproporzionato tra peso del voto "in entrata" e "in uscita".*

*The paper is focused on the principle of equality of vote, enshrined in art. 48 of the Constitution, taking into consideration both the most important legal doctrine and the case-law of the Constitutional Court. More specifically, the Author recalls the interpretation offered by the Constitutional Court on this issue, from its beginnings to the judgment no. 1/2014. For the first time, in this decision the Court ruled that the majority premium, provided in the law no. 270/2005, is inconsistent with the Constitution, because it led to a disproportionate gap between the "incoming" and "outcoming" weight of votes.*

Sommario:

1. L'eguaglianza del voto nell'art. 48 Cost. e il punto di vista della dottrina
2. L'eguaglianza del voto nella interpretazione consolidata della Corte costituzionale fino al 2014
3. La svolta interpretativa nella sent. 1/2014: illegittimità del premio di maggioranza e lesione dell'eguale diritto di voto non (più) solo "in entrata", ma anche "in uscita"

## 1. L'eguaglianza del voto nell'art. 48 Cost. e il punto di vista della dottrina

Tra i caratteri del voto, l'art. 48 Cost. italiana, analogamente a quanto sancito da altre Carte costituzionali vigenti e dai principali documenti internazionali in materia di diritti fondamentali<sup>1</sup>, stabilisce quello della eguaglianza<sup>2</sup>.

La dottrina tradizionale ha declinato questo valore alla luce della *capacità elettorale* dei votanti, del *valore numerico*, nonché del *valore efficiente* di ciascun voto e, corrispondentemente, ha individuato tre aspetti della eguaglianza del voto. Il primo si attua con l'adozione del suffragio universale; il secondo costituisce una manifestazione del principio di eguaglianza formale davanti alla legge e della pari dignità di tutti i cittadini; il terzo aspetto, infine, si spinge ad evocare una accezione sostanziale della eguaglianza del voto. Sulla attribuzione dei primi due significati vi è larga concordanza di vedute tanto nella dottrina che nella giurisprudenza costituzionale, mentre la configurazione del terzo profilo parrebbe più problematica, almeno nell'ordinamento italiano<sup>3</sup>.

L'affermazione del costituzionalismo liberale e dello stato democratico ha progressivamente determinato l'abbandono di qualsiasi forma di suffragio ristretto e subordinato l'accesso all'elettorato, sia attivo che passivo, fondamentalmente soltanto ai requisiti della cittadinanza e dell'età<sup>4</sup>. Inoltre, l'applicazione del principio di eguaglianza formale ha fatto maturare l'idea che i voti si contino e non si pesino, comportando il riconoscimento della corrispondenza una testa-un voto e la previsione della eguale titolarità di espressione del suffragio tra gli aventi diritto. Se è vero, infatti, che tutti i cittadini sono uguali davanti alla legge, deve ritenersi preclusa ogni possibilità di graduare il valore dei voti di singoli cittadini o di categorie di essi<sup>5</sup>. Pertanto,

---

<sup>1</sup> V., ad es., Legge fondamentale tedesca (art. 38), Cost. spagnola (art. 68), Cost. belga (art. 61), Cost. olandese (art. 4), Cost. portoghese (art. 10), nonché la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (art. 21) e il Patto internazionale sui diritti civili e politici (art. 25).

<sup>2</sup> Ai sensi dell'art. 48, c. 2, Cost.: «*Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è un dovere civico*».

<sup>3</sup> Per una analisi comparata, con particolare attenzione al contributo della giurisprudenza costituzionale, si rinvia ai contributi di ABBIATE e MILANI, in *Ianus*.

<sup>4</sup> Fatti salvi ulteriori e specifici requisiti richiesti, ad esempio in Italia, per le elezioni regionali e locali. La normativa adottata nelle regioni a statuto speciale subordina l'esercizio del diritto di voto alla residenza nel territorio dell'ente per un periodo minimo di tempo.

<sup>5</sup> Cfr. PRETI, *Diritto elettorale politico*, Milano, 1957, 11 ss.; PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965, 304 ss. e bibl. cit. in nota 147; ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 1966, 503 ss.; MARTINES, *Artt. 56-58*, in BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna - Roma, 1984, 78 ss.; PITRUZZELLA, *Elezioni, II) Elezioni politiche: elettorato*, in *Enc. giur.*, vol. XII, Roma,

a prescindere da fattori soggettivi di differenziazione (quali la razza, la lingua, la religione, il sesso) e dalle condizioni personali e sociali, il peso del voto di ogni elettore, ossia il suo valore aritmetico, deve essere identico e il singolo voto non può essere computato più volte.

Non è stato sempre così; anzi, è noto che in passato alcuni ordinamenti riconoscevano sia il voto multiplo che il voto plurimo. Il primo, utilizzato ad esempio in Gran Bretagna fino al 1951, consisteva nella possibilità per chi ricopriva un grado universitario o prestava la propria attività lavorativa in una sede diversa da quella dell'abitazione di votare, oltre che nel collegio in cui quest'ultima era compresa, anche nel collegio accademico o nel luogo di lavoro. Il secondo meccanismo si fondava, invece, sullo *status* giuridico (capo famiglia) o sul possesso di taluni requisiti da parte dell'elettore (età, censo, titolo di studio, copertura di certi uffici), eventualmente combinati insieme, o sulla appartenenza ad una classe sociale. Così, ad esempio, una legge francese del 1820 attribuiva agli elettori più ricchi un doppio voto, in Unione Sovietica fino al 1936 al voto degli operai era riconosciuto un valore maggiore rispetto a quello dei contadini, in Belgio tra il 1893 e il 1921 il capo famiglia poteva esprimere un numero di voti pari al numero dei figli. L'accezione consolidata del principio egualitario del voto impedisce che gli stessi elettori ripetano il voto in diverse circoscrizioni o che il voto di alcuni individui – per posizione rivestita o altre circostanze professionali, economiche e sociali – possa assumere un peso quantitativamente maggiore di quello espresso da altri. Nell'una e nell'altra ipotesi, infatti, a venire meno sarebbe il “pari peso”, cioè appunto l'eguaglianza che deve riconoscersi al voto di ciascun elettore, perché a nessuno è concesso di godere di privilegi particolari nell'esercizio del suffragio.

Quantunque uguale al momento del deposito della scheda nell'urna (“in entrata”)<sup>6</sup>, il voto potrebbe cessare di esserlo nella fase successiva della

---

1989, 4; L.A. MAZZAROLLI, *Art. 48*, in CRISAFULLI-PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 324 s.; LANCHESTER, *Voto: diritto di (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, vol. XLVI, Milano, 1993, 1128 ss. Più recentemente, v. CHIARA, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, Milano, 2004, 167 ss.; GROSSO, *Art. 48*, in BIFULCO – CELOTTO - OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 969 ss.; STERPA, *Eguaglianza del voto dei cittadini italiani in Italia: diritto di voto attivo ed elezioni regionali*, in AA.VV., *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2006, 90 ss.

<sup>6</sup> Peraltro, nella vigenza del sistema elettorale disegnato nella l. 270/2005 – su cui si è pronunciata la Corte costituzionale con la sent. 1/2014 – anche il principio di eguaglianza “in entrata” poteva essere a rischio «per la forza deterrente del voto inutile combinato all'elevata soglia di sbarramento qualora i partiti maggiori respingano alcuni dalla coalizione impedendo

trasformazione in seggi (“in uscita”), operazione questa che dipende dalla formula elettorale prescelta, tanto per le elezioni politiche che per quelle amministrative. Secondo una dottrina minoritaria e piuttosto risalente<sup>7</sup>, la quale peraltro ha trovato conferme anche in epoca più recente<sup>8</sup>, l’eguaglianza del voto dovrebbe interpretarsi non soltanto in senso formale, ma anche in senso sostanziale e trovare garanzia sia nella espressione che nel computo dei singoli voti, in modo che ogni voto possa avere, oltre allo stesso valore numerico, il medesimo valore efficiente<sup>9</sup>. È ovvio che, intesa in questa

---

loro l’accesso effettivo alla competizione», come osserva CARLASSARE, *Maggioritario*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 5.

<sup>7</sup> Cfr. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 871 secondo il quale il principio di eguaglianza del voto «deve essere realizzato in modo da garantire, non solo una *eguaglianza formale degli elettori* nel procedimento elettivo (...); ma altresì una *eguaglianza sostanziale*, reale ed effettiva: coinvolgente i rapporti tecnici e giuridici fra la manifestazione del voto ed i risultati delle votazioni: vale a dire il sistema stesso di voto e di scrutinio», e ancora a p. 872 «... il principio di eguaglianza sostanziale dei voti, per essere rigorosamente attuato, deve vedere attribuito ad ogni elettore, astrattamente considerato, un medesimo *coefficiente individuale*, tale da rendere in tutti identica la *valenza* del proprio voto» (i corsivi sono dell’A.). V. anche FURLANI, *Elettorato attivo*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. VI, Torino, 1960, 451, secondo il quale nei sistemi proporzionali «non è assurda l’affermazione dell’uguaglianza anche del valore efficiente del voto, cosicché è lecita l’estensione del generale principio dell’uguaglianza del voto dal suo valore numerico a quello efficiente».

<sup>8</sup> Cfr., in particolare, FERRARA, *Democrazia e stato del capitalismo maturo*, in *Dem. e dir.*, 1979, spec. 515 ss.; ID., *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, 23 ss.; G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994, 221 ss. Gli Autori citati sottolineano il rapporto tra proporzionale ed eguaglianza negli effetti del voto. A quanto consta, le espressioni “in entrata” e “in uscita”, riferite alla eguaglianza del voto, sono state coniate da G.U. Rescigno (op. cit., 221) e in seguito diventate di uso comune nella dottrina fino ad essere parzialmente utilizzate anche dalla Corte costituzionale (sent. 1/2014, su cui v. *infra* §3). Recentemente, COSTANZO, *La giustizia elettorale*, in *ConsultaOnline*, 2/9/2013, passando in rassegna la giurisprudenza della Corte Suprema americana e la giurisprudenza costituzionale di alcune esperienze europee, sensibili al tema della legalità costituzionale elettorale, si domandava se anche la nostra Corte costituzionale potrebbe intervenire «per la tutela (almeno) del nucleo essenziale dell’eguale valenza del voto sul piano sostanziale» (p. 8).

<sup>9</sup> Di contrario avviso la prevalente dottrina. In proposito, v. PRETI, *Diritto elettorale politico*, cit., 11 ss.; PIERANDREI, *Considerazioni giuridiche sulle ultime elezioni politiche italiane e sulle leggi ad esse relative*, in *Jus.*, 1953, 355, secondo cui nella consultazione elettorale eguaglianza significa «eguaglianza nelle posizioni di partenza, che va valutata “a priori”, al momento dell’espressione del suffragio, e non già “a posteriori” e in modo che i risultati della battaglia politica vengano accertati secondo determinati criteri e non secondo altri»; ROSSANO, *L’eguaglianza giuridica nell’ordinamento costituzionale*, cit., 505, secondo cui «ciò che viene assicurato dalla eguaglianza del voto non è il modo in cui i voti, una volta espressi, producono effetti giuridici, ma il modo in cui gli stessi devono essere valutati (cioè in modo aritmeticamente eguale) per l’effetto richiesto dall’elezione». Più recentemente, LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Roma, 1991, 36, secondo cui «Il principio di eguaglianza del voto, insomma, richiede che ciascun voto abbia pari peso nel momento in cui si determinano gli

accezione, l'eguaglianza non può essere mai assoluta, perché una perfetta sintonia tra voti espressi e risultati elettorali è praticamente irrealizzabile. Tuttavia, secondo tale orientamento il sistema proporzionale puro, a fronte degli inconvenienti che inevitabilmente presenta soprattutto in termini di stabilità dell'assetto politico, sarebbe in grado di soddisfare, meglio di altri, la rappresentatività delle assemblee legislative. La tesi in questione, prospettata all'epoca della tanto discussa e poi abrogata legge 148/1953, è stata criticata dalla dottrina maggioritaria, perché farebbe discendere dal principio della eguaglianza del voto, interpretato nel modo anzidetto, la costituzionalizzazione del sistema elettorale proporzionale ovvero l'implicito divieto di adozione del sistema maggioritario. In materia, nessuna indicazione espressa si rinviene nel testo della Costituzione, nonostante l'approvazione durante i lavori preparatori dell'ordine del giorno Giolitti, favorevole alla introduzione del sistema proporzionale alla Camera dei deputati, e dell'ordine del giorno Nitti, propenso ad accogliere un sistema maggioritario con collegi uninominali al Senato. Come è noto, infatti, l'Assemblea costituente decise alla fine di astenersi sul punto, rinviando alla discrezionalità del legislatore ordinario la scelta del sistema elettorale più consono al contesto storico-politico e alle specificità della forma di stato e di governo. Analoga fiducia nel ruolo del parlamento sarebbe stata riposta, finché le circostanze lo hanno consentito, anche dalla Corte costituzionale (v. *infra* §§2-3).

Se quelle sinteticamente tratteggiate sono le linee lungo le quali si è sviluppato tradizionalmente e senza troppi ostacoli il confronto dottrinale, non vi è dubbio che l'evoluzione della società occidentale con le dinamiche migratorie e i mutamenti demografici degli ultimi decenni ha contribuito ad arricchire di nuovi spunti l'interpretazione del concetto di eguaglianza del voto. Basti pensare alle operazioni concernenti la delimitazione e il dimensionamento delle circoscrizioni elettorali per i riflessi che pongono, in concreto, sulla configurazione stessa del rapporto rappresentativo<sup>10</sup>. A parte l'osservazione secondo cui le circoscrizioni elettorali «peccheranno sempre per eccesso o per difetto» a meno che non si utilizzi il sistema del collegio unico nazionale e pertanto una corrispondenza speculare tra elettori ed eletti è inimmaginabile<sup>11</sup>, ciò che preme evidenziare è il fatto che quel rapporto numerico all'interno dei collegi può risultare falsato dalla presenza di gruppi minoritari (sociali, etnici, politici, razziali) ovvero dalle caratteristiche degli

---

*inputs* elettorali, non invece nel momento in cui se ne producono gli *outputs*»; FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, 23 ss.

<sup>10</sup> Cfr. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., 40; LANCHESTER, *Voto: diritto di (dir. pubbl.)*, cit., 1129; STERPA, *Eguaglianza del voto*, 106 ss.; CHIARA, *Titolarità del voto*, cit., 167 ss.

<sup>11</sup> Così, PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, cit., 307.

insediamenti territoriali, specialmente nelle zone attraversate da consistenti movimenti migratori. Il problema si è presentato con particolare enfasi, per la peculiare conformazione del tessuto sociale, negli Stati Uniti. Negli anni '60 del secolo scorso, la Corte Suprema avviava una giurisprudenza che, facendo leva sul XIV emendamento (*equal protection clause*) e sulla formula “*one man, one vote*”, ha comportato un ampio processo di ridefinizione dei collegi sia per le elezioni nazionali che statali, in modo che fosse garantito un rapporto approssimativamente paritario tra voti e seggi. Quanto al profilo della rappresentanza dei gruppi razziali o etnici, la stessa Corte Suprema ha ammesso il ritaglio artificioso dei collegi come tecnica di riequilibrio delle minoranze svantaggiate (c.d. *affirmative gerrymandering*) ed ha giudicato illegittime le operazioni di distribuzione territoriale dei seggi che perseguono intenti ed effetti discriminatori<sup>12</sup>. Nell'ordinamento italiano, analogamente ad altri sistemi che adottano un atteggiamento di tutela promozionale nei confronti delle comunità minoritarie, la Corte costituzionale ha riconosciuto la legittimità delle scelte legislative che, a fini di protezione delle minoranze alloglotte, prevedono forme di rappresentanza politica garantita (riserva di seggi), prescindendo dalla proporzionalità tra voti espressi e seggi conseguiti e derogando quindi alla regola della eguaglianza del valore numerico di ciascun voto<sup>13</sup>.

Per rimanere nell'esperienza italiana, se dalle minoranze linguistiche autoctone l'attenzione si sposta alle comunità composte da immigrati extra UE, stabilmente presenti e integrati nella comunità maggioritaria, gli effetti distorsivi legati alla ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni elettorali sono ancora più evidenti. Come è noto, ai non-cittadini regolarmente censiti è tuttora preclusa in Italia la partecipazione, diretta e indiretta, ai processi decisionali che li riguardano, se non in veste meramente consultiva in sede locale, e tuttavia la loro presenza è computata – ed è dunque suscettibile di assumere un peso anche significativo – ai fini della ripartizione dei seggi parlamentari tra le circoscrizioni o fra le regioni, a seconda che si abbia riguardo alla elezione della Camera dei deputati o del Senato. In base a quanto stabilito dalla Costituzione e fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, infatti, la ripartizione dei seggi fra le circoscrizioni elettorali (art. 56, c. 4, Cost.; artt. 1, 3 e tabella A d.P.R. 361/1957) o fra le regioni (art. 57, c. 4, Cost.; art. 1 d. lgs. 533/1993) deve essere effettuata in

---

<sup>12</sup> Cfr. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., 41; LANCHESTER, *Voto: diritto di (dir. pubbl.)*, cit., 1129 e nota 102; CHIARA, *Titolarità del voto*, cit., 186 ss.

<sup>13</sup> Sulla protezione delle minoranze linguistiche in Italia e la materia elettorale, cfr., per tutti, CHIARA, *Titolarità del voto*, cit., 176 ss. e bibl. ivi; PALERMO - WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2008, 105 ss.

proporzione agli abitanti di ciascuna circoscrizione o regione quali risultano dall'ultimo censimento generale della popolazione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti. Inutile dire che, per garantire l'eguaglianza del voto sull'intero territorio nazionale, occorrerebbe procedere a revisioni periodiche dei collegi in conformità con le variazioni delle registrazioni demografiche; il che purtroppo non avviene<sup>14</sup>.

È comunque dalla popolazione residente e censita che dipende il quantitativo dei seggi da mettere in palio nelle singole circoscrizioni o regioni. Nella "popolazione residente" sono inclusi anche gli immigrati, provenienti da Stati che non appartengono all'Unione europea e regolarmente residenti, i quali contribuiscono alla determinazione del numero dei seggi, peraltro in misura diversa tra nord e sud del paese in ragione della maggiore concentrazione nelle aree settentrionali, e tuttavia, essendo privi dello *status civitatis*, essi non hanno titolo per essere ricompresi nelle categorie, sostanzialmente distinte, del "popolo" e del "corpo elettorale" e sono pertanto esclusi dal voto. Il dato demografico è inoltre tenuto presente nel procedimento elettorale preparatorio, allorché gli elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni compresi nelle circoscrizioni o nelle regioni sono chiamati a sottoscrivere, in misura variabile a seconda del numero di abitanti, la dichiarazione di presentazione delle candidature sia alla Camera dei deputati che al Senato (rispettivamente, art. 18-bis d.P.R. 361/1957 e art. 9 d. lgs. 533/1993).

Senza ripercorrere in questa sede le considerazioni che la dottrina ha opportunamente svolto in ordine alla idoneità del criterio della "popolazione residente" per l'assegnazione dei seggi in luogo, ad esempio, di quello costituito dai voti espressi nelle precedenti elezioni e senza indugiare sulla circostanza che può non esservi coincidenza tra il dato reale delle risultanze anagrafiche e l'esito ufficiale del censimento specialmente se l'intervallo temporale che intercorre tra quest'ultimo e lo svolgimento delle elezioni è esteso<sup>15</sup>, l'elemento che vale la pena rilevare, con riguardo alla popolazione immigrata e regolarmente censita, è la distorsione che si realizza, per così dire, "a monte". In quanto presenza stabile sul territorio, gli stranieri censiti esistono e sono considerati nel calcolo delle persone residenti dal cui numero dipenderà la distribuzione dei seggi tra i collegi elettorali. Senonché, agli stessi tocca poi la sorte di diventare evanescenti nel momento della selezione

---

<sup>14</sup> Non si è infatti (ancora) proceduto alla revisione dei collegi elettorali prevista dall'art. 7, c. 4, l. 276/1993 e dall'art. 7, c. 6, l. 277/1993. Sul punto, v. TARLI BARBIERI, *La spada di Damocle sul Porcellum: alcune note sparse in vista dell'imminente pronuncia della Corte costituzionale sulla l. 270/2005*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3/2013, 21 ss.

<sup>15</sup> Cfr., per tutti, le osservazioni di LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., 42.



della rappresentanza, in quanto soltanto ai cittadini italiani in possesso dei requisiti previsti dalla legge (d.P.R. 223/1967) è attribuita la legittimazione attiva ad esprimere i propri rappresentanti nelle Camere sulla base numerica che anche gli stranieri hanno contribuito a forgiare<sup>16</sup>.

Sebbene, come accennato poc'anzi, il problema possa apparire in larga parte teorico dal momento che l'aggiornamento dei collegi elettorali in base alla popolazione residente è in notevole ritardo, colpiscono non soltanto la sovra-rappresentazione degli appartenenti al popolo in senso classico e la sotto-rappresentazione (o assenza di rappresentazione) degli individui che vengono ricompresi nel concetto tradizionale di popolazione, ma altresì – e ancora prima – la produzione di effetti (selezione della rappresentanza nazionale ed esclusione degli stranieri) che risultano erronei e contraddittori rispetto al dato di partenza (consistenza e variazione della popolazione residente, inclusi gli stranieri). Ne deriva un quadro d'insieme alterato e falsificato, che genera una disparità di trattamento tra cittadini elettori e un *gap* di rappresentanza tra le diverse aree del paese a causa della non omogenea distribuzione della popolazione straniera residente, oltre alla circostanza – paradossale, ma che esula dalla presente riflessione – di continuare ad escludere dal circuito elettorale-democratico coloro che, effettivamente e inconsapevolmente, concorrono alla formazione dei collegi elettorali e alla assegnazione dei seggi.

## **2. L'eguaglianza del voto nella interpretazione consolidata della Corte costituzionale fino al 2014**

Lasciando da parte gli aspetti più peculiari ai quali si è fatto cenno e per tornare all'ambito classico del concetto di eguaglianza del suffragio, va detto che, analogamente alla dottrina maggioritaria, anche la costante giurisprudenza costituzionale ha prediletto, fin dai suoi esordi e per lungo

---

<sup>16</sup> La sfasatura tra “corpo elettorale” e “popolazione residente” non manca di produrre effetti distorti anche nella dimensione locale e, più limitatamente, regionale. In particolare, è quanto accade nella composizione degli organi rappresentativi ed esecutivi comunali e provinciali (d.lgs. 267/2000 e successive modifiche e integrazioni). Analoghe osservazioni possono svolgersi con riguardo alla elezione dei membri del parlamento europeo; l'assegnazione dei seggi tra le circoscrizioni deve infatti essere effettuata «sulla base dei risultati dell'ultimo censimento della popolazione» (art. 2 l. 18/1979). Su questi aspetti, sia consentito rinviare a PIERGIGLI, *Stranieri censiti: persone o fantasmi?*, in *Gli Stranieri*, 3/2010, 95 ss.

tempo, la salvaguardia del profilo formale del principio in esame. Così, negli anni '60, la Corte costituzionale affermava che il principio di eguaglianza del voto vale ad escludere il voto multiplo o plurimo in dipendenza di situazioni particolari dei titolari del diritto di voto (sentt. 43/1961, 44/1961, 9/1962, 6/1963, 60/1963)<sup>17</sup> e comporta che ciascun voto nella competizione elettorale contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi, senza estendersi al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore, che dipende esclusivamente dal sistema adottato dal legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto nulla al riguardo (sent. 43/1961). Nella fattispecie da ultimo citata, il giudice delle leggi respingeva, in modo esplicito, l'argomentazione che era stata avanzata nella deliberazione di rimessione degli atti alla Corte in base alla quale il principio di eguaglianza del voto «dovrebbe trovare applicazione non soltanto per quanto attiene al diritto di voto, ma, altresì, per ciò che concerne gli effetti concreti che necessariamente si ricollegano all'esercizio del diritto stesso» (*Ritenuto in fatto* e punto 2 *Considerato in diritto*). E ancora, la Corte statuiva che l'importanza della funzione elettorale e le conseguenze che potrebbero derivare dal non corretto esercizio della stessa «postulano – in materia – il più scrupoloso rispetto del principio di eguaglianza, onde assicurare la *par condicio* di tutti gli elettori nel momento in cui, con l'espressione del loro voto, in sostanza, danno concreto contenuto alla sovranità popolare» (sent. 39/1973, punto 2 *Considerato in diritto*). Pertanto, come ribadito più recentemente, il principio di eguaglianza del voto è diretto ad assicurare la parità di condizione dei cittadini nel momento in cui il voto viene espresso e non riguarda fasi anteriori o successive a tale momento (sent. 173/2005).

D'altra parte, il ripudio del voto plurimo non è sempre stato considerato assoluto dalla Consulta che, in diverso contesto, ha escluso che quel meccanismo, previsto dalla l. reg. Sicilia 16/1957 per la elezione dei consigli delle province siciliane, contrastasse con il principio di eguaglianza del voto. Al contrario, esso veniva giudicato «manifestamente preordinato alla più esatta osservanza di quel principio, per una completa salvaguardia dei diritti delle minoranze» (sent. 96/1968, punto 4 *Considerato in diritto*).

Negli anni '90, il giudice costituzionale, nel confermare la propria posizione incline ad una lettura formale della eguaglianza del voto (sentt. 429/1995, 107 e 160/1996, 356/1998), cominciava ad introdurre elementi di novità che avrebbero trovato sviluppo nella giurisprudenza degli anni a venire.

---

<sup>17</sup> Peraltro, nella sent. 6/1963, la Corte costituzionale riconosceva che l'eguaglianza del voto sarebbe compromessa da un sistema elettorale in base al quale i suffragi dati a chi è risultato ineleggibile risultassero avere «minor valore di quelli dati agli altri» (punto 2 *Considerato in diritto*).

Chiamato a giudicare sulla legittimità costituzionale dell'art. 7, c. 6, l. 81/1993 nella parte in cui prevede l'attribuzione del premio di maggioranza nei consigli dei comuni con più di 15.000 abitanti a favore delle liste o del gruppo di liste collegate al candidato proclamato sindaco al primo turno, il giudice delle leggi ribadiva, anche alla luce dei propri precedenti, il significato dell'art. 48, c. 2, Cost., il quale «esige che l'esercizio del diritto di elettorato attivo avvenga in condizioni di parità, donde il divieto del voto multiplo o plurimo, ma non anche che il risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettorato sia proporzionale al numero dei consensi espressi, dipendendo questo invece dal concreto atteggiarsi delle singole leggi elettorali ...; fermo restando in ogni caso il controllo di ragionevolezza» (sent. 107/1996, punto 2.1 *Considerato in diritto*). Quest'ultimo passaggio è significativo alla luce di quanto si esporrà più avanti.

In particolare, e muovendo dalla premessa non contestata neppure dal giudice rimettente della legittimità del principio del voto disgiunto al primo turno elettorale, la Consulta osservava che la governabilità dell'ente locale non è un valore assoluto e che la ragionevolezza del sistema elettorale deve valutarsi globalmente e non evidenziando eventuali inconvenienti che potrebbero derivare, di fatto, dalla introduzione di correttivi, quale potrebbe essere il premio di maggioranza. Si tratta, infatti, di inconvenienti di cui lo stesso legislatore si era avveduto nella stesura della l. 81/1993 – come emerge dalla ricostruzione della Corte costituzionale – ma che, alla fine, erano stati ritenuti recessivi, in quanto non suscettibili di inficiare la logica complessiva del sistema elettorale che si andava ad adottare. In conclusione, la Corte ha affermato che spetta alla discrezionalità del legislatore il «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 prescelto» (punto 3 *Considerato in diritto*).

Ossequio alla discrezionalità del parlamento, richiamo alla esigenza del bilanciamento di valori costituzionali, invito alla ragionevolezza delle scelte legislative diventavano da quel momento i capisaldi del ragionamento della Corte nei giudizi concernenti le leggi elettorali. Se nella situazione risolta con la decisione da ultimo citata il dubbio di costituzionalità si era palesato con riguardo alla normativa elettorale introdotta per gli enti locali nel 1993<sup>18</sup>, non

---

<sup>18</sup> Oltre che sulla legittimità della legislazione elettorale degli enti locali, la Corte costituzionale ha avuto occasione di pronunciarsi sulla anche sulla legislazione elettorale regionale (es. sentt. 45 e 188/2011), sebbene senza che venisse in considerazione il principio della eguaglianza del voto. Come osservato autorevolmente da PIZZORUSSO, *A margine del dibattito sulla riforma elettorale*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 3, «Il fatto che la Corte

si poteva escludere che, in futuro, argomentazioni analoghe avrebbero potuto interessare anche la valutazione della legittimità del sistema elettorale previsto per le assemblee parlamentari, dato che – come accennato sopra – nessun meccanismo di calcolo dei voti (varianti comprese) è tale da assicurare che la volontà manifestata dagli elettori trovi esatta conferma al momento della assegnazione dei seggi, tanto che si abbia riguardo a competizioni locali, nazionali, europee.

E allora, una volta ammessa la possibilità di un sindacato sulla ragionevolezza delle scelte legislative in materia elettorale e, precisamente, sul divario tra peso del voto in entrata e in uscita, il passo successivo consisteva nello stabilire quale dovesse essere la misura sostenibile dell'effetto distorsivo o, altrimenti detto, quando l'esercizio della potestà legislativa, così ampia su questi aspetti, diventasse censurabile. La risposta agli interrogativi sarebbe arrivata per gradi, ma senza tentennamenti da parte del giudice costituzionale.

In una pronuncia resa all'inizio degli anni 2000, la Consulta ha rimarcato la propria volontà di astenersi da valutazioni su interventi legislativi ad alto tasso di politicità, come sono quelli relativi al sistema elettorale, a meno che essi non risultino «manifestamente irragionevoli» (ord. 260/2002, e sent. 242/2012). Nel 2008, nel giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo sulla legislazione elettorale vigente per la Camera dei deputati ed il Senato, come modificata dalla l. 270/2005, la Corte ha ribadito che ogni sistema elettorale implica una sfasatura nella fase conclusiva della attribuzione dei seggi e ciò non contrasta con l'eguaglianza del voto. Il problema semmai potrebbe porsi – aggiungeva quasi preconizzando l'eventualità di un suo futuro intervento nella sede appropriata – circa il «il grado di distorsione in concreto prodotto» che, tuttavia, richiederebbe un sindacato sulla normativa di risulta e, ancor prima, sulla legge elettorale che è estraneo alla natura del giudizio di ammissibilità (sentt. 15 e 16/2008). Nonostante i limiti imposti dalle circostanze, la Corte costituzionale non si sottraeva al dovere di segnalare al parlamento l'esigenza di riconsiderare gli aspetti problematici

---

costituzionale, con riferimento alle elezioni amministrative, abbia ravvisato la portata del principio di eguaglianza del voto, enunciato nell'art. 48 della Costituzione, come esclusivamente produttiva del divieto del voto plurimo, che era stato talora applicato nei secoli passati, e non come prescrittiva di effetti del voto almeno tendenzialmente proporzionali, non significa che essa perverrebbe alla stessa conclusione con riferimento ad un'applicazione di effetti gravemente sproporzionati con riferimento alle elezioni politiche nazionali, soprattutto quando ciò si traducesse in regole che contraddicano ogni ragionevolezza, come, ad esempio, è da ritenere quella attualmente vigente in Italia [l. 270/2005] la quale, per le elezioni del Senato ... rende possibile l'attribuzione di seggi, a titolo di "premio di maggioranza" ... a candidati appartenenti alla minoranza, dando così luogo ad una evidente incoerenza».

della legge elettorale, quale quello relativo alla attribuzione del premio di maggioranza indipendentemente dal raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi, che si traduce potenzialmente in una «eccessiva sovra-rappresentazione» (punto 6.1 *Considerato in diritto*, sentt. 15 e 16/2008) della lista più votata rispetto alle altre. Il medesimo invito al legislatore, con particolare riguardo alla opportunità di ripensare la disciplina relativa alla assegnazione del premio di maggioranza, veniva successivamente rinnovato nella pronuncia, questa volta di inammissibilità, sulla richiesta di abrogazione integrale della l. 270/2005 (sent. 13/2012, punto 3 *Considerato in diritto*)<sup>19</sup>.

Pur nella consapevolezza di non poter anticipare, in sede di valutazione dei quesiti referendari, gli esiti di un giudizio di legittimità costituzionale, era agevole presagire negli *obiter dicta* della Corte ciò che sarebbe potuto accadere sol che si fosse presentata l'occasione giusta.

### **3. La svolta interpretativa nella sent. 1/2014: illegittimità del premio di maggioranza e lesione dell'eguale diritto di voto non (più) solo “in entrata”, ma anche “in uscita”**

L'occasione si è infine offerta allorché alcuni cittadini hanno deciso di lamentare davanti al giudice ordinario la lesione da parte della legislazione elettorale del diritto sancito dall'art. 48 Cost., che è stato quindi invocato come norma-parametro nel giudizio di legittimità costituzionale instaurato in via incidentale. Nel giudizio concluso con la sent. 1/2014, che ha dichiarato la parziale illegittimità della l. 270/2005<sup>20</sup>, la Corte costituzionale, a distanza di

---

<sup>19</sup> Cfr. sent. 271/2010, in cui la Corte dichiarava inammissibili le questioni di legittimità sollevate in riferimento alla soglia di sbarramento prevista dalla legge elettorale per il parlamento europeo (l. 18/1979, modif. da l. 10/2009), motivando che spetta al legislatore la disciplina della materia e che «In presenza di una pluralità di soluzioni, nessuna delle quali costituzionalmente obbligata, questa Corte non potrebbe sostituirsi al legislatore in una scelta ad esso riservata ...» (punto 5.2 *Considerato in diritto*). A commento, v. PINELLI, *Eguaglianza del voto e ripartizione dei seggi tra circoscrizioni*, in *Giur. cost.*, 4/2010, 3322 ss. e G. FERRI, *Nuovi e vecchi problemi del sistema di elezione dei parlamentari europei: l'assegnazione dei seggi attribuiti con i resti e lo “spostamento” dei seggi da una circoscrizione all'altra*, ivi, 3326 ss. La contestazione della legittimità costituzionale della soglia di sbarramento del 4% per le elezioni europee veniva nuovamente portata all'esame della Consulta nel maggio 2014 dal Tribunale di Venezia.

<sup>20</sup> Più precisamente, il giudizio concluso con la sentenza in esame ha avuto ad oggetto alcune disposizioni del d.P.R. 361/1957 e del d. lgs. 533/1993, come modificate dalla l. 270/2005 (c.d. *Porcellum*). La decisione ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 83, c. 1, n. 5, e c. 2 d.P.R. 361/1957, nonché dell'art. 17, c. 2 e 4, d.lgs. 533/1993. L'art. 4, c. 2 e l'art. 59 d.P.R. 361/1957, nonché l'art. 14, c. 1, d. lgs. 533/1993, invece, sono stati dichiarati

pochi anni dalle pronunce sopra riportate, prendeva atto della perdurante inerzia legislativa e, vincendo la ritrosia che aveva manifestato in passato ad occuparsi di questioni politiche come sono quelle implicate dalla legislazione elettorale, si spingeva per la prima volta a sindacare la costituzionalità del sistema elettorale di Camera e Senato.

Tra l'altro, così facendo, la Corte contribuiva a colmare una "zona franca" del sistema di giustizia costituzionale. Nel valutare l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale prospettate, la Corte ha ritenuto, infatti, che la tutela del diritto di voto – fondamentale e inviolabile, oltre che essenziale per la connotazione democratica dell'ordinamento – si oppone alla situazione di incertezza che continuerebbe a determinarsi nella vigenza di una normativa elettorale sospetta di incostituzionalità. Il sindacato di costituzionalità era dunque prodromico e necessario alla successiva pronuncia di accertamento del diritto di voto da parte del giudice ordinario<sup>21</sup>.

Nel merito, per quanto qui interessa, veniva riconosciuta l'illegittimità del premio di maggioranza, perché giudicato irragionevolmente lesivo del principio di eguaglianza del voto e distorsivo del rapporto rappresentativo. Interpellata sul punto nella sede appropriata, dunque, la Corte non soltanto ha avuto agio nell'accertare il carattere effettivamente sproporzionato e irragionevole dell'effetto distorsivo che la legge elettorale veniva a creare tra voti espressi e voti computati<sup>22</sup>, ma lo ha fatto anche introducendo elementi di novità nel proprio *iter* argomentativo e richiamando la giurisprudenza straniera sia pure soltanto per rapidi cenni.

---

illegittimi nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati. Numerosi sono stati i commenti della dottrina alla sentenza in esame; tra i tanti, v. quelli pubblicati al sito: [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>21</sup> A seguito della sent. 1/2014, la Corte di Cassazione ha proceduto all'accertamento della lesione del diritto di voto e, non essendo necessari ulteriori accertamenti di fatto, ha così definito la causa nel merito ai sensi dell'art. 384, c. 2, c.p.c. (Cass., sez. I, 16 aprile 2014, n. 8878).

<sup>22</sup> Così dissipando i dubbi che una attenta dottrina si era posta. V., in proposito, 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*, 4/2013, 5, che si domandava, all'indomani della proposizione del ricorso da parte della Corte di Cassazione alla Corte costituzionale: «Ma quand'è che un effetto distorsivo può considerarsi giuridicamente "abnorme e sproporzionato"? Non vi è chi non avverta, nell'intraprendere questo sentiero, il fastidioso retrogusto dell'opinabile, del discrezionale, financo dell'arbitrario. Appare infatti assai difficile, per un giudice, determinare i confini di tale supposta irragionevolezza, in una materia tanto delicata e "politicalmente sensibile" come quella elettorale», e ancora «Non sembra probabile che la Corte costituzionale possa seguire il giudice remittente in questi ragionamenti [sulla ragionevolezza della normativa censurata]» (p. 6). Il corsivo è dell'Autore.

Come è noto, la legge censurata dalla Corte costituzionale prevedeva un sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza, soglie di sbarramento e liste bloccate. Diversa era la disciplina delle modalità di attribuzione del premio nelle due assemblee<sup>23</sup>. Alla Camera dei deputati, dopo una ripartizione proporzionale dei seggi in sede nazionale in base ai voti validamente conseguiti, si verificava se fosse stata raggiunta da una lista o coalizione di liste la quota di 340 seggi. In caso negativo, e dunque solo eventualmente, alla compagine vincente venivano assegnati ulteriori seggi fino a raggiungere la quota di 340, cioè la maggioranza assoluta (art. 83 d.P.R. 361/1957). Al Senato, invece, i premi erano applicati regione per regione dopo aver accertato che dalla ripartizione proporzionale per regioni nessuna lista o coalizione di liste avesse raggiunto la quota del 55% dei seggi spettanti alla regione medesima. Soltanto in questo caso scattavano i premi di maggioranza che erano 17, uno per ogni regione, ad eccezione di Valle d'Aosta (costituita in un unico collegio uninominale), Molise (in cui i due seggi in palio erano distribuiti proporzionalmente) e Trentino-Alto Adige (costituito in sei collegi uninominali) (art. 17, c. 2 e 4, d. lgs. 533/1993).

Secondo la Corte di Cassazione che aveva sollevato l'incidente di costituzionalità (ord. n. 12060/2013), l'attribuzione del premio di maggioranza senza la fissazione di una soglia minima di voti era tale, alla Camera, da compromettere la parità di condizione dei cittadini al momento del voto in violazione dell'art. 48, c. 2, Cost., in quanto la distorsione che ne risultava non costituiva «un mero inconveniente di fatto», ma «il risultato di un meccanismo irrazionale normativamente programmato per determinare tale esito». Al Senato, il meccanismo si rivelava addirittura «intrinsecamente irrazionale», perché, essendo il premio diverso per ogni regione, il risultato diventava «una sommatoria casuale di premi regionali»; conseguentemente, i premi potevano elidersi tra loro, rovesciare l'esito ottenuto su scala nazionale e favorire la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nelle due assemblee. Inoltre, l'assegnazione dei premi su base regionale determinava una diversa entità degli stessi a seconda della estensione territoriale e della distribuzione geografica dei cittadini elettori con alterazione del peso del voto «che dovrebbe essere uguale e contare allo stesso modo ai fini della traduzione in seggi», in pregiudizio degli artt. 3 e 48, c. 2, Cost. Ne derivavano, a giudizio della Suprema Corte, una «oggettiva e grave alterazione della rappresentanza democratica» che non soddisfaceva

---

<sup>23</sup> La previsione di premi di maggioranza per le elezioni politiche è piuttosto rara nel diritto comparato; se ne riscontra l'impiego – peraltro con differenze di presupposti e modalità rispetto alla normativa italiana del 2005 – soltanto negli ordinamenti di Grecia, Malta e San Marino.

l'esigenza della governabilità, né il corretto funzionamento degli equilibri istituzionali.

La Corte costituzionale ha confermato i rilievi svolti dal giudice rimettente e nel richiamare la propria consolidata giurisprudenza sui temi in esame ed i reiterati quanto mai recepiti inviti rivolti al parlamento per una riforma del sistema elettorale, ha fatto ricorso al test di proporzionalità per lo scrutinio della legittimità costituzionale del meccanismo premiale<sup>24</sup>. Sebbene consapevole che simili valutazioni costituiscono in larga parte l'oggetto di scelte politiche e dovrebbero spettare al legislatore, la Corte ha infine ritenuto ineluttabile «il dovere di verificare se la disciplina legislativa violi manifestamente, come nel caso di specie, i principi di proporzionalità e ragionevolezza ...» (punto 4 *Considerato in diritto*).

A fronte dell'obiettivo (legittimo) di agevolare la formazione di una maggioranza parlamentare tale da garantire la stabilità del governo del paese, il mezzo individuato dal legislatore è stato considerato irragionevole (e quindi illegittimo), perché il premio, attribuito a prescindere dal raggiungimento di una soglia minima di voti alla lista o coalizione di liste vincente, poteva trasformare una maggioranza relativa di voti in una maggioranza assoluta di seggi e produrre «una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica ... e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto ...» (punto 3.1 *Considerato in diritto*). In altre parole, il premio non costituiva un correttivo, bensì un elemento che rovesciava la *ratio* della formula elettorale, comprimeva la rappresentatività del parlamento, alterava in misura sproporzionata il circuito democratico delineato dalla Costituzione e incideva sulla eguaglianza del voto, provocando un *vulnus*, non soltanto agli artt. 3 e 48, c. 2, ma altresì agli artt. 1 e 67 della Carta costituzionale.

Al Senato, oltre al difetto di proporzionalità, il premio elargito su scala regionale disvelava, in maniera ancora più netta che alla Camera, l'inidoneità a raggiungere l'obiettivo della governabilità. L'attribuzione di premi regionali era infatti suscettibile di produrre esiti disomogenei tra i due rami del parlamento a fronte di una distribuzione omogenea dei voti e rischiava di compromettere sia il funzionamento della forma di governo parlamentare che l'esercizio della funzione legislativa.

---

<sup>24</sup> Nelle parole della Corte, «Il test di proporzionalità, utilizzato ... spesso insieme con quello di ragionevolezza ... richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi largamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (punto 3.1 *Considerato in diritto*).



Valori costituzionalmente protetti risultavano sottoposti dalla normativa censurata ad una torsione che è stata variamente qualificata – nel dipanarsi del ragionamento della Corte – come eccessiva, illimitata, irragionevole, profonda, sproporzionata e, pertanto, giudicata intollerabile e illegittima. Si tratta di aggettivazioni che la Corte già in passato aveva utilizzato per ammonire il parlamento ed invitarlo, ferma restando la sua discrezionalità, ad una disciplina del sistema elettorale conforme al dettato costituzionale.

In particolare, il premio di maggioranza senza la previsione di una soglia minima produceva una lesione grave all'esercizio del diritto di voto e al principio di eguaglianza che lo connota<sup>25</sup>. Rispetto alla giurisprudenza consolidata e ripercorsa nelle pagine precedenti, la Corte ha deciso, tuttavia, di compiere un passo ulteriore e di affiancare alla protezione dell'aspetto formale una lettura sostanzialistica del principio egualitario del voto<sup>26</sup>. Prendendo spunto dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco, che ha tendenzialmente sempre assunto un approccio rigoroso nella valutazione della eguaglianza del suffragio<sup>27</sup>, la Consulta si è avvalsa, anche nella forma linguistica, di espressioni da tempo in uso nella letteratura giuridica italiana per affermare che, in presenza di un sistema proporzionale seppure adottato in modo parziale, si viene a generare 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 della attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare ...» (punto 3.1 *Considerato in diritto*). L'omogeneità degli ordinamenti costituzionali e del metodo elettorale ha offerto alla Corte il destro per una fugace comparazione con il sistema tedesco; questo le ha consentito di (provare a) decodificare l'impiego, da lei stessa praticato nella pregressa giurisprudenza e largamente confermato nell'*iter* argomentativo della decisione che si apprestava ad emanare, di formule indeterminate e di ardua delimitazione sul piano concettuale, come sono quelle utilizzate nel sindacato sulla ragionevolezza delle scelte legislative. La risposta all'interrogativo dianzi profilato – posto che non può mai darsi una

---

<sup>25</sup> Sulla applicazione del premio di maggioranza nell'ordinamento italiano, v. CHIARAMONTE - TARLI BARBIERI (a cura di), *Il premio di maggioranza*, Roma, 2011.

<sup>26</sup> Secondo quanto auspicato da COSTANZO, *La giustizia elettorale*, cit., 5.

<sup>27</sup> Nella sentenza in esame, la Corte cita *BVerfGE*, sentt. 1 del 5 aprile 1952, 197 del 22 maggio 1979, 3/11 del 15 luglio 2012; ma v. anche sentenza del 29 settembre 1990 sulla clausola di sbarramento in occasione delle prime elezioni politiche tedesche dopo la riunificazione. A fronte dell'orientamento favorevole ad assicurare una certa corrispondenza tra voti espressi e seggi attribuiti, va tenuto presente che l'operatività di meccanismi, come la clausola di sbarramento che impedisce l'accesso in parlamento ai partiti di minori dimensioni, vale a garantire in Germania la stabilità della maggioranza parlamentare e del governo.

perfetta corrispondenza, quale può essere il grado di distorsione accettabile tra voti e seggi in un sistema elettorale proporzionale? – l’ha fornita, infine, la stessa Corte costituzionale nella sentenza in esame traendo ispirazione dalla giurisprudenza costituzionale tedesca. Le norme sottoposte allo scrutinio della Corte sono state giudicate «manifestamente irragionevoli», perché gli obiettivi della stabilità governativa e della efficienza dei processi decisionali sono perseguiti ad un prezzo troppo alto, essendo stato imposto un sacrificio eccessivamente grave ad altri interessi meritevoli di protezione costituzionale, come la funzione rappresentativa delle Camere e l’eguale diritto di voto. Il principio della eguaglianza del suffragio, in particolare, dovrà in futuro valutarsi – ed essere garantito – non più soltanto “in entrata”, ma anche “in uscita”, in modo che l’effetto concreto della attribuzione dei seggi non sia tale da tradire la scelta manifestata dagli elettori al momento del voto e introdurre una sovra-rappresentazione o sotto-rappresentazione di uno o più partiti che risulti abnorme e sproporzionata<sup>28</sup>. Cosa che, a giudizio della Corte costituzionale, la l. 270/2005, per quanto concerne la disciplina del meccanismo premiale, ha invece consentito, tanto da rendere inevitabile la pronuncia di incostituzionalità.

---

<sup>28</sup> In proposito, di una «netta svolta giurisprudenziale» parla SPADACINI, *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Forumcostituzionale.it*, 8. Peraltro, la Consulta, in una decisione di poco precedente a quella in commento e avente ad oggetto una disposizione legislativa statale che aveva fissato il numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali (art. 14 d.l. 138/2011, conv. con modif. nella l. 148/2011), aveva osservato, dichiarando l’infondatezza delle questioni di legittimità sollevate da diverse regioni essenzialmente in riferimento all’art. 123 Cost., che «La disposizione censurata, fissando un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), mira a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati. In assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali, può verificarsi [...] una marcata diseguaglianza del rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori): i seggi (nel Consiglio e nella Giunta) sono ragguagliati in misura differente alla popolazione e, quindi, il valore del voto degli elettori (e quello di scelta degli assessori) risulta diversamente ponderato da Regione a Regione» (sent. 198/2012, punto 6.1. *Considerato in diritto*).

Sulla interpretazione del principio egualitario del voto e sul bilanciamento tra rappresentanza politica e governabilità nella sent. 1/2014, v. anche PERTICI, *La Corte costituzionale dichiara l’incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, ivi; SGRÒ, *La censura di parziale incostituzionalità della legge elettorale e il ripristino del sistema proporzionale: qualche considerazione sull’equilibrio tra rappresentanza politica e governabilità*, ivi; SCACCIA, *Riflessi ordinamentali dell’annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, ivi, spec. 5 ss.; DEMURO, *La sostenibilità del premio di maggioranza*, ivi.

A questo punto, volendo mantenere il premio di maggioranza, sarà compito del legislatore stabilire una soglia di accesso e determinarne l'entità, affinché lo scollamento tra voti e seggi, che pure inevitabilmente qualsiasi formula elettorale non vale a scongiurare, risulti ragionevolmente congruente rispetto al fine al quale è preordinato<sup>29</sup>. Altrimenti detto, la garanzia di governabilità e stabilità politica deve rispettare «il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti» (punto 3.1 *Considerato in diritto*) e non trovare realizzazione a scapito della democrazia che è incarnata nella rappresentatività delle Camere<sup>30</sup> e nella eguaglianza del voto secondo l'accezione accolta dalla Corte, perché un simile risultato sarebbe incompatibile con il dettato costituzionale.

---

<sup>29</sup> Sul *quantum* di distorsione tollerabile del premio di maggioranza, dopo la sent. 1/2014, in dottrina v. LODATO - PAJNO - SCACCIA, *Quanto può essere distortivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sent. n. 1/2014*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 22/4/2014, mentre in senso del tutto critico su tale meccanismo, perché «convinto che esso sia in sé scorretto e che quindi non esista un modo per renderlo compatibile con l'uguaglianza del voto», si esprime PINNA, *Il premio di maggioranza inutile e incostituzionale*, in *Quad. cost.*, 2/2013, 471 ss. e spec. 479.

<sup>30</sup> Di diverso avviso è stata la Corte di Strasburgo (Saccomanno v. Italia, 13 marzo 2012), secondo la quale i premi previsti dalla legislazione italiana «non sembrerebbero di natura tale da pregiudicare l'equilibrio tra i principi della giusta rappresentanza e della stabilità di governo» (§74) e, comunque, essi non sono stati giudicati in contrasto con la previsione dell'art. 3, Prot. 1 CEDU. A commento v. DICKMANN, *Rappresentanza vs governabilità. Rileggendo la sent. Corte EDU, Saccomanno vs Italia, del 13 marzo 2012, alla luce della sent. Corte cost. 1/2014*, in *Forumcostituzionale.it*, 29 gennaio 2014.