

## La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni nelle elezioni europee: ovvero quando il Consiglio di Stato “riscrive” una legge elettorale

di Giovanni Tarli Barbieri \*  
(26 giugno 2014)

1. È destinata a conoscere nuovi sviluppi la problematica della ripartizione dei seggi nelle circoscrizioni alle elezioni europee, già oggetto di una complessa vicenda giurisprudenziale, culminata in una pronuncia della Corte costituzionale (271/2010), sostanzialmente “disattesa” da una successiva sentenza del Consiglio di Stato (sez. V, 13 maggio 2011, n. 2886, sulla quale sono state espresse aspre critiche da Carlo Fusaro, *Quando il Consiglio di Stato irride alla Corte costituzionale ovvero degli sberleffi di Palazzo Spada alla Consulta (e alla ragione)*, in questa rivista 2011, 657 ss.).

Il problema è quello dello “slittamento” dei seggi, per cui nelle circoscrizioni può risultare eletto un numero di parlamentari diverso rispetto al totale di seggi ad esse spettanti in base alla popolazione residente (nel caso delle elezioni europee risultano tendenzialmente penalizzate la circoscrizione meridionale e insulare). Sul punto, mentre la Corte costituzionale ha osservato che, essendo molteplici i possibili meccanismi correttivi di tale squilibrio, «non può che spettare al legislatore individuare [...] la soluzione più idonea a porre rimedio alla lamentata incongruenza della disciplina censurata» (*considerato in diritto*, n. 5.2), il Consiglio di Stato ha ritenuto che la ripartizione dei seggi debba avvenire valorizzando la c.d. “rappresentanza territoriale”, e quindi minimizzando i fenomeni di “slittamento”. Secondo tale pronuncia, a seguito delle modifiche all’art. 2 della l. 18/1979 apportate dalla l. 61/1984, si sarebbe determinata l’abrogazione tacita dell’art. 21.1, n. 3, della l. 18/1979 e quindi troverebbero applicazione le parallele disposizioni contenute nella legge elettorale della Camera, in forza del rinvio ad essa operato dall’art. 51 della l. 18/1979.

Poiché la pronuncia in questione ha dispiegato effetti solo limitati al caso che l’ha originata, in vista delle elezioni europee del 2014 il Ministero dell’interno ha pensato bene di richiedere un parere ... al Consiglio di Stato, chiedendo se «a seguito di detta pronuncia giurisdizionale e al fine di prevenire ulteriore contenzioso» per l’assegnazione dei seggi si debba far riferimento alla tesi sostenuta nella pronuncia stessa, ovvero alla disciplina di cui all’art. 21.1, n. 3, nella sua attuale formulazione.

Senza che ciò possa destare particolare sorpresa, il Consiglio di Stato, organo di consulenza (sez. I, 5 dicembre 2013, n. 3703) non ha smentito il Consiglio di Stato giudice amministrativo, richiamandosi punto per punto allo stesso tessuto argomentativo, cosicché il Ministero dell’interno ha reso noto una provvisoria assegnazione dei seggi, richiamandosi alle pronunce in questione.

2. Prima di spendere alcune sintetiche sulle pronunce da ultimo richiamate, occorre osservare che la questione della c.d. “rappresentanza territoriale” ha acquisito una rilevanza centrale nel più recente periodo, come è dimostrato, per quanto riguarda le elezioni della Camera, dalla recente sent. n. 41/2014 della Corte costituzionale che ha dichiarato inammissibile il conflitto sollevato dalla Regione Friuli con riferimento alla perdita di un seggio nella relativa circoscrizione nelle elezioni del 2013, e, per quanto riguarda le elezioni regionali, da non poche leggi, a cominciare da quella marchigiana, che hanno previsto meccanismi tali da impedire radicalmente fenomeni di “slittamento” dei seggi.

Questi sono insiti in ogni sistema elettorale in cui tutti i (o una parte dei) seggi siano assegnati a livello centrale e quindi “ribaltati” a livello circoscrizionale. Infatti, per ragioni

matematiche nessun sistema elettorale può riuscire a garantire simultaneamente tre obiettivi: a) assegnazione nazionale dei seggi; b) attribuzione alle circoscrizioni dell'esatto numero di seggi ad esse spettanti; c) rispetto, nell'assegnazione dei seggi in questione, dell'andamento del voto nella circoscrizione (non a caso G. Schepis, *I sistemi elettorali*, Empoli 1955, 144 ss., parla di «quadratura del circolo» a tale proposito).

Tale fenomeno non è imputabile, come invece sembra dire il Consiglio di Stato, solo alla diseguale partecipazione al voto nelle diverse circoscrizioni, dipendendo anche: a) dal numero di seggi da attribuire; b) dal numero di circoscrizioni; c) dalla differente ampiezza delle stesse; d) dal numero di liste presentate nelle diverse circoscrizioni; e) dalla distribuzione dei voti di ogni partito tra le circoscrizioni stesse (A. Chiaramonte, *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, in A. Chiaramonte, G. Tarli Barbieri, a cura di, *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna 2007, 240). In ogni caso, il fenomeno della mancata partecipazione al voto non appare certo fisiologico, alla stregua dell'art. 48 Cost., e quindi tale da portare ad un riequilibrio "premiante" in favore delle circoscrizioni più "astensionistiche".

Ciò detto, tutte le leggi elettorali italiane (tranne quelle regionali ricordate sopra) privilegiano le esigenze sottese alla rappresentanza politica rispetto a quella territoriale, mettendo quindi in conto l'eventualità di fenomeni di "slittamento" che, per inciso, diversamente da quanto sostenuto nel parere del Consiglio di Stato, si sono verificati anche nelle elezioni della Camera nella vigenza della l. 270/2005 (nelle tre elezioni in cui ha trovato applicazione tale legge, sono cinque i casi di "slittamento" di seggi tra circoscrizioni: 1 nel 2006, 2 nel 2008, 2 nel 2013).

Questi fenomeni non debbono essere enfatizzati, visto che gli eletti al Parlamento europeo, come i deputati nazionali e i consiglieri regionali, non rappresentano i territori: non a caso, la citata sent. 41/2014 ha ricordato che «i deputati eletti nella circoscrizione regionale non sono rappresentanti della Regione né come ente, né come comunità, ma rappresentano l'intera Nazione (art. 67 Cost.)» (*considerato in diritto*, n. 2.2), perché la ripartizione in circoscrizioni «non fa venir meno l'unità del corpo elettorale» (C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova 1991, 441). Tutto ciò vale a maggior ragione per i parlamentari europei che non solo non "rappresentano" la circoscrizione di elezione ma nemmeno lo Stato di appartenenza, essendo essi espressione dei cittadini dell'Unione europea (art. 14 TUE). Non a caso, la rappresentanza territoriale nelle elezioni europee appare largamente regressiva (C. Fusaro, *op. cit.*, 658), fondandosi su cinque "macrocircoscrizioni" che non sono affatto quelle «entità omogenee» di cui parlava Mortati nell'ottica del «buon funzionamento del regime elettorale» (*op. cit.*, 442).

D'altra parte, meccanismi che impediscano in radice lo "slittamento" dei seggi, come quello escogitato dalla richiamata legge marchigiana, finiscono per consentire fenomeni di alterazione della corrispondenza tra andamento del voto e assegnazione dei seggi nelle diverse circoscrizioni provinciali, oltre a premiare, quanto a numero di eletti, liste che in altre circoscrizioni hanno avuto un risultato comparativamente migliore (N. D'Amelio, *La ripartizione dei seggi tra partiti e territorio nelle elezioni regionali*, in *Governi locali e regionali in Europa fra sistemi elettorali e scelte di voto*, Torino 2010, 309). Questa patologia si è manifestata anche nelle elezioni europee del 2014 applicando il meccanismo "imposto" dal Consiglio di Stato (si pensi, solo per citare un paio di esempi, al seggio conseguito dalla Lega nella circoscrizione centrale con "solo" il 2,1% dei voti che non sarebbe scattato con la ripartizione seguita fino al 2009 o ai 5 seggi ottenuti dal M5S nella circoscrizione sud, sui 15 ad essa spettanti, con il 24% dei voti), tanto da far dubitare della compatibilità con quanto stabilito dall'art. 1 della decisione 2002/772/CE/Euratom, secondo il quale «in funzione delle loro specificità nazionali, gli Stati membri possono costituire circoscrizioni elettorali per le elezioni al Parlamento europeo o prevedere altre

suddivisioni elettorali, senza pregiudicare complessivamente il carattere proporzionale del voto».

3. Vi sono ulteriori ragioni, oltre a quelle già anticipate, che rendono la sentenza (e il successivo parere) del Consiglio di Stato assai discutibili.

L'art. 2 della l. 18/1979, come novellato dalla l. 61/1984, si limita a prevedere che l'assegnazione dei seggi alle circoscrizioni «si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica per il numero dei membri spettante all'Italia e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti» (comma 4), mutuando una formulazione in tutto identica a quella dell'art. 56.4, e 57.4, Cost., con riferimento alle Camere.

Tali disposizioni non sono mai state interpretate nel senso di impedire o di limitare fortemente gli «slittamenti» dei seggi, che anzi sono considerati incostituzionali solo se le leggi elettorali prevedano «meccanismi di traslazione non fondati sulla mera casualità, ma idonei a favorire (e quindi a sovrarappresentare) alcune circoscrizioni rispetto ad altre» (A. Russo, *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto*, Milano 1998, 31). Non solo, ma i lavori preparatori della l. 61/1984, nel riferirsi alla necessità di introdurre un sistema di «restituzione» dei seggi identico a quello previsto *allora* per le elezioni politiche, non dimostrano affatto la volontà del legislatore di valorizzare la «rappresentanza territoriale», visto che i sistemi elettorali nazionali allora vigenti non escludevano affatto fenomeni di «slittamento». In questo senso, non vi era (e non vi è) alcuna incompatibilità tra l'art. 2 in questione e l'art. 21.1, n. 3: quest'ultimo, prevedendo un meccanismo coerente di «riassegnazione» dei seggi alle circoscrizioni, sulla base del rapporto tra cifra elettorale circoscrizionale e quoziente elettorale di lista, non impedisce «slittamenti» che però, calcolati sul totale delle elezioni (1979-2009), sono comunque meno del 6% del totale dei seggi.

In questo senso, quindi, la l. 18/1979 contiene un meccanismo esaustivo di assegnazione dei seggi alle circoscrizioni che, quindi, non rende necessario (né legittimo) il ricorso alla legge elettorale della Camera ex art. 51 della stessa l. 18.

Certo, il meccanismo di cui all'art. 21 potrebbe ben essere sostituito da altri più attenti alle esigenze delle circoscrizioni tradizionalmente più penalizzate dagli «slittamenti»: ma, come ha sottolineato il giudice delle leggi nella sent. 271/2010, questo compito spetta al legislatore e non certo al Consiglio di Stato.

\* Professore ordinario, direttore del Dipartimento di scienze giuridiche di UNIFI, giovanni.tarlibarbieri@unifi.it