

Appunto sullo stato della questione dei seggi non coperti*

24/01/2002

Merita considerazione prioritaria un problema di carattere procedurale, che riguarda i limiti dei poteri della Giunta delle elezioni della Camera durante la fase del “controllo di delibazione”, controllo indirizzato a stabilire quali candidati debbano ottenere la proclamazione a deputato in sostituzione di optanti o dimissionari. La natura di questa attività non può sicuramente essere assimilata a quella materialmente giurisdizionale svolta dalla Giunta e dall’Assemblea dopo la contestazione di una elezione da parte della Giunta stessa, cui segue un procedimento in contraddittorio che solo, per alcuni tratti caratteristici, può essere considerato esercizio di giurisdizione (Mortati, Mazziotti, Elia). Perciò il controllo di delibazione è stato assimilato ad una attività di tipo amministrativo, sostanzialmente affine a quella svolta dagli uffici elettorali e in particolare da quello centrale presso la Corte suprema di cassazione. Se questo è il dato di partenza, è ovvio che in questa fase la Giunta non può porsi la questione della legittimità (nemmeno dal punto di vista costituzionale) delle norme da applicare: è soltanto un organismo di natura e funzioni giurisdizionali che può contestare la legittimità, anche secondo costituzione, delle norme regolamentari o legislative che è chiamato ad applicare per risolvere il quesito derivante dalla contestazione di una elezione quando c’è già un deputato proclamato eletto. Perciò la deliberazione della Giunta con la quale il 28 novembre 2001 è stato respinto l’elenco dei subentranti proposto dal presidente è sicuramente *ultra vires* ed illegittima, in quanto fondata in termini inequivoci sulla disapplicazione dell’art. 11 del D.P.R. 5 gennaio 1994 n. 14. Non è dunque casuale che fino ad ora non si era mai dato luogo a votazioni in Giunta nella fase di individuazione di candidati subentranti.

Da questa constatazione discende che il Presidente della Camera non può tener conto di quella deliberazione per procedere poi, in modo pressoché automatico, alla proclamazione in assemblea: egli deve richiedere ad una Giunta, che non è *legibus soluta*, la trasmissione di un elenco di subentranti stabilito in base al diritto applicato dagli uffici elettorali. Poi ci sarà tempo e modo di risolvere le questioni anticipatamente

* Non è ancora stato possibile rintracciare l’eventuale luogo di pubblicazione di questo dattiloscritto rinvenuto tra le carte del professor Elia. V. l’articolo *Seggi vacanti, prevalga la legge*, in «Il Popolo», 15-5-2002, in *questa* bibliografia.

malposte quando a seguito dell'esame dei ricorsi o per la stessa iniziativa *ex officio* della Giunta si aprirà la fase della contestazione. Del resto alla contestazione si giungerà probabilmente anche per i ricorsi contro le due proclamazioni effettuate dall'Ufficio centrale della Cassazione e non si vede perché la stessa questione dovrebbe essere trattata disgiuntamente da quella riguardante gli altri subentranti in forza del principio enunciato nell'art. 11.

Nel merito, se si esaminano gli interventi degli oratori della maggioranza nel dibattito svoltosi in Giunta delle elezioni ed in qualche articolo apparso dopo le prime prese di posizione nell'estate dell'anno scorso, non si trovano argomenti nuovi, salvo alcuni tentativi di risposta alle affermazioni e alle motivazioni delle opposizioni. E' preminente il *leitmotiv* del richiamo alla sovranità popolare, senza mai ricordare che il popolo "la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione" (art. 1, comma 2 Cost.). Tra queste forme e limiti emergono quelli derivanti dalle leggi elettorali che incidono profondamente sul risultato dei voti degli elettori, o meglio, sulla trasformazione dei voti in seggi. Ad esempio, malgrado polemiche ed obiezioni non solo dottrinali, il Tribunale costituzionale tedesco ha riconosciuto la legittimità della clausola di sbarramento del 5%. Da noi lo sbarramento del 4% non è stato contestato ma esso ha prodotto anche nelle elezioni del 13 maggio 2001 conseguenze di forte incidenza sul rapporto voti di partito per la quota proporzionale e seggi effettivamente assegnati.

Si rifletta sulla circostanza che il 13 maggio solo cinque liste (Forza Italia, Democratici di Sinistra, La Margherita, Alleanza Nazionale, Rifondazione Comunista) hanno superato lo sbarramento; di conseguenza le altre liste – destinatarie di ben 8.324.500 voti, pari al 22,4 per cento del totale dei voti validi – non hanno conseguito seggi nella quota proporzionale. E' evidente che liste vincitrici o, *rectius*, in grado di superare l'ostacolo dello sbarramento hanno fruito di un numero di seggi che eccedeva notevolmente la dimensione dei voti ottenuti in proprio. Ciò dimostra quanto sia incoerente avvantaggiarsi di alcune norme in qualche modo capaci di alterare, per motivi pratici, la corrispondenza tra voti e seggi, e poi dolersi di altre norme che per motivi altrettanto plausibili non osservano integralmente quella corrispondenza. Questa considerazione vale anche a far respingere come inconsistenti i richiami agli art. 3 e 48 Cost. (eguaglianza del voto) perché queste norme prescrivono l'eguaglianza delle

potenzialità nell'esercizio del diritto di voto, ma non possono garantire in concreto la assoluta parità della influenza dei suffragi sui risultati.

Alcuni critici dell'art. 11 (dimenticando l'art. 9 della legge n. 277 del 1993 che prevede espressamente un regolamento di attuazione nonché il parere favorevole del Consiglio di Stato all'emanazione del regolamento stesso) hanno obiettato l'esistenza di una riserva di legge in materia elettorale. Ma altro è affermare una riserva di assemblea nelle Camere per l'approvazione di leggi elettorali (art. 72 Cost.) altro è escludere l'ipotesi di un regolamento previsto dallo stesso legislatore e riconosciuto legittimo dall'organo di consulenza chiamato ad interloquire dall'art. 17 della legge 1988 n.400. Del resto la controversia sulla fonte regolamentare è superata dal contenuto puramente dichiarativo e non costitutivo/integrativo dell'art. 11. Anche se fosse mancata quella enunciazione, il principio della copertura dei seggi residui con il ricorso ai candidati di altre liste, in assenza di candidature utilizzabili dal partito destinatario dei voti, discenderebbe pianamente dalla legge elettorale per il Senato (art. 17 comma 3, T.U. n. 533 del 1993), per i Consigli provinciali (art. 75, comma 6 del T.U. n. 267, del 2000) e per i Consigli dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti (art. 73, comma 8, del T.U. n. 267 del 2000); senza dire che il testo dell'art. 11 è identico a quello contenuto nella legge elettorale della Camera dei deputati n.1495 del 1919!

Gli è che poste le premesse di un sistema proporzionale (integrale o pro quota) e del numero fisso di parlamentari stabilito in Costituzione (*plenum* da integrare in ogni caso) il rimedio è soltanto quello previsto dalle norme ora richiamate. Perciò non vale l'ulteriore obiezione avanzata dai membri di Forza Italia nella Giunta delle elezioni relativa al criterio dell'*ubi voluit dixit*. Si è affermato che nelle disposizioni prima citate il legislatore *voluit et dixit* mentre nella legge elettorale per la Camera il nomoteta *non dixit* perché *non voluit*. Ma data l'indubbia esistenza dei due vincoli di cui si è detto il ragionamento va rovesciato: solo se avesse voluto derogare a quel principio che discende dalle due premesse il legislatore avrebbe dovuto "dire" e cioè esprimere una chiara volontà derogatoria. Il che non è avvenuto né, per le ragioni già espresse, poteva avvenire. Notevolmente diversa è la situazione dagli Stati in cui non è stabilito in costituzione il numero dei componenti delle Camere (esempio classico il Bundestag) o dove non vige né integralmente né per quota una legislazione proporzionalistica (stati col maggioritario a un turno o a doppio turno).

Si è anche voluto argomentare contro l'art. 11 dalla prevalenza nelle leggi elettorali del 1993 del ricorso al sistema maggioritario, caratteristica che si rifletterebbe sull'intero impianto legislativo: ma questa considerazione prescinde dalla circostanza che, sia pure limitata al 25% dei seggi da attribuire, una quota dei componenti della Camera è eletta con un sistema proporzionale. Tanto è vero che la legge elettorale per il Senato (che non è meno ma se mai più maggioritaria di quella della Camera perché non prevede la presentazione di liste) contiene l'art. 17, comma 3, di cui si è detto, parallelo, appunto, all'art. 11 del regolamento.

L'altro argomento utilizzato si fonda sul concetto di coalizione realizzato nelle candidature per i collegi uninominali e nella inclusione del nome del candidato alla Presidenza del Consiglio nel simbolo presente nelle schede elettorali; ma questo richiamo alle alleanze elettorali non vale certo per la quota proporzionale per cui si presentano candidature di lista riferite a soggetti diversi; sicché risulta decisiva la dichiarazione di collegamento a formazione politiche differenziate rispetto a quelle presenti nella competizione maggioritaria. Come emerge con chiarezza dalle premesse-motivazioni della decisione dell'Ufficio elettorale centrale nazionale della Corte suprema di cassazione si deve prendere atto che "la sollecitata ricerca di un criterio di collegamento diverso dall'unico contemplato dalla legge, si porrebbe non già al di là, ma contro la stessa legge, in quanto volta al conseguimento di un risultato utile nella fase della proclamazione, indipendentemente dalla dichiarazione di collegamento". Peraltro è da sottolineare l'assoluta anomalia della situazione che vedrebbe proclamare deputato un candidato perdente nella competizione uninominale collegato pur sempre ad una lista rimasta sotto il 4% dei voti validi (lista civetta).

Quanto all'articolo del dott. Renato Granata, Presidente emerito della Corte costituzionale (Guida al Diritto, Il Sole 24 ore, 16 giugno 2001 n. 23) si può affermare che la sua argomentazione si basa su un presupposto corrispondente né al diritto vigente né alla realtà dei fatti: il parallelismo del voto per le candidature uninominali e di quello per la lista della quota proporzionale. Egli dà per certo che un elettore, avendo votato per un candidato proposto da una delle due coalizioni nell'uninominali, abbia anche espresso la sua volontà nel senso che il suo voto per la quota proporzionale sia computato quanto meno in favore di tutti (e soltanto) i partiti componenti di quella coalizione. Ma la separatezza e l'indipendenza dei due voti emerge chiaramente dalla

legge e nessuna presunzione può supplire alla mancata dichiarazione di collegamento con la lista del partito componente della coalizione; e d'altra parte proprio le ultime elezioni per la Camera dimostrano, se così vogliamo chiamarlo, lo strabismo dell'elettore italiano. Infatti la Casa delle libertà ha ottenuto 16.918.000 voti nei collegi uninominali, mentre l'Ulivo ne ha ottenuto 16.289.204, con una differenza di soli 628.000 voti. Per la quota proporzionale la somma dei voti conseguiti dalle liste riferibili alla Casa delle libertà (18.500.000) supera di oltre 5.000.000 l'insieme di quelli conseguiti dalle liste dell'Ulivo (13.350.000).

Conclusioni: lo slogan “seggi vostri con i voti nostri” lanciato da alcuni esponenti della Casa delle libertà non ha senso giuridico perché i “voti nostri”, privi di candidati a cui dirigersi, sono inutilizzabili come quelli delle liste che non hanno raggiunto il 4% dei voti.

Sul piano etico è poi francamente odiosa la pretesa di giovare dei mancati scorpori con l'espedito delle liste civetta e poi di voler eludere la conseguenza negativa della propria “manifesta imprevidenza” (sent. n.44/1961 della Corte costituzionale). Ma è questa la manifestazione più pericolosa della sindrome di onnipotenza della maggioranza: quella che porta a travolgere le regole di una competizione già esaurita sostituendo la forza al diritto. La maggioranza si illude di evitare conseguenze negative nell'opinione pubblica per le “technicalities” giuridiche della questione: ma la protesta per una prepotenza intollerabile sarà gridata sui tetti delle case, in Italia e fuori d'Italia.

Leopoldo Elia