

Al Rosatellum manca un petalo: un seggio resterà vacante (forse)*

di Francesco Conte**

(7 marzo 2018)

Il caso di scuola si è verificato alla prima occasione: ci sono più seggi che candidati. Ad onor del vero il legislatore aveva previsto un'ipotesi simile e di conseguenza ha disciplinato, pure in una stesura frettolosa e per molti versi discutibile, una serie di meccanismi di riassegnazione.

Ma partiamo dal principio. La nuova legge elettorale prevede un sistema di voto piuttosto semplice e intuitivo (è sufficiente barrare il simbolo della lista) a cui fa però da contraltare un meccanismo di ripartizione e assegnazione dei seggi a dir poco cervellotico.

Nessun problema per quanto riguarda l'attribuzione nei collegi uninominali: prevale il candidato che ha ottenuto almeno un voto in più dei suoi concorrenti.

I guai cominciano per la "quota" proporzionale. L'intero sistema è imperniato sulla formula del quoziente naturale e dei più alti resti, formula che però viene applicata "a più livelli" nel tentativo di perseguire due opposte esigenze: da una parte, la maggiore possibile rispondenza "proporzionale" tra voti complessivamente ottenuti e seggi assegnati e, dall'altra, la conservazione del legame territoriale tra voto e collegio di riferimento.

L'equilibrio tra questi due principi presenta una diversa collocazione per l'elezione dei deputati e dei senatori. Per quanto riguarda i primi, infatti, la legge consente, in determinati casi, di sacrificare l'aspetto territoriale del voto. Al Senato, invece, questo "sacrificio" trova un limite nel principio costituzionale dell'elezione su "base regionale", al quale è data (maldestra) attuazione nella legge elettorale.

In particolare, per la Camera si procede, in primo luogo, con il riparto dei seggi (sempre con la formula del quoziente naturale e dei più alti resti) alle liste o coalizioni, prima su base nazionale, poi su base circoscrizionale e, infine, su base collegiale.

Al termine di queste operazioni, però, la somma dei seggi attribuita ad ogni lista nelle singole circoscrizioni potrebbe non corrispondere (e generalmente non corrisponde) alla ripartizione avvenuta su base nazionale. In questi casi (cioè, sempre), il legislatore prevede che prevalga la ripartizione su base nazionale e, conseguentemente, i seggi "eccedentari" sono riassegnati alle liste che abbiano ottenuto, nelle complesso circoscrizioni, un numero di seggi inferiore alla quota spettante su base nazionale. Solo laddove non sia possibile procedere con il meccanismo di compensazione all'interno di una medesima circoscrizione, la legge consente lo "slittamento" dei seggi in una circoscrizione diversa. Le stesse operazioni sono ripetute, poi, all'interno della circoscrizione, per individuare i seggi da assegnare in ciascun collegio.

Giova rammentare che il meccanismo dello "slittamento" o "traslazione" dei seggi era già presente nell'*Italicum* (L. n. 52 del 2016) ed è stato sottoposto al vaglio della Corte

* Scritto sottoposto a *referee*.

costituzionale che ha osservato come l'art. 56, ultimo comma, Cost. non si limiti "a prescrivere che i seggi da assegnare a ciascuna circoscrizione siano ripartiti in proporzione alla popolazione, prima delle elezioni" ma intenda "anche impedire che tale ripartizione possa successivamente esser derogata, al momento della assegnazione dei seggi alle diverse liste nelle circoscrizioni, sulla base dei voti conseguiti da ciascuna di esse". Ciononostante, la Corte ha salvato il meccanismo di "slittamento" ma solo a patto che costituisca "un'ipotesi residuale, che può verificarsi, per ragioni matematiche e casuali, solo quando non sia stato possibile" procedere altrimenti (C. cost. sent. 35 del 2017).

Al Senato, il meccanismo è analogo, ma con un passaggio in meno. La prima (e vincolante) ripartizione dei seggi tra liste o coalizioni avviene, infatti, su base regionale (e quindi circoscrizionale). Se la somma dei seggi risultanti dalla ripartizione nei collegi non corrisponde a quella assegnata su base circoscrizionale, anche qui i seggi "eccedentari" sono riassegnati, ma senza mai valicare i confini regionali.

Ad ogni modo, sia alla Camera che al Senato, una volta individuato il numero di seggi spettante a ciascuna lista o coalizione nei singoli collegi plurinominali, vengono proclamati eletti i candidati nelle liste secondo l'ordine di presentazione.

Ma qui potrebbe accadere (ed è, puntualmente, accaduto) che i seggi assegnati siano più dei candidati presenti nelle liste. La legge, infatti, prevede che le liste non possano mai avere più di quattro candidati per collegio, anche quando nel collegio vengano assegnati fino ad otto seggi. Quindi, se ad una lista dovessero essere assegnati, in quel collegio, più di quattro seggi, la lista sarebbe certamente incapiente. Non solo: alcuni candidati potrebbero esserlo anche in altri collegi (plurinominali o uninominali) e potrebbero risultare eletti altrove. Quindi la lista si "accorcia" ulteriormente ed aumentano le probabilità che risulti insufficiente.

Quid juris? Il novellato art. 84 del D.P.R. 361/1957 prevede ben dieci sistemi (graduati) di ripescaggio. Senza volerli in questa sede esaminare tutti, si può rilevare, sinteticamente quanto segue. In prima battuta i seggi sono assegnati alla medesima lista all'interno della stessa circoscrizione ma in diversi collegi. Se ciò non sia possibile o non sia sufficiente, sono assegnati, sempre nella stessa circoscrizione, ai candidati uninominali collegati (che in caso di coalizioni sono espressione anche delle altre liste coalizzate) non eletti. Ancora, si prevede la possibilità che i seggi siano assegnati alla stessa lista ma in altre circoscrizioni. Infine, i seggi possono essere assegnati ad altre liste della stessa coalizione. Ricorre, nuovamente, il rischio dello "slittamento" dei seggi da una circoscrizione all'altra.

Ancora una volta, al Senato il meccanismo è quasi identico ma con una differenza sostanziale. Infatti, l'art. 17-bis del D.Lgs., n. 533/1993, introdotto appunto con la legge n. 165/2017, dispone che si "applica l'articolo 84 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati [...] ad eccezione di quanto previsto dai commi 4, 6 e 7", ovvero con esclusione delle disposizioni che consentono l'assegnazione dei seggi in circoscrizioni diverse da quella originaria. In altre parole: i seggi assegnati in una regione non possono portare all'elezione di candidati in regioni diverse.

E veniamo al dunque. Il Movimento 5 Stelle, in Sicilia (in alcuni collegi plurinomiali per la Camera e in entrambi i collegi plurinomiali per il Senato), ha esaurito i candidati presenti nelle liste proporzionali, rispetto ai seggi assegnati. E allo stesso tempo ha eletto (sia alla Camera che al Senato), tutti i suoi candidati nei collegi uninominali siciliani, per cui non vi sono candidati uninominali da “ripescare”.

Ma se per quanto riguarda la Camera dei Deputati, come visto, la legge consente di riassegnare i seggi anche in altre circoscrizioni, questa possibilità è esclusa per il Senato. Inoltre, il Movimento 5 Stelle non era coalizzato con altre liste alle quali i seggi sarebbero stati riassegnati.

Quel seggio, quindi, sembrerebbe destinato a restare vacante.

Colpa delle pluricandidature? In parte: se il Movimento 5 Stelle non avesse presentato la candidata Nunzia Catalfo sia in un collegio uninominale che in un collegio plurinominale il problema – per ora – non si sarebbe posto. Ma già così la lista avrebbe esaurito tutte le sue candidature siciliane e il tema si sarebbe comunque posto se avesse ottenuto qualche voto in più.

Esiste – forse – una via d’uscita, per quanto non risolutiva di questo chiaro limite della legge elettorale.

L’art. 19 del D.Lgs., n. 533/1993 prevede che “Nel caso in cui rimanga vacante per qualsiasi causa, anche sopravvenuta, un seggio in un collegio plurinominale si applica l’articolo 86 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361”. L’art. 86 del D.P.R. 361/1957, cui la disposizione fa rinvio, richiama, a sua volta alcune delle previsioni già viste contenute nell’art. 84 per l’assegnazione dei seggi, tra cui quella che consente di proclamare eletti i candidati della medesima lista in altre circoscrizioni (ovvero il quarto comma dell’art. 84). Questa volta, però, il legislatore (forse per disattenzione?) non ne ha espressamente escluso, per il Senato, l’applicazione. Per cui potrebbe sostenersi che, anche per il Senato, la surroga possa avvenire mediante la proclamazione di candidati di altre circoscrizioni. Ad avviso di chi scrive, questa è la soluzione più lineare da un punto di vista ermeneutico in quanto risponde al chiaro tenore letterale della disposizione.

Ma questa previsione è compatibile con il dettato dell’art. 57 della Costituzione e con il principio della “base regionale”? Sicuramente vi sono elementi di frizione, ma è pur vero che si tratta di un caso limite per cui il principio sarebbe comunque salvaguardato a meno che ciò non sia materialmente possibile.

E d’altra parte, un’interpretazione costituzionalmente orientata non parrebbe perseguibile, perché contrasterebbe con il tenore letterale delle disposizioni. Anche ipotizzando, infatti, in una lettura sistematica dell’impianto normativo, che il legislatore abbia inteso comunque escludere per il Senato l’applicazione del quarto comma dell’art. 84 non solo al momento dell’assegnazione dei seggi ma anche nelle ipotesi di vacanza, si perverrebbe comunque al medesimo sacrificio della rappresentanza “regionale” (in quanto il seggio, per l’appunto,

resterebbe vacante), con l'aggiunta di un'ulteriore lesione del più generale principio di rappresentatività, nonché di quanto previsto al secondo comma dell'art. 57, Cost., che come noto fissa in trecentoquindici il numero dei senatori. Si tratta, in altre parole, di una "norma tecnica di chiusura" adottata "per evitare che venga leso il principio costituzionale concernente la completa formazione della rappresentanza popolare" (con questi argomenti l'Avvocatura di Stato difendeva lo "slittamento" previsto dall'Italicum).

Siamo di fronte, chiaramente, ad un'ipotesi diversa da quella dell'incapienza delle liste al momento dell'assegnazione e, tuttavia, proprio l'impossibilità di procedere con l'assegnazione di quel seggio, ne comporta la vacanza. La disposizione richiamata, tra l'altro, se si riferisce espressamente alle ipotesi di vacanza di un seggio "per qualsiasi causa, anche sopravvenuta" deve riferirsi implicitamente anche ai casi di seggi vacanti per cause "originarie", come in questo caso.

Il seggio, quindi, resterebbe provvisoriamente non assegnato, ma la sua vacanza potrebbe (dovrebbe, a parere di chi scrive) comportare la proclamazione di un candidato del Movimento 5 Stelle in un'altra circoscrizione.

** Dottore di ricerca in diritto costituzionale, Università di Bologna.