

Lo “slittamento dei seggi” all’esame della Corte costituzionale

di Giovanni Tarli Barbieri *

(in corso di pubblicazione in “*le Regioni*”, 2014)

1. Nella sentenza in commento (41/2014) la Corte costituzionale si pronuncia, nell’ambito di un giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, su un ricorso nel quale la Regione Friuli-Venezia Giulia per la dichiarazione che non spetterebbe allo Stato (e per esso all’Ufficio elettorale centrale nazionale costituito presso la Corte di cassazione per la verifica e la proclamazione dei risultati delle elezioni per la Camera dei deputati del 2013) di assegnare complessivamente alla circoscrizione Friuli-Venezia Giulia 12 seggi, anziché i 13 seggi ad essa spettanti sulla base del d.P.R. 22 dicembre 2012 (Assegnazione alle circoscrizioni elettorali del territorio nazionale e alle ripartizioni della circoscrizione Estero del numero dei seggi spettanti per l’elezione della Camera dei deputati), assunto in stretta applicazione di quanto previsto dall’art. 56 della Costituzione.

Poiché però l’Ufficio elettorale centrale nazionale avrebbe dato applicazione a quanto previsto dall’art. 83, comma 1, numero 8), del d.P.R. 361/1957 (come modificato dall’art. 1 della l. 270/2005), la ricorrente chiede l’annullamento del verbale di assegnazione dei seggi, previa declaratoria di illegittimità costituzionale di tale disposizione per violazione dell’art. 56, comma 4, Cost., in quanto quest’ultimo imporrebbe un criterio di ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni attraverso un rigido rapporto di proporzionalità con la popolazione delle stesse e rivestirebbe carattere assoluto, in quanto espressione del principio democratico, della sovranità popolare e della parità di trattamento tra i cittadini.

La Corte costituzionale dichiara inammissibile il ricorso, si potrebbe dire “su tutta la linea”, ovvero innanzitutto perché, ai fini della legittimazione ad agire, non è sufficiente la mera rappresentanza territoriale; questa infatti può essere un elemento concorrente ma non sostitutivo della necessità del riferimento ad una lesione di una sfera di competenza costituzionalmente spettante alla Regione, che in materia di elezioni della Camera dei deputati, certamente non sussiste¹; in secondo luogo, richiamandosi a propri precedenti, la Corte ha buon gioco di ricordare che «in sede di conflitto di attribuzione non (è) possibile impugnare atti amministrativi al solo scopo di far valere pretese violazioni della Costituzione da parte della legge che è a fondamento dei poteri svolti con gli atti impugnati» (sent. 472 del 1995)².

1

Considerato in diritto, n. 2.2. Si ricordi, sul punto, l’art. 117, comma 2, lett. f), Cost., che assegna allo Stato una competenza legislativa esclusiva in materia, tra l’altro, di «organi dello Stato e relative leggi elettorali».

2

Considerato in diritto, n. 2.3.

Non ci si soffermerà approfonditamente in questa sede sui profili di ammissibilità della pronuncia in oggetto, salvo evidenziare che essi sembrano ribadire una giurisprudenza costituzionale consolidata. Sulla questione dell'interesse ad agire, la dottrina ha evidenziato che nella prassi il conflitto tra enti ed il giudizio in via principale hanno assunto «una coloritura decisamente simile, nel senso che entrambi sono volti essenzialmente a garantire la tutela delle reciproche sfere di competenza»³, come si evince anche dall'art. 39 della l. 87/1953 che qualifica il giudizio della Corte innanzitutto come giudizio sulla competenza (per tutte, Corte cost., sentt. 472/1995; 27/1996; 422/1998; 380/2007)⁴. In questo senso, se è vero che in talune pronunce la Corte ha riconosciuto alle Regioni, in forza dell'art. 5 Cost. e dei «principi fondamentali contenuti nelle disposizioni iniziali della Costituzione», un «ruolo di rappresentanza generale degli interessi della collettività regionale e di prospettazione istituzionale delle esigenze e, persino, delle aspettative che promanano da tale sfera comunitaria» (sent. 829/1988)⁵, è altresì vero, come ricorda la sentenza in oggetto, che in esse «la pretesa della Regione si fondava anche sulla dedotta violazione di altre norme costituzionali e non solo sulla mera esponenzialità degli interessi della propria comunità»⁶. Ma soprattutto la giurisprudenza più recente sembra non assecondare più tale interpretazione estensiva dell'interesse ad agire delle Regioni anche perché essa «cambiarebbe radicalmente la funzione stessa del conflitto intersoggettivo. Esso non avrebbe più lo scopo di ripristinare l'ordine costituzionale delle competenze, ma diverrebbe il canale processuale attraverso il quale la Regione guadagnerebbe legittimazione processuale per promuovere l'azione di annullamento degli atti amministrativi che essa, per decisione politica, ritenesse lesivi degli interessi della comunità»⁷.

3

E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino 2013, 215. Sul punto, cfr. anche, in particolare, G.L. CONTI, *L'interesse al processo nella giustizia costituzionale*, Torino 2000; C. PADULA, *La Corte costituzionale e l'interesse a ricorrere nei conflitti tra Stato e regioni*, in questa *Rivista* 2000, 444 ss.; ID., *La problematica legittimazione delle Regioni ad agire a tutela della propria posizione di enti "esponenziali"*, in questa *Rivista* 2003, 676 ss.

4

Sul punto, cfr., in particolare, P. BIANCHI, *Il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, Torino 1996, 310 ss.

5

Considerato in diritto, n. 2.2. Su tale pronuncia, G. PASTORI, *Sistema autonomistico e finalità generali della Regione*, in questa *Rivista* 1989, 1534 ss.

6

Considerato in diritto, n. 2.3.

7

R. BIN, *La Corte si oppone all'uso politico del conflitto di attribuzioni*, in questa *Rivista* 1998, 1511.

Anche per quanto riguarda il secondo requisito, la Corte ha buon gioco nel richiamarsi ai propri numerosi precedenti che escludono l'ammissibilità di un conflitto laddove la dedotta lesione sia in realtà riferibile alla legge di cui l'atto impugnato sia meramente esecutivo. In questi casi, infatti, l'ammissibilità del conflitto determinerebbe una sostanziale elusione dei termini per il ricorso contro la legge (da ultimo, sent. 144/2013).

Sul punto, la natura vincolata del verbale dell'Ufficio elettorale centrale nazionale non sembra discutibile, consistendo in una mera applicazione matematica dell'art. 83, comma 1, n. 8, del d.P.R. 361/1957⁸.

D'altra parte, è esclusa anche l'eventualità di un'autorimessione perché, come specificato da una giurisprudenza ormai risalente, questa ipotesi «presuppone che si sia instaurato un giudizio per conflitto di attribuzione avente un suo oggetto autonomo, e cioè un giudizio in cui si lamenti una lesione della sfera di attribuzioni della Regione, riconducibile ad un atto impugnato che sia in sé suscettibile di produrre tale lesione»⁹.

Peraltro, in generale, l'eventualità di un'autorimessione appare problematica (e quindi svista con sostanziale sfavore nella giurisprudenza costituzionale¹⁰), perché in essa si annida «il fantasma dell'officialità dell'azione e della rottura del principio dispositivo», rischiando, ancora una volta, «di mettere in crisi il principio della decadenza dell'azione, una volta decorso inutilmente il termine per l'impugnazione della legge».

2. La sent. n. 41 del 2014 appare assai interessante perché per la prima volta nella sua storia la Corte costituzionale si trova ad affrontare la problematica dello "slittamento dei seggi"; si tratta di una questione di grande attualità, si potrebbe dire "trasversale" alla maggior parte dei sistemi elettorali vigenti nel nostro Paese nei quali la ripartizione dei seggi avviene a più livelli (centrale e quindi circoscrizionale, ovvero circoscrizionale, in prima battuta, poi centrale, con successiva "restituzione" alle circoscrizioni).

Il fenomeno dello "slittamento" si verifica quando il sistema di ripartizione dei seggi non impedisce (ma, si potrebbe dire, presuppone) che nelle circoscrizioni possa risultare eletto un numero di seggi diverso (e quindi superiore o inferiore) rispetto a quello ad esse spettanti in base alla popolazione residente, visto che la

8

Manca quindi in questo caso un minimo di discrezionalità ritenuto indispensabile ai fini dell'ammissibilità del conflitto: per tutti, F. DIMORA, *Considerazioni a margine di un conflitto relativo ad atto fondato su una precedente legge non impugnata*, in questa *Rivista* 1996, 1155 ss.

9

Considerato in diritto, n. 2.4. E tale posizione è affermata «anche se dalla pronuncia su quest'ultima può discendere come conseguenza la pronuncia sulla prima, ché anzi qualora difettesse un'autonomia tra le due questioni non si capirebbe come l'una possa ritenersi rilevante ("pregiudiziale") per la definizione dell'altra»: E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 215.

10

Per tutti, L. MANNELLI, *Il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Torino 1999, 333 ss.

garanzia dell'attribuzione integrale di un tale numero di seggi, come si dirà, può essere garantito «solo nei casi in cui venga fissata normativamente l'adozione di un metodo di attribuzione dei mandati che predisponga l'autosufficienza nell'ambito delle singole circoscrizioni»¹¹.

Si tratta quindi di una tematica delicata, riguardando al fondo la problematica della rilevanza nella legislazione elettorale della c.d. "rappresentanza territoriale" in nome della quale si è sviluppato un contenzioso che ha investito l'assegnazione dei seggi tanto nelle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia del 2009 (e probabilmente in quelle del 2014¹²) quanto in quelle della Camera del 2013 (cui ha riguardo la sentenza in commento). È poi noto, come si dirà più oltre (n. 5) che l'assegnazione dei seggi alle circoscrizioni costituisce uno dei punti più complessi e controversi della riforma del sistema elettorale della Camera c.d. *italicum* (A.S. n. 1385) mentre, a livello regionale, questa problematica è risultata una delle più rilevanti in sede di elaborazione delle diverse leggi elettorali, trovando soluzioni assai diversificate.

Al fondo tutte queste vicende, ed anche alla sentenza in commento, è probabilmente la crisi e la ridefinizione dei meccanismi della rappresentanza politica, che sta facendo emergere dimensioni nuove e diverse, non certo prive, però, come si dirà, di aspetti problematici.

3. Per inquadrare il fenomeno dello "slittamento" dei seggi è da osservare, in premessa, che per ragioni matematiche nessun sistema elettorale può riuscire a garantire simultaneamente tre obiettivi: *a*) assegnazione nazionale (o comunque centrale) dei seggi; *b*) assegnazione alle circoscrizioni dell'esatto numero di seggi ad esse spettanti; *c*) rispetto nell'assegnazione dei seggi in questione dell'andamento del voto nella circoscrizione.

Si è parlato a questo proposito di «quadratura del circolo»¹³ a proposito dell'impossibilità «di assicurare per tutte le circoscrizioni *ed in tutti i casi* la perfetta concordanza tra seggi assegnati e seggi spettanti alle circoscrizioni stesse, e la impossibilità di ottenere che i partiti in ogni singola circoscrizione abbiano una rappresentanza proporzionale ai voti ottenuti *in quella circoscrizione*»¹⁴.

Come è stato osservato, la quota di questi seggi dipende da una serie di variabili, quali: *a*) il numero di seggi spettanti dalla Regione; *b*) il numero di circoscrizioni

11

S. FURLANI, *Procedimenti elettorali e rappresentanza territoriale*, in *Nuovi studi pol.* 1985, 4, 51.

12

È infatti stato presentato un ricorso da parte di un candidato della lista "Nuovo centro destra-Udc" avente ad oggetto l'assegnazione di un seggio "conteso" ad un candidato della stessa lista, proclamato eletto in un'altra circoscrizione.

13

G. SCHEPIS, *I sistemi elettorali*, Empoli 1955, 144 ss.

14

G. SCHEPIS, *I sistemi elettorali*, cit., 145.

provinciali; c) la differenza di ampiezza delle (e quindi di seggi spettanti alle) circoscrizioni provinciali; d) la distribuzione dei voti di ogni partito tra le circoscrizioni stesse; e) il tasso di partecipazione al voto; f) il rapporto tra i voti non validi ed i votanti¹⁵.

Trattandosi di un problema insolubile, il legislatore elettorale è chiamato a scegliere quali esigenze privilegiare, anche «escogitando, sul piano empirico, una delle tante soluzioni intermedie nelle quali il tecnico deve lasciare il posto al politico»¹⁶. A queste possibili diverse soluzioni allude la stessa Corte costituzionale (sent. 271/2010) la quale, con riferimento allo «slittamento dei seggi» nelle elezioni europee, ha affermato che «esistono, tuttavia, diversi possibili meccanismi correttivi che, senza modificare la ripartizione proporzionale dei seggi in sede di collegio unico nazionale, riducono l'effetto traslativo lamentato dal rimettente, cioè lo scarto fra seggi conseguiti nelle circoscrizioni in base ai voti validamente espressi e seggi ad esse spettanti in base alla popolazione. Questi meccanismi, peraltro, conseguono tale obiettivo al prezzo di alterare, in maggiore o minore misura, il rapporto proporzionale fra voti conseguiti e seggi attribuiti a ciascuna lista nell'ambito della singola circoscrizione»¹⁷.

È evidente, però, che tutte le soluzioni debbono essere attentamente inquadrare sul piano costituzionale.

Da questo punto di vista, parte della dottrina ha condannato i fenomeni di «slittamento», sul presupposto che essi costituiscano un «fattore di perturbamento dell'eguaglianza derivante dalla suddivisione del territorio nazionale in collegi» che darebbe luogo ad una «distorsione della proporzione nella rappresentanza delle singole circoscrizioni»¹⁸, suscitando quindi «serie motivazioni di illegittimità costituzionale in quanto il numero dei seggi assegnati in base alla popolazione alle circoscrizioni non viene integralmente attribuito alle medesime»¹⁹.

15

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, cui si rinvia anche per i dati al riguardo.

16

G. SCHEPIS, *I sistemi elettorali*, cit., 147.

17

Considerato in diritto, n. 5.2.

18

M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Roma 1991, 43.

19

S. FURLANI, *L'astensionismo e i suoi effetti sui risultati elettorali*, in *Nuovi studi politici* 1984, 2, 82-83 e, dello stesso, *Elezioni. I) Sistemi elettorali*, in *Enc. giur.*, XII, Roma 1989, 6. In modo più sfumato, T. MARTINES, *Art. 56-58*, in *Comm. Cost.*, Bologna-Roma 1984, 98, a proposito della «restituzione» dei seggi parla di una causa «di alterazione della proporzionalità», riconoscendo che «l'adozione di uno stesso quoziente in tutti i collegi, se da un lato varrebbe a favorire una migliore ripartizione proporzionale della rappresentanza tra le liste, altererebbe dall'altro la ripartizione proporzionale tra le regioni».

Tuttavia, è la stessa sentenza in oggetto che non consente di assecondare del tutto questa posizione, laddove afferma 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.)»²⁰. Infatti, la ripartizione in circoscrizioni, pur essendo promossa dall'esigenza di avvicinare gli elettori agli eleggibili «così da facilitare ai primi la scelta fra questi ultimi e nello stesso tempo da mantenere i contatti fra gli uni e gli altri» «non fa venir meno l'unità del corpo elettorale, costituendo i singoli collegi delle sue articolazioni localizzate nelle varie parti del territorio»²¹.

In definitiva, come è stato esattamente osservato, «i rappresentanti eletti su base territoriale non rinviano ad istanze parziali, ma semplicemente, nel rappresentare politicamente gli uomini e il territorio sul quale vivono, sono "situati" geograficamente»²².

Ritorna a questo proposito centrale la problematica «degli *effetti* che l'introduzione di un certo sistema elettorale potrebbe provocare sull'atteggiarsi parlamentare della rappresentanza politica, cioè sul comportamento degli eletti», proprio partendo dalla «pretesa espressa dall'art. 67 Cost. che i rappresentanti politici siano in via di principio privi di stretti collegamenti con elettori residenti in parti del territorio dello Stato»²³.

Si può quindi concludere che «proprio l'art. 67 Cost. riconduce ad unità gli atti con cui i diversi collegi elettorali scelgono i singoli parlamentari, facendo delle elezioni un atto di volontà unitario della Nazione nella sua interezza»²⁴.

È allora precisamente in questa cornice che «la rappresentanza dei territori e dei loro interessi nelle sedi decisionali nazionali»²⁵ può trovare ingresso nella legislazione elettorale, ancorché con i problemi e i limiti che si sono individuati.

20

Considerato in diritto, n. 2.2. Sul punto cfr. gli autori richiamati nella nt. 95.

21

C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova 1991, 441.

22

I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli 2010, 104.

23

N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Milano 1991, 337. È altresì da ricordare il monito di Carlo Lavagna che vedeva nell'introduzione di un sistema maggioritario il rischio che il Parlamento funzionasse «in maniera esattamente contraria alle finalità perseguite dalla Carta [...] vale a dire in contrasto col principio dell'unità nazionale, dell'indifferenziazione geografica delle Assemblee»: *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1952, 854.

24

L. CIAURRO, *Art. 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Torino 2006, 1291.

25

R. BIN, *Rappresentanti di cosa? Legge elettorale e territorio*, in questa *Rivista* 2013, 662.

I fenomeni di “slittamento”, salvo eccezioni, non sono quindi impediti dalle leggi elettorali vigenti in Italia (cfr. *infra*, nn. 5 ss.), perché essi costituiscono un inconveniente «non eliminabile se non pagando un prezzo in termini di proporzionalità a livello di collegi di primo ordine»²⁶, non hanno assunto un rilievo quantitativo eccessivamente rilevante, e sono configurati come meccanismi di traslazione fondati sulla mera casualità (diversamente, essi apparirebbero dubbi sul piano della legittimità costituzionale in quanto «idonei a favorire (e quindi a sovrarappresentare) alcune circoscrizioni rispetto ad altre»²⁷).

4. A livello statale, lo “slittamento” dei seggi ha caratterizzato la legge elettorale della Camera e del Senato ancora prima della svolta del 1993.

Per quanto riguarda la Camera, l'art. 83 del d.P.R. 361/1957 prevedeva che i seggi fossero attribuiti in primo luogo a livello delle 32 circoscrizioni territoriali²⁸; quindi i seggi residui erano assegnati nel Collegio unico nazionale e quindi “ribaltati” di nuovo nelle circoscrizioni seguendo la graduatoria decrescente dei voti residuati espressi in percentuale del relativo quoziente circoscrizionale (a tal fine si provvedeva a moltiplicare per cento il numero dei voti residuati e si divide il prodotto per il quoziente circoscrizionale: comma 4).

Si trattava di un meccanismo di “traslazione” che, come si è accennato nel paragrafo precedente, non favoriva “programmaticamente” alcune circoscrizioni (in particolare le più grandi) in danno di altre, fondandosi su «fattori accidentali dipendenti dal gioco probabilistico dei resti e che agisce indipendentemente dalla misura del quoziente»²⁹.

Il sistema elettorale del Senato era connotato da una articolazione dei territori regionali in collegi uninominali con ripartizione dei seggi sostanzialmente di tipo

26

A. RUSSO, *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto*, Milano 1998, 30.

27

A. RUSSO, *Collegi elettorali*, cit., 31.

28

È interessante ricordare che a tale scopo era utilizzata la c.d. formula “Imperiali” (ovvero il metodo del quoziente corretto “+2”) che ha tra le sue finalità quella di favorire una maggiore allocazione dei seggi nelle circoscrizioni.

29

G. SCHEPIS, *I sistemi elettorali*, cit., p. 175.

proporzionale che era articolato in modo tale che in un collegio avrebbero potuto essere eletti più di un candidato o, al contrario, nessun candidato: l'art. 19 della l. 29/1948 prevedeva infatti che, qualora nessun candidato avesse ottenuto almeno il 65% dei voti validi espressi nel collegio (ipotesi che si verificava solo sporadicamente), i seggi venissero assegnati a livello regionale con il metodo "d'Hondt" e quindi assegnati ai candidati di ciascun gruppo secondo la graduatoria determinata dalla loro cifra relativa individuale.

La riforma elettorale del 1993 mutò il sistema di assegnazione dei seggi nella quota proporzionale della Camera. L'art. 5 della l. 277/1993 prevedeva infatti che i seggi venissero assegnati in prima battuta a livello nazionale e quindi assegnati alle 26 circoscrizioni territoriali con un meccanismo di calcolo diverso da quello desumibile dal testo originario del d.P.R. 361/1957 ma comunque tale da non impedire fenomeni di "slittamento" dei seggi³⁰. Diversamente, per quanto riguarda il Senato, i seggi della quota proporzionale erano assegnati ai candidati "migliori perdenti" nei collegi uninominali e quindi, in un certo senso si aggiungevano a quelli riservati ai candidati che avessero ottenuto il maggior numero di voti.

Da ultimo, la l. 270/2005, ridefinendo i criteri di attribuzione dei seggi, ha apportato innovazioni anche in ordine alla distribuzione degli stessi a livello circoscrizionale. In particolare, se le modifiche introdotte alla legge elettorale del Senato escludono l'eventualità di slittamenti (i seggi sono attribuiti direttamente ed esclusivamente a livello regionale), per quanto riguarda la Camera il nuovo e complesso sistema di "ribaltamento" dei seggi dal livello nazionale a quello circoscrizionale, finalizzato a far sì che a ciascuna lista sia attribuito sul totale delle circoscrizioni un numero di seggi pari a quello spettante in prima battuta a livello nazionale. In caso contrario, è previsto un meccanismo per ridurre i seggi delle coalizioni o delle liste "eccedentarie" e, correlativamente, aumentare quelli delle coalizioni o liste "deficitarie". I seggi eccedentari sono detratti alle coalizioni (o alle singole liste) nelle circoscrizioni nelle quali esse li hanno ottenuti con le parti decimali dei quozienti di attribuzione, secondo il loro ordine crescente. Un meccanismo simile è previsto tra le liste all'interno delle coalizioni. Correlativamente, nelle stesse circoscrizioni sono aumentati i seggi delle coalizioni "deficitarie"³¹.

30

A tal fine si procedeva in primo luogo alla assegnazione dei seggi in ogni circoscrizione attribuendo a ciascuna lista tanti seggi quanti quozienti circoscrizionali interi essa abbia conseguito in quella circoscrizione. Il quoziente circoscrizionale era dato dalla divisione tra la somma delle cifre elettorali circoscrizionali conseguite nella circoscrizione dalle liste ammesse al riparto proporzionale dei seggi e il numero di seggi da assegnare nella circoscrizione in ragione proporzionale. Gli eventuali seggi residui erano attribuiti alle liste seguendo la graduatoria decrescente delle parti decimali del quoziente ottenuto da ciascuna lista sino alla attribuzione di tutti i seggi spettanti alla circoscrizione. A tal fine le operazioni di calcolo procedevano a partire dalla circoscrizione di minore dimensione demografica. Al termine di tali operazioni, i seggi che eventualmente fossero ancora da assegnare ad una lista erano attribuiti alla lista stessa nelle circoscrizioni ove essa avesse ottenuto i maggiori resti, utilizzando per primi i resti che non avessero già dato luogo alla attribuzione di seggi.

31

Questo meccanismo ha ridotto di molto l'eventualità di "slittamenti" senza peraltro escluderli del tutto.

In concreto, nelle tre elezioni nelle quali la l. 270/2005 ha trovato applicazione sono soltanto cinque i casi di "slittamento"³². Ed il dato è da rimarcare nella misura in cui nelle sole elezioni del 1983 lo slittamento aveva interessato, in positivo o in negativo, ben 10 circoscrizioni³³.

Certamente, però, la soluzione individuata dalla l. 270/2005, se ha garantito sicuramente maggiormente un'assegnazione dei seggi più equilibrata tra le circoscrizioni, ha dato luogo ad ulteriori storture ed inconvenienti, nel contesto di

In particolare, l'art. 83, comma 1, n. 8), del d.P.R. 361/1957 (come modificato dall'art. 1 della l. 270/2005) prevede infatti che l'Ufficio centrale nazionale per ciascuna coalizione di liste (così come per le liste singole) ammesse al riparto divida il totale della sua cifra elettorale circoscrizionale per il quoziente elettorale nazionale, ottenendo così l'indice relativo ai seggi da attribuire nella circoscrizione alle liste della coalizione medesima. Quindi, l'Ufficio stesso moltiplica ciascuno degli indici suddetti per il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione e divide il prodotto per la somma di tutti gli indici. La parte intera dei quozienti di attribuzione così ottenuti rappresenta il numero dei seggi da attribuire nella circoscrizione a ciascuna coalizione di liste o lista singola. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle coalizioni di liste o singole liste per le quali le parti decimali dei quozienti di attribuzione siano maggiori e, in caso di parità, alle coalizioni di liste o singole liste che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale circoscrizionale; a parità di quest'ultima si procede a sorteggio. Successivamente l'Ufficio accerta se il numero dei seggi assegnati in tutte le circoscrizioni a ciascuna coalizione di liste o singola lista corrisponda al numero dei seggi determinati ad esse spettante. In caso negativo, procede alle seguenti operazioni, iniziando dalla coalizione di liste o singola lista che abbia il maggior numero di seggi eccedenti, e in caso di parità di seggi eccedenti da parte di più coalizioni o singole liste, da quella che abbia ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale, proseguendo poi con le altre coalizioni di liste o liste singole, in ordine decrescente di seggi eccedenti: sottrae i seggi eccedenti alla coalizione di liste o singola lista in quelle circoscrizioni nelle quali essa li ha ottenuti con le parti decimali dei quozienti di attribuzione, secondo il loro ordine crescente e nelle quali inoltre le coalizioni di liste o singole liste, che non abbiano ottenuto il numero di seggi spettanti, abbiano parti decimali dei quozienti non utilizzate. Conseguentemente, assegna i seggi a tali coalizioni di liste o singole liste. Qualora nella medesima circoscrizione due o più coalizioni di liste o singole liste abbiano le parti decimali dei quozienti non utilizzate, il seggio è attribuito alla coalizione di liste o alla singola lista con la più alta parte decimale del quoziente non utilizzata. Nel caso in cui non sia possibile fare riferimento alla medesima circoscrizione ai fini del completamento delle operazioni precedenti, fino a concorrenza dei seggi ancora da cedere, alla coalizione di liste o lista singola eccedentaria vengono sottratti i seggi in quelle circoscrizioni nelle quali li ha ottenuti con le minori parti decimali del quoziente di attribuzione e alla coalizione di liste o lista singola deficitaria sono conseguentemente attribuiti seggi in quelle altre circoscrizioni nelle quali abbiano le maggiori parti decimali del quoziente di attribuzione non utilizzate».

32

In particolare, nelle elezioni del 2006 la circoscrizione Trentino-Alto Adige ha ottenuto un seggio in più (da 10 a 11), mentre il Molise uno in meno (da 3 a 2); in quelle del 2008 hanno ottenuto un seggio in più le circoscrizioni Piemonte 2 (da 22 a 23) e Veneto 1 (da 29 a 30) mentre hanno "perduto" un seggio le circoscrizioni Trentino-Alto Adige (da 10 a 9) e Sicilia 1 (da 26 a 25); nelle elezioni del 2013 hanno ottenuto un seggio in più la circoscrizione Trentino-Alto Adige (da 11 a 12) e Sardegna (da 17 a 18) mentre hanno conseguito un seggio in meno le circoscrizioni Friuli-Venezia Giulia (da 13 a 12) e Molise (da 3 a 2).

33

S. FURLANI, *Procedimenti elettorali*, cit., 52.

un sistema elettorale che prevede la previa attribuzione nazionale dei seggi e, fino alla sent. 1/2014 della Corte costituzionale, un premio di maggioranza³⁴.

Queste contraddizioni rimangono e, per certi versi, risultano amplificate nel c.d. *italicum*, nel quale i seggi sarebbero assegnati prima a livello nazionale poi “ribaltati” prima in circoscrizioni regionali e, da ultimo, in collegi plurinominali. Questo doppio meccanismo di ribaltamento è governato da regole assai complesse, sostanzialmente mutuata dalla l. 270/2005, e tali da minimizzare (pur senza escluderla) l’eventualità di “slittamenti” dei seggi da una circoscrizione all’altra che sarebbero stati potenzialmente più frequenti nel caso di passaggio diretto dal livello nazionale a quello dei collegi plurinominali. In tal modo, però, l’assegnazione dei seggi nei collegi plurinominali risulterà praticamente casuale soprattutto per i partiti medio-piccoli: e ciò spiega perché soprattutto questi ultimi hanno ottenuto la possibilità di candidature plurime, con ciò ripristinando, almeno in parte, uno degli aspetti più deteriori contenuti nella l. 270/2005.

Ma tale sostanziale casualità non è irrilevante dal punto di vista degli elettori (soprattutto di quelli dei partiti medio-piccoli) che, nell’esercizio del diritto di voto, non potranno essere in grado di valutare le “potenzialità” di elezione dei candidati nel loro collegio plurinominali. Da questo punto di vista, il sistema risulta addirittura, nell’ottica dell’elettore, non meno opaco rispetto a quanto delineato dalla l. n. 270 del 2005.

5. Paradossale è stato il contenzioso sviluppatosi a proposito dello “slittamento” dei seggi alle elezioni europee. Come è noto, la l. 18/1979 (e successive modificazioni, come si dirà) prevede che i seggi siano assegnati a livello nazionale (con il metodo del quoziente naturale) e quindi “restituiti” alle cinque circoscrizioni elettorali (art. 22, comma 1, n. 3)³⁵.

Mentre la Corte costituzionale ha osservato che, essendo molteplici i possibili meccanismi correttivi di tale squilibrio, «non può che spettare al legislatore

34

Così, ad esempio, nelle elezioni del 2006 allorché l’Udeur si è visto attribuire un seggio nella circoscrizione umbra con 3.101 voti e lo 0,53% dei voti (un risultato assai più modesto di altre circoscrizioni dove la stessa lista non ha ottenuto seggi (si pensi alla circoscrizione Sardegna, nella quale la lista ha ottenuto il 2,27% dei voti). Per ulteriori e non minori storture riferite alle elezioni del 2013, cfr. N. D’AMELIO, *La difficile convivenza di due sistemi elettorali*, in I. DIAMANTI (a cura di), *Un salto nel voto. Ritratto politico dell’Italia di oggi*, Roma-Bari 2013, 139.

35

In concreto, si divide la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista per il numero dei seggi attribuiti alla lista stessa (*quoziente elettorale di lista*). Si attribuiscono, poi, alle liste tanti seggi quante volte il rispettivo quoziente elettorale di lista risulti contenuto nella cifra elettorale circoscrizionale della lista. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono assegnati, rispettivamente, nelle circoscrizioni per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle circoscrizioni nelle quali si è ottenuta la maggiore cifra elettorale circoscrizionale (a parità di cifra elettorale circoscrizionale, si procede a sorteggio). Se alla lista in una circoscrizione spettano più seggi di quanti sono i suoi componenti, restano eletti tutti i candidati della lista e si procede ad un nuovo riparto dei seggi nei riguardi di tutte le altre circoscrizioni sulla base di un secondo quoziente ottenuto dividendo il totale dei voti validi attribuiti alla lista nelle circoscrizioni stesse, per il numero dei seggi che sono rimasti da assegnare (art. 22, comma 1, n. 3).

individuare [...] la soluzione più idonea a porre rimedio alla lamentata incongruenza della disciplina censurata» (sent. 271/2010)³⁶, il Consiglio di Stato nel 2011 ha ritenuto che la ripartizione dei seggi debba avvenire valorizzando la c.d. “rappresentanza territoriale”, e quindi minimizzando i fenomeni di “slittamento”³⁷.

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. 18/1979³⁸.

Tale assunto appare quantomai opinabile, nella misura in cui l’art. 2 in questione 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), usando una formulazione in tutto identica a quella dell’art. 56, comma 4, e 57, comma 4, Cost., con riferimento alle Camere. A ciò si aggiunga che 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, come si è accennato, 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 il già richiamato art. 21, comma 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.

A ciò si aggiunga che soprattutto nelle elezioni europee la rappresentanza

36

Considerato in diritto, n. 5.2.

37

Cons. Stato, sez. V, 13 maggio 2011, n. 2886. Sul problema dello “slittamento” dei seggi nelle elezioni europee alla luce di tale pronuncia, cfr., in particolare, C. PINELLI, *Eguaglianza del voto e ripartizione dei seggi tra circoscrizioni*, in *Giur. cost.* 2010, 3322 ss.; G.P. 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.; M. ESPOSITO, *Le circoscrizioni elettorali come elemento costitutivo della configurazione giuridica della rappresentanza politica*, *ivi* 2011, 2576 ss.; C. 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.

38

Secondo tale disposizione, «salvo quanto disposto dalla presente legge, per l’elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia, si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni del testo unico delle leggi per l’elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni».

territoriale appare regressiva³⁹, fondandosi su cinque “macrocircoscrizioni” che poco realizzano interessi localizzabili e meno che mai «entità omogenee».

Per tutte queste ragioni, la sentenza del Consiglio di Stato appare discutibile e di fatto “creativa”⁴⁰, disattendendo di fatto la sent. 271/2010 nella quale l’inammissibilità della questione di costituzionalità si era fondata sul rispetto della discrezionalità del legislatore, in presenza di più opzioni possibili per garantire la c.d. “rappresentanza territoriale”.

In ogni caso, 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 richiesto 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.

Come era facile immaginare, il Consiglio di Stato non ha smentito se stesso: il parere infatti si richiama punto per punto allo stesso tessuto argomentativo della sentenza del 2011, cosicché il Ministero dell’interno ha reso noto un’assegnazione dei seggi, richiamandosi alle pronunce in questione⁴¹.

6. Anche a livello regionale il dibattito sulla garanzia di un’equa rappresentanza territoriale è di grande attualità, nonostante che nei sistemi elettorali regionali la circoscrizione coincide con la Provincia (salvo sporadiche eccezioni⁴²); e ciò è da rimarcare nel momento in cui la soppressione delle Province da alcuni anni costituisce una proposta ormai ampiamente condivisa.

Come è noto, la l. 108/1968, anche a seguito delle modifiche apportate dalla l.

39

C. FUSARO, *Quando il Consiglio di Stato*, cit., 658.

40

Tale tesi non è condivisa dalla Cassazione (Cass. civ., sez. un., 26 marzo 2012, n. 4769, in www.cortedicassazione.it) la quale ha invece ritenuto che il Consiglio di Stato «si è contenuto nei limiti di un’attività esclusivamente interpretativa della disciplina dettata dalla legge n. 18 del 1979», e ciò «a prescindere [...] dalla giustezza o, invece, dalla erroneità, per mera ipotesi anche macroscopica, delle premesse, del percorso logico-giuridico e dei vari passaggi argomentativi seguiti, nonché dalla decisione di merito adottata nel caso concreto dal Consiglio di Stato».

41

Cons. Stato, sez. I, 5 dicembre 2013, n. 3703, in *Foro amm. CDS* (II) 2013, 3550 ss. Sull’assegnazione dei seggi alle elezioni del 2014, oltre a M. BETZU, *Mezzogiorno e seggi europei quattro anni dopo la sentenza della Corte costituzionale 271 del 2010*, in www.forumcostituzionale.it (28 agosto 2014), sia consentito un rinvio al mio *La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni nelle elezioni europee: ovvero quando il Consiglio di Stato “riscrive” una legge elettorale*, ivi (26 giugno 2014).

42

Tra queste la legge elettorale friulana (l.stat. 17/2007) prevede circoscrizioni corrispondenti alle Province, fatta eccezione per quella di Tolmezzo (art. 21, comma 1) e, da ultimo, la legge elettorale calabrese che, a seguito delle modifiche apportate dall’art. 1 della l.r. 8/2014 che prevede l’accorpamento in un’unica circoscrizione delle Province di Catanzaro, Crotone e Vibo Valentia.

43/1995, prevedeva un meccanismo di ripartizione dei seggi in una prima fase a livello di circoscrizioni provinciali e in una seconda fase a livello regionale per l'assegnazione dei seggi residui (a ciò si aggiungeva la complessa disciplina del premio di maggioranza). Il fenomeno dello "slittamento" dei seggi era presupposto dall'art. 15, comma 11, della l. 108/1968 laddove, con una formula testualmente identica a quella contenuta nella legge elettorale per la Camera (art. 83, commi 5 ss., d.P.R. 361/1957) prevedeva che l'Ufficio centrale regionale attribuisse i seggi non già assegnati nelle Province dividendo la somma dei voti residuati di ogni gruppo di liste per il quoziente elettorale regionale (ottenuto dividendo la somma di tutti i voti residuati per il numero dei seggi ancora da assegnare)⁴³. Dopo l'assegnazione dei seggi a ciascun gruppo di liste i seggi erano attribuiti alle rispettive liste nelle singole circoscrizioni "seguendo la graduatoria decrescente dei voti residuati espressi in percentuale del relativo quoziente circoscrizionale".

È da segnalare che la formula di ripartizione dei seggi nelle circoscrizioni, effettuata con il metodo "Hagenbach-Bischoff" (ovvero dividendo il totale dei voti validi espressi nella circoscrizione per il numero di seggi ad essa assegnati aumentato di una unità) rispondeva anche (ma non solo) allo scopo di favorire l'assegnazione dei seggi in prima battuta nelle circoscrizioni, diminuendo il numero di quelli destinati ad essere distribuiti a livello regionale e quindi riducendo, ma solo in parte, l'impatto dei fenomeni di "slittamento"⁴⁴.

Infatti, la dottrina politologica ha messo in evidenza che nelle tornate 1995-2005 la media dei seggi "slittati" è circa il 7% del totale dei seggi assegnati con metodo proporzionale, con alcune Province che sono risultate sistematicamente premiate (tra queste, Venezia, Bologna, Bari) ed altre altrettanto sistematicamente penalizzate (Massa Carrara, Terni, Rieti, Pescara) fino al punto, in alcuni casi, da non eleggere nessun consigliere⁴⁵. È però da segnalare che la giurisprudenza amministrativa ha escluso la sussistenza di dubbi di legittimità costituzionale delle disposizioni della l. 108/1968 sopra richiamate, e con argomenti che si richiamano da vicino a quelli fatti propri dalla sentenza in commento, avendo richiamato espressamente il principio secondo cui i consiglieri regionali rappresentano l'intera Regione, senza vincolo di mandato (art. 1, l. 108/1968; art. 4, lett. c, l. 165/2004)⁴⁶.

In forza dell'art. 5 della l. cost. 1/1999 il sistema elettorale di cui alle ll. 108/1968

43

In caso di ulteriori seggi non assegnati, procedendo ad attribuirli ai gruppi con i maggiori resti o, a parità di resti, ai gruppi con un maggior numero di voti residuati, ovvero, infine, mediante sorteggio.

44

Sul punto, in particolare, N. D'AMELIO, *La ripartizione dei seggi tra partiti e territorio nelle elezioni regionali*, in Consiglio regionale del Piemonte, *Governi locali e regionali in Europa fra sistemi elettorali e scelte di voto*, Torino 2010, 306; cfr., altresì, Cons. Stato, sez. V, 18 gennaio 2006, n. 124, in *Foro amm. CDS* 2006, 162 ss.

45

A. CHIARAMONTE, *Il rendimento*, cit.; N. D'AMELIO, *La ripartizione dei seggi*, cit.

46

e 43/1995 trova integrale applicazione in quattro Regioni⁴⁷, anche se il meccanismo di restituzione dei seggi da esse previsto è stato confermato dalla legge elettorale calabrese⁴⁸, da quella pugliese (l.r. 2/2005)⁴⁹, da quella veneta (art. 22, comma 6, l.r. 5/2012) e, da ultimo, da quella emiliana (art. 13, comma 1, lett. c, l.r. 2014), nonché, per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale, dalla legge friulana (art. 29, l.stat. 17/2007). Viceversa, alcune delle leggi elettorali regionali, adottate ai sensi dell'art. 122, comma 1, Cost., hanno adottato correttivi più o meno efficaci per garantire un'equilibrata rappresentanza dei territori e, in alcuni casi, per impedire o limitare i fenomeni di "slittamento" dei seggi.

Una soluzione decisamente "minimale" è quella fatta propria dalla legge regionale del Lazio (l.r. 2/2005), il cui art. 3, comma 3, prevede che nel listino regionale, a pena di inammissibilità, debbano essere presenti almeno un candidato residente in ciascuna Provincia della Regione (ed almeno un candidato per uno dei due generi)⁵⁰.

Più significativa è la legge elettorale toscana la quale prevede, per temperare gli effetti più negativi dello "slittamento" dei seggi, che ad ogni Provincia spetti almeno un seggio (art. 22, l.r. 25/2004), assegnato alla lista che ha ottenuto più voti in essa. Tale seggio è sottratto alla stessa lista in un'altra Provincia, sulla base della graduatoria dei resti del quoziente di gruppo (viene quindi sottratto l'ultimo dei seggi spettanti; tale scelta è ripresa dall'art. 18 della l.stat.reg.

Cons. Stato, sez. V, 15 febbraio 2002, n. 915, in www.giustizia-amministrativa.it, nella quale si legge, tra l'altro: «Il principio di rappresentatività, come è noto, esprime un concetto che è proprio all'opposto di quello patrocinato dall'appellante. Nella specie, tale principio, per il quale il consigliere regionale rappresenta l'intera regione e non la sola provincia di provenienza è addirittura sancito positivamente nell'art. 1, comma quinto, della legge n. 108 del 1968 ("I consiglieri regionali rappresentano l'intera regione senza vincolo di mandato")».

47

Si tratta del Piemonte, della Liguria, del Molise e della Basilicata.

48

Il comma 2-*quater* prevede poi che per la circoscrizione di Catanzaro (denominata "circoscrizione centro", risultante dall'accorpamento con le Province di Crotona e di Vibo Valentia) le liste debbano essere composte, a pena di inammissibilità, in modo che vi sia almeno un candidato residente per ciascuna delle Province corrispondenti.

49

Anche nella recente proposta di revisione della legge elettorale pugliese che prevede un'assegnazione di 23 seggi nelle circoscrizioni provinciali e 27, in tutto o in parte, a titolo di premio di maggioranza è previsto che la prima quota di seggi sia assegnata con lo stesso metodo già delineato dalla l. 108/1968. Anche i seggi attribuiti a titolo di premio di maggioranza sono poi "riassegnati" alle circoscrizioni con le stesse modalità (art. 8, p.d.l. n. 346/A).

50

. Si tratta di una previsione deludente, perché affida solo al listino finalità che più propriamente dovrebbero essere perseguite a livello di candidature e di elezioni nelle circoscrizioni provinciali. A ciò si aggiunga che il dimezzamento del listino (possibile perché la legge laziale recepisce su questo punto le ll. 108/1968 e 43/1995) potrebbe vanificare di fatto l'intento del legislatore: C. FUSARO, M. RUBECCHI, *Le nuove leggi elettorali e i nuovi Statuti*, in *Ist. fed.* 2005, 1017-1018.

Sardegna 1/2013). Più discutibile la recente proposta di modifica di tale legge (p.d.l. n. 348/A) la quale prevede il mantenimento delle circoscrizioni provinciali, salvo lo “spacchettamento” di quella di Firenze in quattro “sub-circoscrizioni” (art. 7). Tale locuzione si impone in quanto la proposta in questione prevede che i seggi siano assegnati a livello centrale e quindi “restituiti” alle circoscrizioni provinciali, ivi compresa quella fiorentina considerata in prima battuta come unitaria; una volta determinati i seggi spettanti alla circoscrizione fiorentina, essi sono poi ulteriormente “ribaltati” nelle “sub-circoscrizioni” (art. 22). Come è facile immaginare, si tratta di un meccanismo affatto neutrale: poiché il meccanismo di traslazione dei seggi dal livello regionale a quello circoscrizionale non è tale da impedire fenomeni di “slittamento” che, anche data la maggiore dimensione della circoscrizione di Firenze, finiscono per favorire quest’ultima, l’assegnazione dei seggi in prima battuta alle Province e quindi alle sub-circoscrizioni fiorentine massimizza le potenzialità del capoluogo regionale che in tal modo probabilmente si gioverà di un numero di seggi nella prassi superiore a quello spettante in base alla popolazione.

Una soluzione particolarmente incisiva è fatta propria dalla legge elettorale delle Marche, sostanzialmente trasposta dalle più recenti leggi della Campania (art. 6, commi 6 ss., l.r. 4/2009), della Lombardia (art. 1, commi 31 ss., l.r. 17/2012) e dell’Abruzzo (art. 17, commi 6 ss., l.r. 9/2013)⁵¹.

La l. r. Marche 27/2004 prevede che i seggi siano assegnati prima a livello regionale e quindi nelle singole Province con un meccanismo tale da impedire in radice matematicamente fenomeni di “slittamento” dei seggi⁵².

Si tratta di un meccanismo complesso, tecnicamente assai ingegnoso e tale da ridimensionare in parte il problema della “quadratura del cerchio” cui si è alluso nel n. 3, ma che presenta quantomeno un triplice ordine di inconvenienti: in primo luogo, la garanzia dell’integrità della rappresentanza provinciale, unita, come nel caso della legge marchigiana (e delle altre leggi che si sono ad essa ispirate), al mantenimento del voto di preferenza, rischia di esaltare aspetti anche deteriori del localismo della rappresentanza; in secondo luogo, come si è accennato, tale meccanismo non impedisce fenomeni di alterazione della corrispondenza tra andamento del voto e assegnazione dei seggi nelle diverse Province (evenienza questa che può verificarsi più frequentemente in caso di circoscrizioni fortemente eterogenee per dimensione e per andamento del

51

A queste si aggiunge la recente proposta di legge elettorale ligure (p.d.l. n. 363).

52

Sul quale, in particolare, A. FLORIDIA, *Le nuove leggi elettorali regionali: molte occasioni mancate, alcune novità positive*, in questa *Rivista* 2005, 859.

voto)⁵³, oltre a premiare in termini di seggi liste che in altre circoscrizioni avevano avuto un risultato comparativamente migliore⁵⁴.

Una tecnica ancora più radicale di valorizzazione della rappresentanza territoriale è data dalla legge elettorale siciliana il quale prevede che 80 seggi su 90 complessivi dell'Assemblea regionale siano attribuiti con un sistema proporzionale tra liste concorrenti a livello provinciale, mentre 10 seggi sono attribuiti a livello regionale, a titolo di premio di maggioranza (art. 1-*bis*, l.r. 29/1951, inserito dall'art. 2 della l.r. 7/2005)⁵⁵. Similmente, la legge umbra (l.r. 2/2010) prevede che i 4/5 dei seggi del Consiglio siano attribuiti direttamente nelle due circoscrizioni di Perugia e Terni⁵⁶.

Questa modalità di distribuzione dei seggi appare però impattare decisamente sul funzionamento complessivo del sistema elettorale, dando luogo ad una sorta di soglia di sbarramento implicita che in alcuni casi è decisamente alta (o più alta di quella espressamente fatta propria dalla legge elettorale): così, ad esempio, nel caso della prima applicazione della legge umbra nelle elezioni del 2010 la soglia di sbarramento nella circoscrizione di Perugia è risultata superiore al 4% (nella coalizione di centro-sinistra la formazione più piccola che ha conseguito un seggio è stata quella di "socialisti-riformisti" con il 4,45%, nella coalizione di centro-destra la "Lega nord" con il 4,65%); nella circoscrizione di Terni addirittura quasi del 9% (la lista più piccola che abbia ottenuto seggi è stata il Prc con l'8,95%). In entrambi i casi, tali soglie di accesso appaiono più alte rispetto a quelle previste dalla l. 43/1995 che la l.reg. Umbria formalmente mantiene.

Infine, del tutto peculiare e di difficile interpretazione è la soluzione fatta propria dall'art. 2 della l.r. Basilicata 19/2010, secondo il quale «ai fini del riparto dei seggi afferenti alla quota proporzionale relativa alle liste provinciali di cui alla Legge n. 108/68, art. 15, comma 3, i seggi assegnabili per la quota proporzionale rimangono pari a 16 per la circoscrizione di Potenza e 8 per la circoscrizione di Matera»⁵⁷, anche se tale disposizione appare ormai superata alla luce della

53

Così, nelle elezioni regionali lombarde del 2013, nella circoscrizione di Milano la coalizione di centro-sinistra ha conseguito il 44,2% e 7 seggi, quella di centro-destra il 36,4% e 14 seggi. Viceversa, tali scostamenti non si sono verificati nelle elezioni del 2010 nelle Marche, probabilmente per la sostanziale omogeneità in termini di popolazione delle circoscrizioni provinciali di quella Regione.

54

Per tutti, N. D'AMELIO, *La ripartizione dei seggi*, cit., 309.

55

Da ultimo, la recente l. cost. 2/2013, nella prospettiva di riduzione a 70 dei deputati regionali ha provveduto, nelle more della revisione della l.r. 29/1951, a modificare le aliquote dei seggi spettanti alle circoscrizioni provinciali: 62 seggi alle circoscrizioni provinciali; 7 nel listino regionale; 42 quale soglia di governabilità.

56

Sulla legge umbra, cfr., in particolare, J. ROSI, *La legittimità del riparto dei resti su base provinciale nei sistemi elettorali regionali*, in www.federalismi.it, 3 novembre 2010.

57

riduzione del numero dei consiglieri regionali operata dal d.-l. 138/2011 che ha trovato applicazione, anche in assenza dell'approvazione del nuovo Statuto regionale, nelle elezioni del 2013, in forza di quanto previsto dall'art. 2, comma 3, del d.-l. 174/2012 (convertito, con modificazioni, dalla l. 213/2012).

In prospettiva, il problema della rappresentanza dei territori è destinato a risentire in modo determinante della riduzione del numero dei consiglieri, imposta dall'art. 14 del d.-l. 138/2011 (convertito, con modificazioni, dalla l. 148/2011) che nelle Regioni meno popolate potrebbe indurre un processo di modifica delle leggi elettorali vigenti nella direzione di un sistema elettorale fondato su un collegio unico regionale quale unica arena di assegnazione dei seggi. (peraltro, già *de iure condito*, la riduzione del numero dei consiglieri ha ridotto drasticamente i seggi di non poche circoscrizioni provinciali, come evidenziato dalle elezioni regionali del 2013⁵⁸).

* Università di Firenze

Sulla quale sia consentito un rinvio al mio *Ancora una sentenza della Corte costituzionale su una legge elettorale regionale intervenuta prima dello Statuto: la Corte "interpreta" i propri precedenti o li rettifica?*, in *Giur. cost.* 2011, soprattutto 643 ss.

Così, nel Lazio alle circoscrizioni di Viterbo e Rieti sono stati attribuiti rispettivamente 2 e 1 seggio (la Provincia di Rieti non ha poi eletto alcun consigliere); in Lombardia alla circoscrizione di Lodi è stato attribuito 1 seggio, a quella di Lodi 2 seggi, a quelle di Cremona, Lecco e Mantova sono stati attribuiti 3 seggi. Tra l'altro, nelle circoscrizioni cui è assegnato un unico consigliere, appare ormai un assurdo la previsione del voto di preferenza.