

Seggi contestati: in difesa della legge (ed anche dell'Ufficio centrale)

di Giulio Enea Vigevani*
(28 maggio 2001)

Accade di rado che una legislazione elettorale sia così puntuale da contemplare esplicitamente tutte le eventualità che si possano verificare, scongiurando il ricorso ad interpretazioni creative; ancor meno frequente il caso che la normativa non sia né illogica né iniqua e che risulti capace di contrastare i casi di elusione della legge.

Queste doti, a mio avviso, le ha rivelate il tanto vituperato *Mattarellum* e l'ancor più discusso art. 11 del DPR 14/1994, che - come noto - ripartisce i seggi attribuiti ad una lista e non assegnati per assenza di candidati tra le altre liste che hanno superato la clausola di sbarramento.

Per dimostrare una così apodittica affermazione, muovo da un postulato che non mi pare passibile di obiezioni: la Costituzione sancisce che la Camera sia composta da un numero fisso di deputati e non tollera che anche un solo seggio resti vacante per un'intera legislatura.

Da questa premessa discende che la legge elettorale debba consentire, qualunque sia l'esito delle elezioni, l'assegnazione di tutti i seicentotrenta seggi e debba altresì prevedere un meccanismo di sostituzione dei seggi che nel corso della legislatura divengano vacanti: la giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità dei referendum elettorali è in proposito illuminante.

La legge elettorale, tuttavia, deve permettere alle formazioni politiche di presentare un numero di candidati anche assai inferiore a quello dei seggi da assegnare con la quota proporzionale. Del resto, un'ipotetica imposizione di presentare liste complete o candidati nei collegi costituirebbe una ingiustificata compressione della libera scelta dei partiti ed un *vulnus* agli artt. 49 e 51 della Costituzione. In altre parole, ogni partito può decidere il numero dei seggi ai quali concorrere, rinunciando esplicitamente ad avere una rappresentanza parlamentare maggiore qualunque sia l'esito elettorale.

Rifondazione Comunista, ad esempio, non presentando candidati nei collegi uninominali, già sapeva che non avrebbe mai potuto acquisire tutti i centocinquantacinque seggi della parte proporzionale (il numero massimo di persone candidabili è sessantadue), anche nell'ipotesi di un plebiscito a suo favore.

In modo analogo, Forza Italia ha deciso di collegarsi solamente ad una decina di candidati nell'uninominali, limitandosi negli altri casi ad appoggiare informalmente candidati di altre liste e fissando in tal modo un tetto alla propria rappresentanza alla Camera.

Da queste premesse consegue che la normativa elettorale debba prevedere un rimedio nell'ipotesi che un partito abbia diritto ad un numero di seggi superiore ai candidati presentati. Altrettanto importante è che tale rimedio sia utilizzato solo come *extrema ratio*, per non correre il rischio che con esso si producano distorsioni all'esito complessivo della competizione elettorale. Entrambe queste esigenze sono a mio avviso presenti nella legislazione italiana.

Un punto merita di essere sottolineato: nella legge elettorale della Camera, il criterio della rappresentanza politico-partitica (il "rispetto della sovranità popolare") prevale sempre su quello della rappresentanza territoriale, anche se non è dimostrabile che gli elettori di un partito si sentano più rappresentati da un candidato dello stesso partito di un luogo lontano, piuttosto che da un candidato locale di un'altra lista. In altre parole, la normativa è indulgente con chi si sottovaluta e "sbaglia i conti": cerca in ogni modo di attribuire ad un partito un numero di deputati quanto più possibile prossimo a quello dei seggi conquistati. Così, consente di ripescare tutti i candidati bocciati dagli elettori nei collegi, quand'anche tali collegi siano geograficamente lontani dalla circoscrizione carente di candidati

Quello che la legge elettorale non fa, né può fare, è prescindere da un legame formale tra candidato e lista e ricorrere a criteri di vicinanza politica, privi di qualsivoglia fondamento giuridico.

Se Rifondazione avesse avuto diritto ad un numero di seggi superiore ai suoi candidati, a chi sarebbero stati assegnati?

Ai cossuttiani, che si richiamano alla medesima tradizione? Alle forze dell'Ulivo, meno distanti politicamente rispetto alle destre? In assenza di un esplicito vincolo giuridico, ogni soluzione sarebbe stata paradossale ed arbitraria.

Analogamente, tra tutti gli ipotizzabili criteri tecnico-giuridici, non ve n'è uno che autorizzi ad assegnare i seggi di Forza Italia a candidati di partiti "amici"; nessun candidato del maggioritario era collegato a più liste della "Casa delle libertà", né alcuna lista era comune. Su quale base legale si dovrebbero attribuire i seggi ad AN (così Armaroli, *Il Giornale*, 22.5.2001) o ad altre forze della coalizione?

A questo punto, l'interrogativo a mio avviso decisivo è il seguente: posto che i seicentotrenta seggi debbono essere assegnati - pena il rischio di dover ripetere l'intera competizione elettorale (Fortuna, *Italia oggi*, 24.5.2001) - esistono soluzioni più rispettose della sovranità popolare di quella prevista dall'art. 11 del regolamento d'attuazione?

La soluzione ipotizzata da Michele Ainis (*La Stampa*, 23.5.2001) di attribuire i seggi a chi non abbia varcato la soglia di sbarramento è forse astrattamente più equa e politicamente più facile da percorrere (i seggi andrebbero principalmente ad alleati di F.I. ed a "terze forze"); essa contrasta, tuttavia, con la logica ed i fini del sistema elettorale, che riserva il diritto di tribuna a formazioni politiche con un minimo di consenso popolare e scoraggia l'eccessiva frammentazione della rappresentanza.

L'idea di Carlo Fusaro - utilizzare i seggi per gli italiani all'estero - è particolarmente acuta, ma si affida alla buona volontà del legislatore e non risolve alla radice il problema di assicurare la completezza dell'organo: se qualche altro deputato di F.I. eletto con la quota proporzionale si dimettesse o decadde dal mandato, la questione si riproporrebbe identica.

Si possono immaginare altre vie: attribuire i seggi ai presidenti delle Regioni, quale primo passo verso la camera delle autonomie, ricorrere al sorteggio tra tutti gli eleggibili o ancora escogitare un nuovo meccanismo elettorale per assegnare i seggi "fantasma". Ogni soluzione di tal genere, tuttavia, certificherebbe un vuoto legislativo cui supplire con rimedi improvvisati.

Rispetto a tutte le ipotesi prospettate o prospettabili, la soluzione prevista dal DPR del 1994 possiede in ogni caso un pregio non secondario: esistere già prima delle elezioni. Un partito accorto poteva prefigurarsi che un'assenza di candidati nel maggioritario collegati alle proprie liste, dovuta al ricorso indiscriminato a liste civetta, avrebbe potuto favorire le liste concorrenti.

Il pregio principale risiede nel fatto che solo tale meccanismo ricompensa, seppur in modo non perfetto, le forze politiche danneggiate dall'uso delle liste civetta.

Il ricorso a questo strumento ha condotto all'attribuzione a F.I. di una decina di seggi in più nella parte proporzionale, sottraendoli a Rifondazione Comunista e, in misura minore, a D.S., Margherita ed A.N., che pure avevano utilizzato questo artificio. In ogni caso, nessun seggio sarebbe stato attribuito ai partiti sotto il 4%. Il meccanismo previsto dell'art. 11 produce quindi l'effetto di riequilibrare, secondo la *ratio* dello scorporo, la rappresentanza proporzionale tra i soli partiti che hanno oltrepassato la soglia di sbarramento, favorendo le forze penalizzate nella parte maggioritaria.

In conclusione, mi pare esistano argomenti per sostenere non solo la legittimità, ma persino la complessiva equità della normativa vigente. Del resto, sebbene sia stato autorevolmente sostenuto non essere riprovevole eludere la legge, sia essa fiscale o elettorale, mi sembra eccessivo pretendere la disapplicazione, qualora gli effetti dell'elusione non siano quelli sperati.

Non stupisce, quindi, la notizia che l'Ufficio centrale elettorale abbia applicato il regolamento d'attuazione ed abbia assegnato i seggi "fantasma" di Forza Italia alle altre liste concorrenti. Non meravigliano nemmeno le reazioni della maggioranza e le minacce di dichiarare nulle, in sede di verifica, le elezioni dei subentranti "abusivi".

In tale evenienza, la discussione si sposterà inevitabilmente sull'esistenza di rimedi giurisdizionali per salvaguardare la corretta formazione delle Camere contro colpi di mano della maggioranza. E, tra le strade percorribili, meriterà a mio avviso una riflessione peculiare il ricorso al conflitto d'attribuzione sollevato dal singolo parlamentare, ipotesi che ha suscitato un ampio dibattito dottrinale e che anch'io ho affrontato proprio in relazione a pronunce delle Camere lesive del diritto di elettorato passivo; sfrutto così queste pagine per far pubblicità alla mia monografia *Stato democratico ed*

eleggibilità, in corso di pubblicazione presso Giuffrè.

Forum di Quaderni Costituzionali



Costituzionali