

La sottrazione dei seggi europei al Mezzogiorno. Commento all'ordinanza del TAR Lazio n. 1633 del 2009

di Marco Betzu e Pietro Ciarlo ♦

(Pubblicato in Giurisprudenza costituzionale, Giuffrè, Milano, fasc. 1-2010)

SOMMARIO: 1. Criteri di assegnazione dei seggi ai sensi della l. n. 18 del 1979. 2. Profili di illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, n. 3, della l. n. 18 del 1979. 3. Principio della rappresentanza territoriale e sottrazione dei seggi alle circoscrizioni meridionali: illogicità della disciplina legislativa. 4. Dalla norma illegittima alla discriminazione di fatto.

1. Criteri di assegnazione dei seggi ai sensi della l. n. 18 del 1979.

La questione posta all'attenzione del TAR Lazio trae origine dalle recenti consultazioni per il rinnovo del Parlamento Europeo dello scorso 6 e 7 giugno 2009.

Attraverso il ricorso introduttivo del giudizio è stato censurato il verbale delle operazioni elettorali dell'Ufficio elettorale nazionale presso la Corte Suprema di Cassazione del 26.06.09, nella parte in cui, dopo aver respinto l'istanza del ricorrente, si è provveduto all'assegnazione finale dei seggi alle liste concorrenti nelle diverse circoscrizioni, contestando il riferimento al numero dei votanti e non degli aventi diritto al voto. In particolare, nel ricorso è stato prospettato un irragionevole contrasto tra l'art. 2, commi 2 e 3, della l. n. 18 del 1979, come attuati dal D.P.R. 1.4.2009, e l'art. 21, comma 1, n. 3, della medesima legge.

Il citato art. 2 stabilisce che *“L'assegnazione del numero dei seggi alle singole circoscrizioni, di cui alla tabella A, è effettuata, sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto centrale di statistica, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, da emanarsi contemporaneamente al decreto di convocazione dei comizi”* (co. 2) e che *“La ripartizione dei seggi di cui al precedente comma 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”* (co. 3). Di conseguenza il D.P.R. 1.4.2009 ha provveduto a darvi attuazione ripartendo i seggi nelle circoscrizioni per il Parlamento Europeo, sulla base del censimento della popolazione residente.

♦ Sono da attribuire in via esclusiva a Marco Betzu i paragrafi 1, 2 e 3, a Pietro Ciarlo il par. 4.

Sennonché, l'art. 21, comma 1, n. 3 della medesima l. n. 18 del 1979 prevede un articolato sistema di calcolo, non coincidente con il principio generale espresso dall'art. 2, sistema che di fatto utilizza, nell'assegnazione concreta dei seggi alle liste concorrenti nelle singole circoscrizioni, il criterio dei votanti invece che quello degli aventi diritto al voto.

La disposizione impugnata dispone, infatti, che l'Ufficio elettorale nazionale *“Attribuisce, poi, alla lista, sia essa singola sia formata da liste collegate a norma dell'articolo 12, nelle varie circoscrizioni, 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”*, senza rispettare il numero dei seggi preventivamente attribuito alle singole circoscrizioni in relazione alla popolazione residente.

Il risultato applicativo del criterio di calcolo adottato dall'art. 21, comma 1, n. 3, è stato un trasferimento di seggi e rappresentanti da una circoscrizione ad un'altra. In particolare per la Circoscrizione Nord Ovest erano previsti 19 seggi e ne sono stati assegnati 21; per la Circoscrizione Nord Est ne erano previsti 13 e ne sono stati assegnati 15; per la Circoscrizione Centro ne erano previsti 14 e ne sono stati assegnati 15; per la Circoscrizione Sud ne erano previsti 18 e ne sono stati assegnati 15; per la Circoscrizione Isole erano previsti 8 seggi e ne sono stati assegnati 6 (cfr. tab. 1).

TABELLA 1					
2009	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole
Votanti (%)	71,09	71,04	67,93	61,96	44,70
Seggi in base ai residenti	19	13	14	18	8
Seggi in base ai votanti	21	15	15	15	6
Variazione % dei seggi	+ 10,5%	+ 15,3%	+ 7,1%	- 16,6%	- 25%

Il TAR Lazio ha sostanzialmente condiviso lo scopo del ricorso e, non definitivamente pronunciando sui provvedimenti amministrativi oggetto di impugnazione, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, n. 3, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata.

2. Profili di illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, n. 3, della l. n. 18 del 1979.

Secondo i giudici remittenti, l'art. 21, comma 1, n. 3, della l. n. 18 del 1979 appare affetto «da intrinseca irragionevolezza o irrazionalità, in violazione dell'art. 3 Cost., per la prospettata contraddittorietà ai principi espressi nel richiamato art. 2 della medesima legge ed il contrasto con quanto evidenziato dall'intenzione del legislatore nei lavori preparatori della norma». Tralasciando il richiamo all'intenzione storica del legislatore, che in tanto ha rilievo in quanto si sia obiettivizzata nella norma che ne costituisce il prodotto e che, al più, può valere come argomento (psicologico¹) dell'interpretazione, occorre appuntare l'attenzione sul contrasto tra il principio (art. 2) e la regola destinata a dargli applicazione (art. 21).

Il contrasto appare evidente. Mentre l'art. 2 fissa, infatti, il principio in base al quale il numero dei seggi per ciascuna circoscrizione è direttamente proporzionale alla popolazione residente in ognuna di queste, accertata “*sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale*”, la disposizione impugnata attribuisce alle liste tanti seggi, quante volte il rispettivo quoziente elettorale sia contenuto nella cifra elettorale circoscrizionale della lista. Ne consegue che mentre l'art. 2, come correttamente attuato dal D.P.R. 1.4.2009, àncora i seggi da assegnare in ogni circoscrizione a un parametro matematico certo, come quello della popolazione residente, l'art. 21 assegna ad ogni circoscrizione un numero di seggi proporzionale non già alla popolazione ivi residente, ma all'affluenza al voto: «tanto maggiori sono i voti espressi alle liste nella singola circoscrizione, tanto più alto è il rapporto tra la cifra circoscrizionale di lista ed il quoziente nazionale elettorale di lista e dunque, il numero dei seggi conseguiti»². Che, poi, questo si sia nei fatti tradotto in una

¹ Rimangono insuperate le pagine di Tarello, *L'interpretazione della legge*, Milano, 1980, p. 364 ss., il quale correttamente osservava che «questo argomento serve oggi piuttosto a screditare quelle interpretazioni che manifestamente urtano contro la volontà degli autori della legge che non ad accreditare le interpretazioni conformi a quella volontà».

² Punto 2 dell'ordinanza di rimessione.

sottrazione dei seggi spettanti ad alcune circoscrizioni in favore di altre è considerazione che è quanto meno sintomatica del vizio di eccesso di potere in cui è incorso il legislatore.

Dal primo vizio discenderebbero, a cascata, anche gli altri.

Così è per la prospettata violazione degli artt. 10, 11 e 117 Cost., che impongono il rispetto della normativa e dei principi comunitari. L'art. 2 della l. n. 18 si atteggia, infatti, a sua volta, come parametro interposto rispetto alle disposizioni comunitarie.

L'art. 189 del Trattato CE dispone che *“Il Parlamento europeo è composto dai rappresentanti dei popoli degli stati riuniti nella Comunità”*; il Trattato di Lisbona e la Risoluzione del Parlamento europeo P6_TA 2007/0429 sono, a loro volta, improntati al principio della proporzionalità degressiva, in forza del quale il numero degli eletti nelle diverse ripartizioni territoriali deve comunque essere tale da garantire un'adeguata rappresentanza della popolazione ivi residente; la Decisione n. 76/787 del 1976, parimenti, pur lasciando agli Stati membri la facoltà di scegliere il proprio sistema del riparto dei seggi, stabiliva il principio della proporzionalità nell'assegnazione dei seggi.

Sarebbe evidente, dunque, il contrasto tra la normativa comunitaria e il sistema di calcolo utilizzato dall'art. 21, che scinde il momento del riparto dei seggi da quello dell'assegnazione dei voti, attribuendo al secondo forza condizionante e modificativa del primo.

Egual ragionamento è svolto dal TAR Lazio rispetto all'art. 56 Cost., che applica il principio della rappresentatività della popolazione nella ripartizione dei seggi per l'elezione della Camera dei Deputati, in quanto derivazione del più alto principio democratico, compendiato anche negli artt. 48 e 51 Cost.

Infine, ulteriore censura è mossa, per gli stessi motivi, rispetto all'art. 97 Cost.: secondo il TAR Lazio, il legislatore, adottando il principio contenuto nell'art. 2 della l. n. 18, avrebbe accolto l'indicazione proveniente dall'anzidetta normativa comunitaria, così autovincolandosi ad un sistema di ripartizione territoriale dei seggi scevro da meccanismi premianti in favore delle circoscrizioni in cui risiede una popolazione politicamente più attiva³.

3. Principio della rappresentanza territoriale e sottrazione dei seggi alle circoscrizioni meridionali: illogicità della disciplina legislativa.

³ Punto 2 dell'ordinanza di rimessione.

La questione sollevata dal TAR Lazio appare fondata. Tra i diversi argomenti, diano compendiatamente, il primo è, probabilmente, quello insuperabile.

L'antinomia tra l'art. 2 e l'art. 21, comma 1, n. 3, dà luogo ad un concorso reale di norme in cui una disciplina di dettaglio si pone in contrasto con quella di principio. Posto che essa non è risolvibile secondo i normali criteri di risoluzione (gerarchia, cronologia, competenza, specialità), il legislatore ha adottato una scelta palesemente irrazionale.

Le regole della logica costituiscono, infatti, un limite alla potestà legislativa non superabile.

Il parametro di riferimento universalmente accreditato è l'art. 3, comma 1, Cost., il quale esprime, per il tramite del principio di uguaglianza formale, il principio di ragionevolezza e permette l'inserimento dei tre assiomi fondamentali della logica classica: identità, (non) contraddizione, terzo escluso. Ad essere violato è il secondo, posto che il legislatore ha, prima, fissato il principio della rappresentanza proporzionale alla popolazione residente e, successivamente, ha introdotto un meccanismo di calcolo in contrasto con il primo. In questo senso, la prevalenza dell'art. 2 poggia non soltanto sul sostegno della normativa comunitaria, ma anche e soprattutto su basi logiche.

Meritevole di considerazione autonoma è anche l'argomento fondato sull'autovincolo legislativo. Seppure utilizzato dal TAR Lazio per dimostrare la violazione dei principi di buon andamento e imparzialità, esso si collega direttamente alla contraddittorietà legislativa di cui all'art. 21.

Buon andamento e imparzialità sono, infatti, vincoli che attengono alla disciplina legislativa dell'amministrazione⁴. L'autovincolo legislativo, invece, risiede nel «rapporto che si instaura tra antecedente e conseguente, fra posizione di un principio e svolgimento e attuazione del medesimo»⁵, sindacabile attraverso il giudizio di ragionevolezza, vero e proprio «strumento giurisprudenziale per la misurazione e la valutazione giuridica dei tentativi, non sempre riusciti, dal legislatore di sottrarsi (tra l'altro) ai vincoli da esso stesso precedentemente posti»⁶.

Non valga obiettare che, nel caso *de quo*, non vi sarebbe iato cronologico (e, dunque, vincolo temporale) tra norma di principio e norme di dettaglio: come già osservato, ciò che conta è che vi sia una successione logica tra l'art. 2 e 21 della medesima legge. Successione

⁴ Per tutti, Bellomo, *Manuale di diritto amministrativo*, Vol. 1, Padova, 2008, p. 286 ss.

⁵ Mortati, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968, p. 65.

⁶ Pace, *Potere costituyente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 2002, p. 176.

che è presente, perché tale ultima disposizione si pone (*rectius*, pretende di porsi) come svolgimento logico del principio generale contenuto nella prima, in quanto destinata a darle attuazione. Il che, oltre a illuminare la contraddittorietà della disciplina legislativa, impedisce altresì l'utilizzo del criterio della specialità, posto che la norma di principio e quella di dettaglio regolano la stessa identica fattispecie.

Anche per queste ulteriori ragioni l'art. 21, comma 1, n. 3, si conferma affetto da palese irragionevolezza, da cui deve conseguire, sulla falsariga di un'inferenza deduttiva, l'effetto dell'incostituzionalità.

Ci si può chiedere, a questo punto, se vi siano spazi per un'interpretazione adeguatrice della disposizione impugnata o se, al contrario, la Corte debba limitarsi a pronunciare una sentenza di accoglimento *tout court*.

Nell'ordinanza emessa dal TAR Lazio non vi è alcun tentativo di fornire un'interpretazione adeguatrice alla luce dell'art. 2, in grado dunque di salvare la regola di dettaglio prospettandone un'interpretazione e applicazione in conformità con quella espressione del principio generale. Pertanto, delle due l'una: o un'interpretazione adeguatrice è possibile, e allora la Corte ben potrà adottare una sentenza interpretativa di rigetto che indichi la via ermeneutica utile a salvare la disposizione; oppure non potrà che accogliere la questione per irrazionalità intrinseca della disciplina legislativa.

Può peraltro dubitarsi della possibilità di percorrere la strada dell'interpretazione adeguatrice, se non a pena di prospettare linee interpretative che appaiono chiaramente antitestuali. L'analiticità dell'art. 21, pur a fronte della complessità della disciplina introdotta, restringe infatti gli spazi interpretativi oltre i quali il rischio è quello di una manipolazione del testo della legge. La prevalenza interpretativa, che deve essere riconosciuta all'art. 2 rispetto alle disposizioni di dettaglio successive, sembra dunque debba essere garantita attraverso l'accoglimento della questione sollevata dal TAR Lazio, con la conseguente declaratoria di illegittimità della disposizione impugnata, nella parte in cui dà prevalenza, nella distribuzione concreta dei seggi, al criterio del numero dei votanti rispetto a quello della rappresentanza territoriale uniforme.

Permane, al fondo, quale fatto storico non eliminabile attraverso sanzioni giuridiche, l'irragionevolezza di una scelta legislativa che produce la sottrazione di seggi dalle circoscrizioni a più bassa partecipazione elettorale (nella specie, Meridione e Isole) a favore di quelle a più alta percentuale di votanti. La scelta, frutto di una discrezionalità legislativa

viziata da eccesso di potere, appare lesiva, oltre che delle regole della ragionevolezza, anche di quel fondamentale principio liberale della distribuzione territoriale della rappresentanza consegnato all'art. 56, co. 4, Cost. D'altronde, quando la matematica viene legata a variabili mal costruite non può dare risultati giusti.

4. Dalla norma illegittima alla discriminazione di fatto.

L'irragionevolezza della disciplina dettata dall'art. 21, comma 1, n. 3, risulta ancor più chiara, ove mai ve ne fosse bisogno, prendendo in considerazione i risultati che effettivamente ne scaturiscono in sede applicativa. Già è stato evidenziato lo scarto tra i seggi assegnati alle circoscrizioni sulla base degli abitanti residenti e i seggi realmente attribuiti a ciascuna di esse nelle recenti elezioni del 2009. La rappresentanza del Meridione ha subito una riduzione di quasi il 17% passando da 18 a 15 seggi e quella delle Isole addirittura del 25% passando da 8 a 6 seggi (cfr. tab. 1).

Nelle elezioni del 2004, per le quali all'Italia spettavano 78 seggi contro i 72 attuali, le circoscrizioni Meridione ed Isole risultarono analogamente penalizzate, rispettivamente per il 10 ed il 20 %, ma differente fu la distribuzione del vantaggio rappresentativo tra le altre circoscrizioni. Infatti, diversamente dal 2009, l'incremento dei seggi allora riguardò solo le circoscrizioni del Nord Ovest e del Centro (cfr. tab. 2).

TABELLA 2					
2004	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole
Votanti (%)	75,05	77,04	75,18	70,05	63,99
Seggi in base ai residenti	20	15	15	19	9
Seggi in base ai votanti	23	15	16	17	7
Variazione % dei seggi	+ 15%	=	+6,6%	-10,5%	- 22,2%

In termini generali ed astratti, collegando l'effettiva attribuzione dei seggi alla percentuale dei votanti, secondo quanto previsto dall'art. 21, comma 1, n. 3, si ottengono risultati fortemente connotati da una sorta di casualità perché essi non sono espressione solo della percentuale di voto riscontrabile in ciascuna circoscrizione, ma anche dei rapporti che si instaurano tra le diverse circoscrizioni. Infatti, la partecipazione al voto in ciascuna di esse non viene considerata a se stante, ma è posta in concorrenza con quella delle altre circoscrizioni e, dunque, il numero dei seggi effettivamente attribuiti ad una circoscrizione non dipende solo dalla partecipazione al voto in essa riscontrabile, ma anche dall'affluenza elettorale che si è avuta nelle altre. In fine, tutti questi complessi calcoli sono condizionati anche dalla consistenza demografica delle circoscrizioni medesime in quanto nelle diverse circoscrizioni un punto percentuale di affluenza non ha lo stesso peso in valore assoluto trattandosi di circoscrizioni fortemente sperequate dal punto di vista demografico, infatti si va dai quasi 15 milioni di abitanti del Nord ovest ai circa 6,6 delle Isole.

Gli effetti paradossali di tale metodo di calcolo risaltano con ancor più evidenza se si comparano le effettive assegnazioni delle elezioni del 2009 con quelle di dieci anni prima. A seguito di questa sorta di competizione delle affluenze tra le diverse circoscrizioni, nel 1999 gli incrementi delle circoscrizioni del Nord e del Centro avvennero tutti a spese della rappresentanza delle Isole che dal passaggio dai residenti ai votanti perse ben il 40% scendendo da 10 a 6 seggi (cfr. tab. 3).

TABELLA 3					
1999	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole
Votanti (%)	74,75	76,11	71,42	66,64	61,66
Seggi in base ai residenti	23	16	17	21	10
Seggi in base ai votanti	26	16	18	21	6
Variazione % dei seggi	+13 %	=	+ 5,8%	=	- 40%

Nel 2009 alle Isole è stato attribuito lo stesso numero di seggi del 1999, nonostante l'Italia oggi goda di soli 72 seggi europei contro gli 87 di allora e nonostante la partecipazione al

voto nelle isole abbia subito un vero e proprio tracollo passando dal 61,66 del 1999 al 44,70% attuale. Nella sostanza i seggi effettivamente assegnati a questa circoscrizione nelle diverse tornate elettorali è avvenuta a prescindere sia dal numero complessivo dei seggi assegnati all' Italia, sia dal tasso di partecipazione al voto nelle Isole stesse, per essere stati massimamente influenzati dal flusso dei votanti riscontrato nelle altre circoscrizioni. Quand'anche il sistema di calcolo di cui all'art. 21 fosse stato adottato per "punire" le circoscrizioni con la partecipazione al voto più bassa, esso avrebbe fallito anche questo obiettivo.

La formula elettorale, cioè il metodo di calcolo per la trasformazione dei voti in seggi, prevista dall'art. 21 non solo si mostra in contrasto con principi consolidati di organizzazione della rappresentanza politica, con norme europee e costituzionali, con i principi dichiarati dalla stessa l. n. 18 del 1979 ma, alla prova dell'applicazione, risulta anche intrinsecamente irrazionale ed arbitraria, portando a risultati del tutto illogici e irragionevoli. L'articolata ordinanza di rimessione del TAR Lazio appare, perciò, del tutto condivisibile e le norme in oggetto censurabili. Naturalmente chi ha una legittimazione da far valere nel processo ha tutto il diritto di resistere. Invece, meno chiara è la motivazione di chi interviene nel processo stesso a difendere la normativa per motivi politici di carattere generale. Il riferimento è ovviamente a quei partiti che hanno deciso di farlo.

La normativa impugnata, di cui sarebbe interessante ricostruire la genesi e le motivazioni parlamentari, di fatto determina una sottorappresentazione delle popolazioni meridionali poiché storicamente esse partecipano meno al voto. E' certamente un problema legato alle condizioni civiche del Mezzogiorno, ma non crediamo che il modo migliore per affrontarlo sia quello di ridurre la rappresentanza politica di questa parte del Paese, fino a negarla sostanzialmente ove il divario partecipativo dovesse ulteriormente incrementarsi. Sinora gli effetti punitivi per il Mezzogiorno sono stati occultati dal tecnicismo della materia, ma questa volta il giudizio di legittimità costituzionale, oltre a ripristinare il diritto, potrà anche evidenziare la portata sostanziale di una normativa che, in questa fase politica di scarsa attenzione meridionalista, vede accentuarsi la sua portata, in fatto, discriminatoria.