



N. 104 - marzo 2026

A.S. 1451-A - Modifiche agli articoli 64, 72 e 73 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di incompatibilità della carica di assessore nonché di elezione del sindaco al primo turno nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti

L'**articolo 1** del disegno di legge in commento, **nel testo risultante all'esito dell'esame in sede referente**, interviene sul Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, modificando l'articolo 64, in tema di incompatibilità tra la carica di consigliere comunale e provinciale e assessore nella rispettiva giunta, nonché gli articoli 72 e 73, aventi rispettivamente ad oggetto l'elezione del sindaco e l'elezione del consiglio comunale nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

Più in particolare, la **lettera a)** del **comma 1** dell'articolo 1, **introdotta nel corso dell'esame in sede referente**, sostituisce il comma 2 del predetto articolo 64 stabilendo che, qualora un consigliere comunale o provinciale sia nominato assessore nella rispettiva giunta, lo stesso è sospeso dalla carica di consigliere per la durata dell'incarico di assessore. Il Consiglio, nella prima adunanza successiva al provvedimento di nomina ad assessore, procede quindi alla temporanea sostituzione del consigliere interessato, affidando la supplenza per l'esercizio delle funzioni di consigliere al candidato primo dei non eletti della medesima lista. La supplenza termina con la cessazione della carica di assessore per dimissioni o per revoca da parte del sindaco o del presidente della provincia.

La **lettera b)** del **comma 1** dell'articolo 1 interviene quindi sull'articolo 72 del citato Testo unico.

Il **n. 1)** della **lettera b)**, **contenente una previsione approvata nel corso dell'esame in sede referente**, sostituisce il quinto periodo del comma 3 dell'articolo 72 – il quale nella vigente formulazione dispone che *“Ciascun elettore può altresì votare per un candidato alla carica di sindaco, anche non collegato alla lista prescelta, tracciando un segno sul relativo*

rettangolo.” – eliminando la possibilità del voto disgiunto e stabilendo che “Nei casi in cui il segno sia tracciato solo sul nome del candidato sindaco, i voti sono ripartiti tra le liste ad esso collegate in proporzione ai voti ottenuti da ciascuna di esse sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti. In caso di voto espresso per un candidato sindaco e per una lista ad esso non collegata, il voto è nullo.”.

Il **n. 2)** della **lettera b)** sostituisce poi il comma 4 del richiamato articolo 72 – che attualmente dispone che nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, al primo turno, sia proclamato eletto sindaco il candidato alla carica che ottiene la maggioranza assoluta dei voti validi – stabilendo, invece, che sia proclamato eletto sindaco il candidato che ottiene il maggior numero di voti validi, a condizione che abbia conseguito almeno il 40 per cento dei voti validi medesimi. La disposizione prevede altresì che, qualora due candidati abbiano entrambi conseguito un risultato pari o superiore al 40 per cento dei voti validi, è proclamato eletto sindaco il candidato che abbia conseguito il maggior numero di voti validi e che, in caso di parità di voti, si procede ad un turno di ballottaggio da effettuarsi due settimane dopo il primo. In caso di ulteriore parità viene eletto il più anziano di età¹.

Il **n. 3)** della **lettera b)** modifica correlativamente il comma 5 del predetto articolo 72, disponendo che si procede ad un secondo turno elettorale qualora nessun candidato abbia ottenuto l'elezione ai sensi del comma 4. La disciplina del secondo turno elettorale rimane invariata per il resto. Tale turno elettorale ha luogo la seconda domenica successiva a quella del primo. Sono ammessi al secondo turno i due candidati alla carica di sindaco che hanno ottenuto al primo turno il maggior numero di voti. In caso di parità di voti tra i candidati, è ammesso al ballottaggio il candidato collegato con la lista o il gruppo di liste per l'elezione del consiglio comunale che ha conseguito la maggiore cifra elettorale complessiva. A parità di cifra elettorale, partecipa al ballottaggio il candidato più anziano di età. Dopo il secondo turno è proclamato eletto sindaco il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi. In caso di parità di voti, è proclamato eletto sindaco il candidato collegato con la lista o il gruppo di liste per l'elezione del consiglio comunale che ha conseguito la maggiore cifra elettorale complessiva. A parità di cifra elettorale, è proclamato eletto sindaco il candidato più anziano d'età.

La relazione di accompagnamento del disegno di legge in commento, dopo aver ricordato che l'attuale sistema elettorale per l'elezione dei sindaci nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti è stato introdotto dalla legge n. 81 del 1993 (le cui disposizioni sono poi confluite nei citati articoli 72 e 73 del Testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000), rileva che l'ampio ricorso al secondo turno elettorale, in ragione della necessità di conseguire la maggioranza assoluta dei voti validi affinché il candidato sindaco più votato sia eletto al primo turno, *“ha spesso prodotto una distorsione nell'esito delle elezioni amministrative che rischia di diventare patologica: il ballottaggio registra una sempre minore partecipazione da parte degli elettori, con la conseguenza che molti sindaci sono eletti al secondo turno con una*

¹ Si ricorda che anche il disegno di legge [A.S. n. 367](#) propone una novella all'art. 72, comma 4, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Si veda, al riguardo, la [Nota Breve n. 3](#) del Servizio studi del Senato, pubblicata a gennaio 2023.

partecipazione popolare molto ridotta e, quindi, con ripercussioni negative sulla loro legittimazione. Inoltre, nella maggioranza dei casi, al secondo turno si rischia di eleggere un candidato sindaco che abbia ottenuto meno voti di quelli raggiunti dall'avversario al primo turno.”.

Al riguardo, in occasione dell'istruttoria in sede referente – in particolare nel documento acquisito dall'ANCI nell'audizione del 22 maggio 2025 – si è evidenziato che *“dall'analisi dei dati elettorali relativi ai Comuni “medio-grandi”, ovvero i Comuni sopra i 50 mila abitanti, riferiti al periodo 2014-2024, emerge che su 317 elezioni comunali, nel 63% dei casi (199 elezioni) i Comuni sono andati al ballottaggio, nel restante 37% (118 elezioni) invece non si è tenuto il ballottaggio. Nei casi in cui si è tenuto il ballottaggio, su 199 turni, in 69 casi c'è stato un ribaltamento del risultato, ovvero chi è arrivato secondo al primo turno ha vinto al ballottaggio, mentre nei restanti 130 casi non è avvenuto questo fenomeno²”.* Il documento rileva altresì che *“se si restringe il campo di analisi ai soli Comuni capoluoghi di regione, nel periodo di riferimento su 41 elezioni, in 27 casi si è andati al ballottaggio e solo in 9 casi nel decennio considerato si è verificato il fenomeno del ribaltamento ... e i casi in cui chi vince al ballottaggio, in realtà, prende meno voti assoluti dell'avversario al primo turno sono stati in tutto 5 ...”*³.

Da ultimo, la **lettera c)** del **comma 1** dell'articolo 1 interviene sull'articolo 73 del richiamato Testo unico, modificando i commi 5 e 10 dello stesso.

Il comma 5 dell'articolo 73 viene modificato, **con una previsione approvata nel corso dell'esame in sede referente**, stabilendo, ai fini dell'elezione del consiglio comunale, che la cifra elettorale di una lista è costituita, oltre che dalla somma dei voti validi riportati dalla lista stessa in tutte le sezioni del comune, anche *“di quelli attribuiti alla medesima, ai sensi dell'articolo 72, comma 3, quinto periodo”* (e cioè dei voti ulteriori attribuiti a ciascuna lista sulla base del sopra illustrato nuovo meccanismo di ripartizione fra le liste dei voti espressi tracciando il segno solo sul nome del candidato sindaco).

Il comma 10 del citato articolo 73 viene modificato con l'integrale sostituzione del primo periodo dello stesso. Quest'ultimo, nella formulazione attualmente vigente, prevede che, qualora un candidato alla carica di sindaco sia proclamato eletto al primo turno, alla lista o al gruppo di liste a lui collegate che non abbia già conseguito almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio, ma abbia ottenuto almeno il 40 per cento dei voti validi, viene assegnato il 60 per cento dei seggi, sempreché nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate abbia superato il 50 per cento dei voti validi. Tale previsione viene modificata stabilendo che, qualora un candidato alla carica di sindaco sia proclamato eletto al primo turno, alla lista o al gruppo di liste a lui collegate che non abbia già conseguito almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio, viene assegnato il 60 per cento dei seggi, sempreché nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate abbia superato il 50 per cento dei voti validi, eliminando in tal modo il requisito del conseguimento di almeno il 40 per cento dei voti validi da parte della lista o del gruppo di liste collegate

² Il documento precisa inoltre che *“quanto ai risultati, si registra una sostanziale equità almeno tra le maggiori coalizioni (hanno ribaltato il risultato tra il primo e il secondo turno: 25% cdx, 26% csx)”.*

³ Si veda anche la citata [Nota Breve n. 3](#) del gennaio 2023 che presenta dati riferiti al periodo 2019-2022.

al sindaco eletto quale presupposto per l'attribuzione del premio di maggioranza. Rimane invariata la previsione per cui, qualora un candidato alla carica di sindaco sia invece proclamato eletto al secondo turno, alla lista o al gruppo di liste ad esso collegate che non abbia già conseguito almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio, viene assegnato il 60 per cento dei seggi, sempreché nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate al primo turno abbia già superato nel turno medesimo il 50 per cento dei voti validi.

Più in generale, infine, deve rilevarsi come la relazione di accompagnamento del disegno di legge evidenzia che il sistema elettorale dallo stesso proposto per i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti si presenta sostanzialmente analogo a quello che è attualmente adottato dalla Sicilia e dal Friuli Venezia Giulia per le elezioni comunali e dalla Toscana per le elezioni regionali.

La [legge regionale della Toscana n. 51 del 2014](#) disciplina la modalità di elezione del Presidente della Regione. La legge ammette il voto disgiunto prevedendo all'articolo 14 che ciascun elettore può esprimere un voto a favore di una lista ed un voto a favore di una candidata o candidato Presidente della Giunta regionale anche se non collegato alla lista prescelta. L'articolo 15 della legge stabilisce quindi che è proclamato eletto la candidata o il candidato che *“ha ottenuto il maggior numero di voti validi, purché superiore al 40 per cento dei voti validi”* (e contestualmente lo stesso diviene membro di diritto del Consiglio regionale). Qualora nessuna candidata o candidato ottenga tale esito, *“si procede ad un secondo turno elettorale che ha luogo la seconda domenica successiva a quella del primo. Sono ammessi al secondo turno i due candidati alla carica di Presidente della Giunta regionale che hanno ottenuto al primo turno il maggior numero di voti. In caso di parità di voti tra i candidati, è ammessa al ballottaggio la candidata o il candidato collegato con il gruppo di liste non unito in coalizione o con la coalizione di liste per l'elezione del Consiglio regionale che ha conseguito il maggior numero di voti complessivi. A parità di voti, partecipa al ballottaggio la candidata o il candidato più anziano di età”*. Dopo il secondo turno *“è proclamato eletto Presidente della Giunta regionale la candidata o il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi. In caso di parità di voti, è eletto Presidente della Giunta regionale la candidata o il candidato collegato con il gruppo di liste non unito in coalizione o con la coalizione di liste per l'elezione del Consiglio regionale che ha conseguito il maggior numero di voti complessivi. In caso di ulteriore parità, è eletto Presidente della Giunta regionale la candidata o il candidato più anziano d'età”*. Ai sensi del successivo articolo 17 della citata legge n. 51, la coalizione di liste, o il gruppo di liste non unito in coalizione, collegate alla candidata o al candidato proclamato eletto Presidente della Giunta regionale ottiene almeno il 60 per cento dei seggi del Consiglio regionale, se la candidata o il candidato proclamato eletto Presidente della Giunta regionale ha conseguito più del 45 per cento dei voti validi nel primo turno di votazione della relativa elezione. Ottiene invece almeno il 57,5 per cento dei seggi del Consiglio regionale, se la candidata o il candidato proclamato eletto Presidente della Giunta regionale ha conseguito un numero di voti validi superiore al 40 per cento e non oltre il 45 per cento dei voti validi nel primo turno di votazione della relativa elezione ovvero se la candidata o il candidato Presidente della Giunta regionale è proclamato eletto a seguito del secondo turno elettorale.

Gli articoli 14, 15, 16 e 17 della [legge regionale del Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2013](#) (recante *“Disciplina delle elezioni comunali e modifiche alla legge regionale n. 28/2007 in materia di elezioni regionali”*), disciplinano l'elezione del sindaco e dei consigli comunali nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti. La legge ammette il voto disgiunto prevedendo all'articolo 14 che ciascun elettore può votare per un candidato alla carica di sindaco diverso da quello collegato

con la lista votata, tracciando un segno sul relativo rettangolo. L'articolo 15 prevede quindi che sia *“proclamato eletto sindaco al primo turno il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi, a condizione che abbia conseguito almeno il quaranta per cento dei voti validi. Qualora due candidati abbiano entrambi ottenuto un numero di voti validi pari o superiore al quaranta per cento, è proclamato eletto sindaco il candidato che ha conseguito il maggiore numero di voti validi. In caso di parità di voti è proclamato eletto sindaco il candidato collegato con la lista o il gruppo di liste che ha conseguito la maggiore cifra elettorale. In caso di parità anche di cifra elettorale è proclamato eletto sindaco il candidato più giovane di età”*. Lo stesso articolo 15 prevede che alla lista o al gruppo di liste collegate al candidato proclamato eletto sindaco al primo turno, che non abbia già conseguito almeno il sessanta per cento dei seggi assegnati al consiglio ma abbia ottenuto almeno il quaranta per cento dei voti validi conseguiti da tutte le liste, è attribuito il sessanta per cento dei seggi. Quest'ultima disposizione non trova comunque applicazione se una lista o un gruppo di liste non collegate al candidato proclamato eletto sindaco ha superato il cinquanta per cento dei voti validi conseguiti da tutte le liste. Ai sensi dei successivi articoli 16 e 17, qualora al primo turno nessun candidato alla carica di sindaco sia proclamato eletto ai sensi dell'articolo 15, si procede ad un secondo turno di votazione. Sono ammessi al secondo turno i due candidati che al primo turno hanno ottenuto il maggior numero di voti validi. In caso di parità di voti, è ammesso al secondo turno il candidato collegato con la lista o il gruppo di liste con la maggiore cifra elettorale. In caso di parità anche di cifra elettorale è ammesso al secondo turno il candidato più giovane di età. E' proclamato eletto sindaco al secondo turno il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi. In caso di parità di voti è proclamato eletto il candidato collegato con la lista o il gruppo di liste che ha ottenuto al primo turno la maggiore cifra elettorale. In caso di parità anche di cifra elettorale è proclamato eletto sindaco il candidato più giovane di età. Alla lista o al gruppo di liste collegate al candidato proclamato eletto sindaco al secondo turno, che non abbia già conseguito almeno il sessanta per cento dei seggi assegnati al consiglio, è attribuito il sessanta per cento dei seggi, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei seggi da assegnare contenga un numero superiore a cinquanta centesimi. I restanti seggi sono ripartiti proporzionalmente tra la lista o il gruppo di liste collegate al candidato alla carica di sindaco non eletto in occasione del ballottaggio e tra le liste e i gruppi di liste collegate agli altri candidati alla carica di sindaco. La disposizione relativa al premio di maggioranza non si applica se una lista o un gruppo di liste non collegate al candidato proclamato eletto sindaco al secondo turno ha superato il cinquanta per cento dei voti validi conseguiti da tutte le liste in occasione del primo turno.

L'articolo 3 della [legge regionale della Sicilia n. 35 del 1997](#), come modificato dall'articolo 2 della [legge regionale n. 17 del 2016](#), disciplina l'elezione del Sindaco nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti. La disposizione ammette il voto disgiunto prevedendo che ciascun elettore può, con un unico voto, votare per un candidato alla carica di sindaco e per una delle liste ad esso collegate, tracciando un segno sul contrassegno di una di tali liste, nonché votare per un candidato alla carica di sindaco anche non collegato alla lista prescelta, tracciando un segno sul relativo rettangolo. Essa prevede poi che sia *“proclamato eletto sindaco il candidato che ottiene il maggior numero di voti validi, a condizione che abbia conseguito almeno il quaranta per cento dei voti validi. Qualora due candidati abbiano entrambi conseguito un risultato pari o superiore al quaranta per cento dei voti validi è proclamato eletto sindaco il candidato che abbia conseguito il maggior numero di voti validi. In caso di parità di voti è proclamato eletto sindaco il candidato collegato con la lista o con il gruppo di liste per l'elezione del consiglio comunale che ha conseguito la maggiore cifra elettorale complessiva. A parità di cifra elettorale è proclamato eletto sindaco il candidato più giovane di età”*. Qualora nessun candidato ottenga l'elezione al primo turno, si procede ad un secondo turno elettorale che ha luogo la seconda domenica successiva a quella del primo. Sono ammessi al secondo turno i due candidati alla carica di sindaco che hanno ottenuto al

primo turno il maggior numero di voti. In caso di parità di voti tra i candidati, è ammesso al ballottaggio il candidato collegato con la lista o il gruppo di liste per l'elezione del consiglio comunale che ha conseguito la maggiore cifra elettorale complessiva. A parità di cifra elettorale, partecipa al ballottaggio il candidato più anziano di età. Dopo il secondo turno è proclamato eletto sindaco il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi. In caso di parità di voti è proclamato eletto sindaco il candidato collegato con la lista o il gruppo di liste per l'elezione del consiglio comunale che ha conseguito la maggiore cifra elettorale complessiva. A parità di cifra elettorale, è proclamato eletto sindaco il candidato più anziano di età. L'articolo 4, comma 6, primo periodo della medesima legge n. 35, prevede infine che *“Alla lista o al gruppo di liste collegate al candidato proclamato eletto che non abbia già conseguito almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio viene assegnato, comunque, il 60 per cento dei seggi, sempreché nessun'altra lista o gruppo di liste collegate abbia già superato il 50 per cento dei voti validi”*.

Con riguardo ai sistemi elettorali che inseriscono un premio di maggioranza nel contesto di una normativa elettorale che prevede un riparto di seggi effettuato con formula proporzionale, la giurisprudenza costituzionale è intervenuta sulle relative problematiche innanzitutto con riferimento alle disposizioni per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica introdotte con la legge n. 270 del 2005.

In merito alle predette disposizioni, in particolare nella parte in cui le stesse prevedevano l'attribuzione di un premio di maggioranza in difetto del presupposto di una soglia minima di voti o di seggi, la Corte costituzionale già con le sentenze n. 15 e n. 16 del 2008 aveva segnalato l'esigenza di considerare con attenzione alcuni profili di un simile meccanismo. Le predette previsioni, infatti, apparivano suscettibili di determinare un'eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa, consentendo ad una lista che avesse ottenuto un numero di voti anche relativamente esiguo di acquisire la maggioranza assoluta dei seggi. Successivamente, la Corte con la sentenza n. 13 del 2012 aveva rinnovato l'invito al Parlamento a considerare con attenzione i punti problematici della disciplina, così come risultante dalle modifiche introdotte con la citata legge n. 270 del 2005, ed aveva nuovamente sottolineato i profili di irrazionalità insiti nell'*“attribuzione dei premi di maggioranza senza la previsione di alcuna soglia minima di voti e/o di seggi”*. I ricordati profili di incompatibilità con il quadro costituzionale della richiamata normativa elettorale erano stati peraltro evidenziati incidentalmente, in sede di giudizio di ammissibilità di *referendum* abrogativi, e non avevano consentito alla Corte di adottare una conseguente pronuncia di illegittimità.

A questa la Corte costituzionale è infine pervenuta con la sentenza n. 1 del 2014. In tale pronuncia la Corte, dopo aver ribadito quanto già sottolineato nelle decisioni sopra citate, rilevava, con specifico riferimento alle modifiche introdotte dalla legge n. 270 del 2005 relative all'elezione della Camera dei deputati, che le *“disposizioni censurate sono dirette ad agevolare la formazione di una adeguata maggioranza parlamentare, allo scopo di garantire la stabilità*

del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale, ciò che costituisce senz'altro un obiettivo costituzionalmente legittimo. Questo obiettivo è perseguito mediante un meccanismo premiale destinato ad essere attivato ogniqualvolta la votazione con il sistema proporzionale non abbia assicurato ad alcuna lista o coalizione di liste un numero di voti tale da tradursi in una maggioranza anche superiore a quella assoluta di seggi (340 su 630). Se dunque si verifica tale eventualità, il meccanismo premiale garantisce l'attribuzione di seggi aggiuntivi (fino alla soglia dei 340 seggi) a quella lista o coalizione di liste che abbia ottenuto anche un solo voto in più delle altre, e ciò pure nel caso che il numero di voti sia in assoluto molto esiguo, in difetto della previsione di una soglia minima di voti e/o di seggi ... In tal modo, dette norme producono una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l'art. 1, secondo comma, Cost. In altri termini ... esse consentono una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della «rappresentanza politica nazionale» (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di «una caratterizzazione tipica ed infungibile» (sentenza n. 106 del 2002), fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali. ... Le norme censurate, pur perseguendo un obiettivo di rilievo costituzionale, qual è quello della stabilità del governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare, dettano una disciplina che non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, ponendosi in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost. In definitiva, detta disciplina non è proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, posto che determina una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente ...». Tali argomentazioni portavano altresì la Corte ha dichiarare, nella medesima sentenza n. 1 del 2014, l'illegittimità costituzionale anche delle disposizioni introdotte dalla legge n. 270 del 2005 per l'elezione del Senato, laddove le stesse prevedevano, in assenza di una soglia minima di voti o seggi, un premio di maggioranza su base regionale a favore della lista o della coalizione di liste più votata pari al 55 per cento dei seggi attribuiti in ciascuna regione.

Nella successiva sentenza n. 35 del 2017, la Corte Costituzionale ha invece dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni della legge n. 52 del 2015 che, modificando le disposizioni per l'elezione della Camera dei deputati, prevedevano, relativamente al primo turno elettorale, una soglia minima di voti validi, pari al 40 per cento di questi, per l'attribuzione di un premio di maggioranza anche in questo caso pari a 340 seggi su 630.

Al riguardo – dopo aver richiamato la sua precedente giurisprudenza secondo la quale, con specifico riferimento a sistemi elettorali che innestano un premio di maggioranza su di un riparto di seggi effettuato con formula proporzionale, *“in assenza della previsione di una soglia minima di voti e/o di seggi cui condizionare l’attribuzione del premio, il meccanismo premiale è foriero di un’eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa ...”* – la Corte rilevò che le disposizioni in esame prevedevano al primo turno *“invero, una soglia minima di voti validi per l’attribuzione del premio, pari al 40 per cento di questi. Si è pertanto in presenza di un premio “di maggioranza”, che consente di attribuire la maggioranza assoluta dei seggi in un’assemblea rappresentativa alla lista che abbia conseguito una determinata maggioranza relativa. Alla luce della ricordata discrezionalità legislativa in materia, tale soglia non appare in sé manifestamente irragionevole, poiché volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e dell’eguaglianza del voto, da un lato, con gli obbiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall’altro ... Al cospetto della discrezionalità spettante in materia al legislatore, sfugge dunque, in linea di principio, al sindacato di legittimità costituzionale una valutazione sull’entità della soglia minima in concreto prescelta dal legislatore (attualmente pari al 40 per cento dei voti validi ...). Ma resta salvo il controllo di proporzionalità riferito alle ipotesi in cui la previsione di una soglia irragionevolmente bassa di voti per l’attribuzione di un premio di maggioranza determini una tale distorsione della rappresentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato, rispetto al legittimo obbiettivo di garantire la stabilità del governo del Paese e di favorire il processo decisionale ...”*.

Nella medesima sentenza n. 35 del 2017, con riferimento invece alle disposizioni della legge n. 52 del 2015 che, al secondo turno elettorale, prevedevano la possibilità di attribuire il predetto premio di maggioranza alla Camera dei deputati senza richiedere il raggiungimento di una soglia minima di voti, la Corte rilevò che *“... una lista può accedere al turno di ballottaggio anche avendo conseguito, al primo turno, un consenso esiguo, e ciononostante ottenere il premio, vedendo più che raddoppiati i seggi che avrebbe conseguito sulla base dei voti ottenuti al primo turno. Le disposizioni censurate riproducono così, seppure al turno di ballottaggio, un effetto distorsivo analogo a quello che questa Corte aveva individuato, nella sentenza n. 1 del 2014, in relazione alla legislazione elettorale previgente ... Se è vero che, nella legge n. 52 del 2015, il turno di ballottaggio fra le liste più votate ha il compito di supplire al mancato raggiungimento, al primo turno, della soglia minima per il conseguimento del premio, al fine di indicare quale sia la parte politica destinata a sostenere, in prevalenza, il governo del Paese, tale obbiettivo non può giustificare uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di uguaglianza del voto, trasformando artificialmente una lista che vanta un consenso limitato, ed in ipotesi anche esiguo, in maggioranza assoluta. Anche in questo caso, pertanto, si conclude negativamente lo scrutinio di proporzionalità e ragionevolezza (art. 3 Cost.), il quale impone di verificare – anche in ambiti, quale quello in esame, connotati da ampia discrezionalità legislativa – che il bilanciamento dei principi e degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva. Le disposizioni censurate producono una sproporzionata divaricazione tra la composizione di una delle due assemblee che compongono*

la rappresentanza politica nazionale, centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, da un lato, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, «che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare secondo l'art. 1 della Costituzione» (sentenza n. 1 del 2014), dall'altro ... ».

Con più specifico riferimento alla normativa elettorale riguardante gli enti locali e alle ipotesi di premi di maggioranza dalla stessa contemplate, la Corte è intervenuta per la prima volta in merito al sistema introdotto con la legge n. 81 del 1993 con la sentenza n. 107 del 1996. In tale occasione la Corte era chiamata, tra l'altro, a pronunciarsi sulla conformità a Costituzione delle diverse condizioni previste per l'attribuzione del premio di maggioranza fra il primo e il secondo turno elettorale (si ricorda che le disposizioni originarie della citata legge n. 81 prevedevano l'attribuzione del premio pari al 60 per cento dei seggi al primo turno solo nel caso in cui la lista o le liste collegate al sindaco proclamato eletto al primo turno avessero conseguito la maggioranza assoluta dei voti validi⁴, mentre tale requisito non era richiesto per l'attribuzione del medesimo premio al turno di ballottaggio, sempreché nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate avesse già superato nel primo turno il 50 per cento dei voti validi). La Corte, nel dichiarare infondata la questione sollevata, ebbe in proposito a rilevare che “... il primo turno di votazioni ed il turno di ballottaggio ... rispondono a logiche diverse. Nel primo turno l'elettorato è chiamato ad esprimersi sia per i candidati alla carica di sindaco, sia per le liste che concorrono per la composizione del consiglio comunale. Quindi, ancorché espresso in un'unica scheda, il voto è doppio e, secondo una precisa e consapevole opzione del legislatore, può essere anche disgiunto, nel senso che è possibile che l'elettore voti per un candidato sindaco e, contemporaneamente, per una lista ad esso non collegata. L'ammissibilità del voto disgiunto comporta conseguentemente che è ben possibile che in consiglio vi sia una maggioranza contrapposta al sindaco, come anche che vi sia una situazione di equilibrio tra consiglieri eletti nella lista o nelle liste collegate al sindaco e consiglieri eletti in altre liste. Il legislatore, con una scelta che rientra nell'ambito della sua discrezionalità, ha deliberatamente escluso di assicurare comunque la maggioranza in consiglio al candidato eletto sindaco È invece rispettosa della logica del voto disgiunto la modesta correzione rappresentata dal premio di maggioranza operante al primo turno che ... vale solo a rafforzare una maggioranza assoluta già conseguita; peraltro solo eventualmente ... Nel turno di ballottaggio, invece, la prospettiva cambia sensibilmente. Non c'è più la possibilità di voto disgiunto, perché si vota

⁴ Questa previsione è stata modificata dalla legge n. 120 del 1999 che ha stabilito che il premio di maggioranza del 60 per cento sia attribuito al primo turno a condizione che la lista o le liste collegate al sindaco eletto abbiano conseguito almeno il 40 per cento dei voti validi e sempre che nessun'altra lista o gruppo di liste collegate abbia superato il 50 per cento dei voti validi. Tale previsione è poi confluita nel vigente articolo 73 del Testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

soltanto il candidato sindaco collegato ad una o più liste. L'elettore quindi non può più esprimere il consenso al candidato, contemporaneamente, però, bocciando il collegamento dal medesimo prescelto: la sua manifestazione di volontà è necessariamente unica e quindi più non sussiste alcun ostacolo intrinseco a valorizzare il collegamento - nuovamente espresso in questo secondo turno mediante l'abbinamento grafico tra il nome del candidato sindaco ed i simboli delle liste a lui collegate - al fine di introdurre un più rigido effetto di trascinamento attribuendo alla lista collegata al sindaco la maggioranza assoluta dei seggi nella percentuale del 60% come premio di maggioranza. Salva solo in questo caso l'ipotesi del già avvenuto conseguimento, nel primo turno, della maggioranza assoluta da parte di una lista non collegata al sindaco, eccezione questa che rappresenta la residua proiezione, anche nel turno di ballottaggio, dell'esigenza di tener conto del voto disgiunto ...⁵ In conclusione non sono comparabili, al fine dell'attribuzione del premio di maggioranza, le due situazioni raffrontate: quella dell'elezione del sindaco al primo turno ... e quella dell'elezione del sindaco al turno di ballottaggio ...⁶”.

La Corte è ritornata in seguito sulle problematiche relative all'attribuzione di un premio di maggioranza nell'ambito delle normative elettorali riguardanti gli enti locali nella sentenza n. 275 del 2014, pronunciandosi sulle disposizioni relative alla Provincia autonoma di Trento del decreto del Presidente della Regione 1° febbraio 2005, n. 1/L, recante approvazione del testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali (si vedano in particolare gli articoli 70, 74 e 87 del Testo unico citato). In tale occasione la Corte ha precisato, in relazione all'elezione del sindaco in sede di ballottaggio e alla connessa attribuzione di un premio di maggioranza alle liste con il sindaco medesimo collegate, che la “normativa statale oggetto della richiamata sentenza n. 1 del 2014 riguarda l'elezione delle assemblee legislative nazionali, espressive al livello più elevato della sovranità popolare in una forma di governo parlamentare. La legge regionale impugnata riguarda gli organi politico-amministrativi dei Comuni, e cioè il sindaco e il consiglio comunale, titolari di

⁵ La Corte proseguiva il suo ragionamento evidenziando inoltre che “... la evenienza in cui il premio di maggioranza è attribuito al turno di ballottaggio è - per definizione - quella in cui il corpo elettorale si presenta particolarmente frammentato posto che né alcun candidato sindaco, né alcuna lista hanno ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validi al primo turno. Frammentazione che invece manca nel caso in cui già il primo turno riveli l'esistenza di un candidato sindaco “forte” che riesce a raggiungere la maggioranza assoluta dei consensi, e l'esistenza, insieme, di una lista a lui collegata altrettanto “forte” per aver anch'essa conseguito la maggioranza assoluta. Frammentazione che neppure si verifica nella ipotesi che vede contrapporsi ad un candidato sindaco “debole”, perché costretto a ricorrere al ballottaggio, una lista di opposizione “forte”, tanto da avere conseguito la maggioranza assoluta al primo turno. È questo carattere frammentato del voto espresso al primo turno che vale a connotare e differenziare ulteriormente il turno di ballottaggio con premio di maggioranza; e conseguentemente giustifica una diversa valutazione del legislatore che, consentendo nuovi collegamenti e prevedendo un ben più sostanzioso premio di maggioranza, mira ad incentivare nel secondo turno una aggregazione delle forze in campo più accentuata di quella rivelatasi insufficiente al primo turno ...”.

⁶ La Corte rilevava altresì come la coerenza del disegno del legislatore emergeva anche dai lavori parlamentari dai quali emergeva “che, quando il voto disgiunto non era previsto (ed anzi era espressamente comminata la sua nullità in un primo testo unificato, elaborato in seno alla prima commissione permanente della camera: art. 7, comma 4, del testo presentato nella seduta del 31 luglio 1992), il premio di maggioranza operava allo stesso modo al primo turno ed al turno di ballottaggio. Una volta ammesso il voto disgiunto al primo turno è stato necessario, per coerenza intrinseca della scelta operata, distinguere anche il premio di maggioranza tra i due turni, riducendolo sensibilmente al primo turno per lasciarlo nella sua originaria consistenza ed effettività soltanto al turno di ballottaggio ...”.

una limitata potestà di normazione secondaria e dotati ciascuno di una propria legittimazione elettorale diretta. La legge statale, inoltre, disciplina un'elezione a turno unico, mentre quella regionale prevede il doppio turno, secondo il modello della disciplina elettorale del TUEL ...". La Corte ha poi ricordato che "valutando la legittimità costituzionale dell'art. 73, comma 10, secondo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), il Consiglio di Stato ha di recente ritenuto manifestamente infondata la relativa questione ed ha osservato come i premi di maggioranza previsti per le elezioni politiche riguardino «sistemi elettorali fondati su turno unico e dunque caratterizzati da schemi assolutamente non raffrontabili con sistemi elettorali a doppio turno» (sentenza n. 4680 del 2013). Inoltre, secondo la medesima decisione, rientra nella discrezionalità del legislatore che disciplina le elezioni locali bilanciare l'interesse alla rappresentanza politica e quello alla governabilità, alla luce dei possibili rapporti tra il candidato sindaco e le liste ad esso collegate." La Corte ha in proposito evidenziato che le predette "conclusioni sono condivisibili e, ancorché formulate in riferimento alla norma statale che, nei Comuni al di sopra dei 15.000 abitanti, attribuisce un premio del 60 per cento dei seggi alla lista o al gruppo di liste collegate al sindaco eletto al ballottaggio, ben possono essere replicate con riguardo alla norma regionale censurata."

Proseguendo nell'esame del merito la Corte ha poi rilevato che il " d.P.Reg. 1° febbraio 2005, n. 1/L, infatti, modella l'elezione dei Comuni trentini al di sopra dei 3.000 abitanti sul sistema elettorale previsto dal TUEL per i Comuni al di sopra dei 15.000, con due soli elementi di differenziazione: la legislazione regionale non prevede il voto disgiunto, che è invece ammesso dal TUEL, e, a differenza di quella statale, ha introdotto una clausola che fissa, in ogni caso, a non più del 70 per cento, la quota di seggi assegnati alla lista o al gruppo di liste collegate al candidato eletto sindaco. La mancata previsione del voto disgiunto fa sì che, nella legislazione trentina, la cifra elettorale del sindaco e quella delle liste a lui collegate coincidano: ai sensi dell'art. 87, comma 1, lettera c), infatti, la cifra elettorale di ciascuna lista o gruppo di liste collegate è «costituita dalla somma dei voti validi riportati al primo turno, in tutte le sezioni del comune, dal candidato alla carica di sindaco collegato» ... Né vi è bisogno, in Trentino-Alto Adige, di escludere l'assegnazione del premio di maggioranza nel caso in cui un'altra lista o gruppo di liste abbia già superato, al primo turno, il 50 per cento dei voti validi, secondo quanto disposto dal medesimo art. 73, comma 10, del TUEL. Neppure questa evenienza, infatti, potrebbe verificarsi in mancanza di voto disgiunto... ".