

Mezzogiorno e seggi europei quattro anni dopo la sentenza della Corte

Costituzionale 271 del 2010*

di Marco Betzu**

(28 agosto 2014)

Nelle elezioni europee del 2014 il Ministero dell'Interno finalmente ha distribuito i seggi tra le cinque circoscrizioni in proporzione alla rispettiva popolazione, come previsto dall'art. 2 della l. 18/1979, secondo indicazioni già proposte in riferimento a precedenti votazioni (cfr. Betzu – Ciarlo, *La sottrazione dei seggi europei al Mezzogiorno*, in *Giur. cost.*, 2010, 903 ss.). Invece, in nome dell'art. 21.1, n. 3, della stessa l. 18/1979, per oltre trent'anni era stato utilizzato un complesso sistema di calcolo che, nell'assegnazione finale dei seggi alle liste concorrenti nelle singole circoscrizioni elettorali, finiva per utilizzare il diverso parametro dei votanti. Era facile notare l'antinomia tra le due disposizioni: quella generale e successiva (l'art. 2 della l. 18/79 è stato sostituito dall'art. 1 della l. 61/1984) attribuiva i seggi in proporzione al numero degli abitanti, quella particolare e precedente (l'art. 21.1, n. 3) utilizzava un meccanismo di calcolo che conduceva a un risultato applicativo riferito ai votanti, portando a favorire le circoscrizioni con una maggiore affluenza al voto, di fatto le regioni del Nord Italia, alle quali veniva assegnato un numero di seggi superiore a quello ad esse spettante assumendo come base di calcolo gli aventi diritto al voto (cfr. Tarli Barbieri, *La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni nelle elezioni europee: ovvero quando il Consiglio di Stato "riscrive" una legge elettorale*, in *Forum di Quaderni costituzionali - Rassegna*, n. 6/2014).

Il Tar Lazio, con ordinanza n. 1633/2009, sollevò questione di legittimità costituzionale della norma particolare di cui al citato art. 21. La Corte costituzionale preferì non decidere, dichiarando la questione inammissibile perché rimessa alla discrezionalità del legislatore (n. 271/2010). Giustamente si è parlato di un'occasione persa, di un *non liquet* (M. Esposito, *Le circoscrizioni elettorali come elemento costitutivo della configurazione giuridica della rappresentanza politica*, in *Giur. cost.*, 2011, 2576 ss.).

Non deve sorprendere allora che un ricorrente abbia voluto insistere dinnanzi al Consiglio di Stato, sviluppando le tesi da noi avanzate: che i seggi debbano essere distribuiti sulla base della popolazione residente nei territori è, del resto, un principio fondamentale della rappresentanza politica, cui è stata data attuazione anche in ordinamenti nei quali da tempo immemore era invalsa l'antica pratica del *malapportionment*, ossia il ritaglio dei

* Scritto sottoposto a *referee*.

collegi in maniera sproporzionata rispetto alla consistenza demografica (basti ricordare la riforma dei borghi putridi del 1832 in Gran Bretagna e la storica sentenza *Baker v. Carr* del 1962 della Corte Suprema degli Stati Uniti). Il Consiglio di Stato (sez. V, n. 2886/2011) ha accolto il ricorso, valorizzando il rinvio che l'art. 51 della l. 18 fa al d.P.R. 631/1957, il cui art. 83.1, n. 8, prevede una procedura di correzione che consente ad ogni circoscrizione di ottenere tanti seggi quanti quelli ad essa spettanti in base alla propria popolazione.

La problematica coinvolgeva due piani: quello politico istituzionale, incentrato sul fenomeno dello slittamento dei seggi da una circoscrizione all'altra; quello giuridico formale, riguardante la strada percorribile *de iure condito* per neutralizzarlo.

Il fenomeno dello slittamento dei seggi è da tempo stigmatizzato, evidenziandone la portata distorsiva «della proporzione nella rappresentanza delle singole circoscrizioni» (Luciani, *Il voto e la democrazia*, 1991, 43). Pur trattandosi di una questione complessa, ritenere che l'inconveniente fosse di modeste dimensioni o di limitata rilevanza pratica (come scriveva Russo, *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto*, 1998, 30) significava, tra l'altro, sottovalutarne gli effetti punitivi che sistematicamente si sono prodotti a carico delle circoscrizioni Meridione ed Isole, ove storicamente si è sempre registrata una minore affluenza al voto.

Inoltre, a suo tempo abbiamo avuto modo di dimostrare come collegare l'attribuzione dei seggi all'effettiva percentuale dei votanti dia luogo a risultati applicativi connotati da inaccettabile casualità, perché dipendenti non soltanto dall'affluenza al voto nella singola circoscrizione, ma anche da quella registrata nelle altre. Non si tratta banalmente di affermare la prevalenza della rappresentanza territoriale su quella politica, ma, al contrario, di assicurare ad ogni cittadino che il suo voto abbia lo stesso valore a prescindere dalla circoscrizione in cui è espresso. Se è vero che «sono gli abitanti e non il territorio a dover essere rappresentati» (Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, 1991, 441), non è men vero che ancorare l'effettiva rappresentanza politica di una parte del Paese al criterio del divario partecipativo, rispetto alle altre, significa sotto-rappresentarne la popolazione. Basti pensare alla già richiamata variazione percentuale dei seggi assegnati alle regioni del Mezzogiorno in forza del meccanismo di cui all'art. 21.1, n. 3, rispetto a quelli attribuiti ex art. 2: circa -12,9% nel 1999, - 14,29% nel 2004, - 19,23% nel 2009 (riferimenti analitici in Betzu – Ciarlo, *op. cit.*, 904 ss.).

Sul piano giuridico formale non sembra condivisibile la tesi secondo cui il giudice amministrativo avrebbe fatto «diventare deputato europeo l'unico ricorrente che ha avuto l'ardire di insistere su tesi totalmente infondate», emettendo una decisione «totalmente

arbitraria» o fondata su «argomentazioni interpretative e logiche che gridano vendetta al cielo» (Fusaro, *Quando il Consiglio di Stato irride alla Corte costituzionale ovvero degli sberleffi di Palazzo Spada alla Consulta (e alla ragione)*, in *Quad. cost.*, 2011, 657 ss.). Infatti il Consiglio di Stato ha desunto la prevalenza del principio dell'attribuzione dei seggi su base demografica sia dall'applicazione del criterio cronologico, sia dalla natura di disposizione di principio dell'art. 2. Nulla di rivoluzionario, pertanto, ma ordinaria attività ermeneutica delle disposizioni applicabili al caso concreto.

Tanto è stato confermato dalle S.U. della Corte di Cassazione (n. 4769/2012) che, chiamate a verificare il rispetto da parte del Consiglio di Stato dei limiti esterni della sua giurisdizione, ne hanno escluso il superamento. Superamento che, ad onta di contrarie argomentazioni (cfr. Tarli Barbieri, *op. cit.*), è stato escluso dalle S.U. anche rispetto ai successivi passaggi concernenti l'individuazione di una susseguente *lacuna legis* ed il suo riempimento mediante l'integrazione della disciplina legislativa con quella dettata dal d.P.R. 361/1957, che pur non costituendo una soluzione costituzionalmente obbligata, era pur sempre la soluzione legislativamente prevista: «attività, queste, tutte riconducibili all'interpretazione della legge, secondo il dettato dell'art. 12, comma 2, delle disposizioni sulla legge in generale» (Cass., S.U., n. 4769/2012).

Al di là delle considerazioni già da noi prospettate in passato e che sono state sostanzialmente recepite dalla giurisprudenza amministrativa, dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione e dal Ministero dell'Interno, deve sottolinearsi come il sistema che ne è risultato appare dotato di una superiore razionalità. Consentire uno slittamento dei seggi *ex post*, sulla base di variabili non conoscibili *ex ante* nella loro portata applicativa concreta, significava falsare il "gioco elettorale", non consentendo nemmeno agli attori politici di determinarsi razionalmente nelle proprie strategie elettorali. Le competizioni elettorali possono essere considerate un gioco strategico competitivo, nel quale gli attori coinvolti sono giocatori razionali, potenzialmente in grado di scegliere l'opzione di valore più elevato. Ciò, però, è possibile solo se tutti agiscono all'interno di un quadro di regole i cui esiti applicativi abbiano un sufficiente grado di prevedibilità. Al contrario, ove questi siano incoerenti o contraddittori non soltanto la rappresentanza ne esce distorta, ma lo stesso gioco viene falsato.

In tanto un sistema elettorale funziona, anche in quanto sia in grado di raggiungere il punto di equilibrio tra due principi potenzialmente confliggenti: quello della proporzionalità politica e quello della rappresentanza degli elettori residenti in un certo territorio (cfr. Pinelli, *Eguaglianza del voto e ripartizione dei seggi tra circoscrizioni*, in *Giur. cost.*, n.

4/2010, 3322 ss.). Sacrificare del tutto il secondo significa vulnerare un «tassello ineliminabile della democrazia» (Bin, *Rappresentanti di cosa? Legge elettorale e territorio*, in *le Regioni*, n. 4/2013, 662), ma anche favorire inedite contiguità tra radicalismi etnico territoriali e populismi (cfr. Ciarlo, *Voto europeo e trasformazioni delle affinità politiche*, in *Forum di Quaderni costituzionali - Rassegna*, n. 6/2014), minando alla radice le basi stesse della rappresentanza politica.

In occasione delle elezioni europee del 2014 l'incoerenza del sistema è stata finalmente eliminata, nel senso da noi auspicato quattro anni fa. Conformandosi al parere espresso dalla I sezione del Consiglio di Stato (n. 4748/2013), il Ministero dell'Interno ha applicato la disciplina correttiva prevista per la Camera dei deputati dall'art. 83.1, n. 8 del d.P.R. 361/1957, neutralizzando la già denunciata portata discriminatoria che era propria dell'art. 21.1, n. 3. Una scelta giuridicamente corretta, che ripristina il diritto dopo una lunga fase politica segnata da pratiche volte a favorire surrettiziamente una parte del Paese.

** Ricercatore t.d. di Diritto costituzionale nell'Università di Cagliari

Il presente articolo è stato prodotto durante l'attività di ricerca finanziata con le risorse del P.O.R. SARDEGNA F.S.E. 2007-2013 - Obiettivo competitività regionale e occupazione, Asse IV Capitale umano, Linea di Attività I.3.1 "Avviso di chiamata per il finanziamento di Assegni di Ricerca".