

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. XVI
n. 2-bis

RELAZIONE DI MINORANZA DELLA GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

composta dai senatori

GASPARRI Maurizio, Presidente, D'ANGELO Grazia, CUCCA Giuseppe Luigi Salvatore, Vicepresidenti, AUGUSSORI Luigi, GRASSO Pietro, Segretari, BALBONI Alberto, BONIFAZI Francesco, CRUCIOLI Mattia, DE FALCO Gregorio, DURNWALDER Meinhard, EVANGELISTA Elvira Lucia, GALLICCHIO Agnese, GIARRUSSO Mario Michele, GINETTI Nadia, MALAN Lucio, MODENA Fiammetta, PAROLI Adriano, PELLEGRINI Emanuele, PILLON Simone, RICCARDI Alessandra, ROSSOMANDO Anna, TESEI Donatella e URRARO Francesco

(RELATORE MALAN)

SULLA

QUESTIONE DEL SEGGIO NON ASSEGNATO NELLA REGIONE SICILIA

Comunicata alla Presidenza il 24 luglio 2019

INDICE

1. L'ELEZIONE DEL SENATO SU BASE REGIONALE ED IL PRINCIPIO DELLA RAPPRESENTANZA TERRITORIALE.....Pag.	3
2. IL PROBLEMA DEL SEGGIO NON ASSEGNATO NELLA REGIONE SICILIA: L'INFONDATEZZA DI ALCUNE TESI PROSPETTATE.....»	3
3. L'ATTRIBUZIONE DEL SEGGIO AD ALTRA LISTA NELLA REGIONE SICILIA.....»	5

1. L'elezione del Senato su base regionale ed il principio della rappresentanza territoriale

Sin dal 1948, l'articolo 57 della Costituzione - pur nel susseguirsi delle diverse modifiche alle leggi elettorali - è sempre stato inteso nel senso che il vincolo delle elezioni "a base regionale" impedisca qualsiasi slittamento compensativo di seggi da una Regione all'altra, a differenza della Camera, comportando quindi la piena corrispondenza tra "base regionale" ed attribuzione dei relativi seggi di senatore in quella Regione.

Ma il vincolo della "base regionale" di cui all'articolo 57, primo comma, della Costituzione deve anche essere letto in combinato disposto con l'articolo 56, ultimo comma, della Costituzione, in base al quale la ripartizione dei seggi fra le circoscrizioni avviene in proporzione alla loro popolazione. Per cui appare indefettibile attribuire a ciascuna Regione il numero dei seggi risultante dalle apposite operazioni di calcolo basate sulla popolazione, non potendosi né effettuare slittamenti da una Regione all'altra per motivi compensativi né far sì che una Regione abbia un numero di seggi inferiori a quanto costituzionalmente dovuto, perché in tal modo si violerebbe il principio costituito dalla "base regionale" per l'elezione del Senato, peraltro confermata dall'articolo 1, comma 1 del decreto legislativo n. 533 del 1993.

2. Il problema del seggio non assegnato nella regione Sicilia: l'infondatezza di alcune tesi prospettate

Come noto, nella regione Sicilia si è determinata la mancata assegnazione di un seggio, a causa dell'esaurimento dei candidati presentati dal MoVimento 5 Stelle nelle liste dei collegi plurinominali rispetto ai seggi assegnati alla lista MoVimento 5 Stelle nella Regione; nel contempo tutti i candidati appartenenti al MoVimento 5 Stelle sono stati eletti nei collegi uninominali della medesima Regione.

Rispetto a tale problema, si ritiene opportuno confutare alcune tesi che hanno tentato di superare la mancata assegnazione del seggio.

È stata in un primo momento avanzata dal relatore della Regione (seduta del 20 novembre 2018) la proposta di ricorrere al candidato supplente, appartenente al MoVimento 5 Stelle, nello stesso collegio plurinomiale nel quale si è verificata la vacanza di seggio, in applicazione degli articoli 18-*bis* e 22 del Testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati ai quali fa rinvio il Testo unico delle leggi per l'elezione del Senato (articoli 9 e 27).

Questa possibilità risulta tuttavia non conforme sul piano costituzionale e non coerente nemmeno con la disciplina elettorale richiamata: è infatti evidente che la figura del candidato assolve ad una precisa funzione che si esaurisce al momento della definizione delle liste dei candidati, potendosi ricorrere a tale candidato esclusivamente nel momento in cui si determini un vuoto nella stessa lista a causa della rinuncia di altro candidato oppure in ragione del mancato rispetto delle disposizioni che regolamentano la proporzione e l'alternanza di genere. Dopo questa fase, avvenuta la pubblicazione delle liste dei candidati, il candidato supplente non esercita alcun ruolo tanto che nel momento dell'elezione non risulta in alcun modo conoscibile da parte dell'elettore giacché il suo nominativo non compare all'interno della stessa scheda. Sarebbe dunque davvero singolare, in esito a questa tesi interpretativa, avallare l'elezione di un soggetto che non si è sottoposto al vaglio dell'elettore e che l'elettore stesso non era nelle condizioni di poter conoscere.

Si è prospettata altresì durante il dibattito presso la Giunta l'ipotesi di lasciare il seggio vacante, non attribuendolo pertanto ad alcuna lista. Appare, tuttavia, evidente che questa opzione interpretativa non risulti percorribile a causa del disposto costituzionale di cui al secondo comma dell'articolo 57 della Costituzione, che fissa inderogabilmente in 315 il numero dei componenti elettivi del Senato. Del

resto, la stessa giurisprudenza costituzionale ha reputato necessario il rispetto del principio che richiede la costante operatività degli organi costituzionali, in riferimento al quale la Consulta ha chiarito che, laddove sia costituzionalmente stabilito in modo fisso il numero di componenti di un organo, la relativa disciplina elettorale deve garantire sempre e comunque la copertura di tutti i suoi seggi (si veda, in particolare, la sentenza n. 47 del 1991 della Corte costituzionale).

La necessità di assegnare tutti i seggi disponibili è legata inoltre all'osservanza del principio di uguaglianza degli elettori e del loro voto, di cui agli articoli 3 e 48 della Costituzione, dal momento che la mancata attribuzione della totalità dei seggi spettanti a una determinata ripartizione territoriale comporta una sua non giustificabile sottorappresentazione, tanto più grave in relazione alla base regionale che contraddistingue l'elezione della Camera alta.

Infine, la Giunta ha approvato, a maggioranza, nella seduta del 26 giugno 2019, l'ulteriore proposta conclusiva del relatore volta ad assegnare il seggio in questione alla lista del MoVimento 5 Stelle, individuando, però, il candidato in altra circoscrizione regionale, applicando analogicamente i meccanismi di recupero previsti per il sistema elettorale della Camera dei Deputati.

Questa opzione interpretativa adottata per superare il problema della mancata assegnazione del seggio risulta ancora più incoerente ed inaccettabile a causa della palese violazione del principio dell'elezione del Senato "a base regionale" di cui al primo comma dell'articolo 57 della Costituzione. Questa previsione costituzionale, infatti, non costituisce una mera indicazione astratta di principio o programmatica, ma possiede una valenza sostanziale ed invalicabile che esige di escludere non solo la possibilità che per l'elezione del Senato le operazioni elettorali siano effettuate a un livello sovraregionale, ma anche – a maggior ragione – che la quota di rappresentanza territoriale di una Regione possa essere per qualsiasi motivo ceduta ad un'altra. Di conseguenza, le operazioni previste dal sistema elettorale per la trasformazione dei voti in seggi hanno una necessaria proiezione in ambito regionale, senza che sia quindi possibile in alcun modo procedere alla proclamazione di un qualsiasi candidato in una Regione diversa da quella nella quale sono stati espressi i voti per l'assegnazione del relativo seggio.

In questa ottica, del resto, appare costituzionalmente doverosa l'esclusione effettuata esplicitamente dal legislatore nel novellato comma 2 dell'articolo 17-bis del Testo unico per l'elezione del Senato, della possibilità, invece ammessa con riguardo all'elezione della Camera, di ricorrere al ripescaggio di candidati in altre circoscrizioni nel caso di "esaurimento" dei candidati di una lista.

Queste argomentazioni non consentono l'applicazione in via analogica per il Senato delle previsioni relative all'elezione della Camera che invece consentono di "recuperare" in caso di esaurimento di una lista i candidati presentati in altre circoscrizioni – innanzitutto – dalla stessa forza politica. Allo stesso modo, deve escludersi che per la risoluzione del caso in questione si possa ricorrere a quanto previsto dal comma 2 del riformato articolo 19 del Testo unico per l'elezione del Senato in relazione alle regole da seguire «*Nel caso in cui rimanga vacante per qualsiasi causa, anche sopravvenuta, un seggio in un collegio plurinomiale*». Questa norma di chiusura, volta a regolare l'individuazione dei senatori subentranti in corso di legislatura, prevede che a tal fine si debba applicare quanto stabilito nell'articolo 86 del Testo unico per l'elezione della Camera, il quale a sua volta – tra l'altro – rinvia al secondo comma all'utilizzo, ove necessario, di alcuni – e solo alcuni – dei meccanismi di "ripescaggio" da impiegare nella distribuzione dei seggi originaria all'esito del voto politico in caso di esaurimento dei candidati proclamabili eletti di una lista.

Tra i meccanismi di "recupero" richiamati si include anche quello di cui al comma 4 dell'articolo 84 del Testo unico per l'elezione della Camera che prevede l'assegnazione di seggi alla medesima lista "esaurita" in altre circoscrizioni. La circostanza che il legislatore non abbia escluso esplicitamente la possibilità di "attingere" a candidati – in questo caso della medesima lista "esaurita" – di altre circoscrizioni anche con riguardo all'individuazione di subentranti in corso di legislatura al Senato per effetto del duplice rinvio previsto dal citato secondo comma del riformato articolo 19 del Testo unico

per l'elezione dei membri del Senato, non produce in ogni caso alcuna conseguenza giuridica. Infatti, deve senz'altro escludersi che il mero dato letterale frutto della ricostruzione testuale di questi rinvii possa autorizzare per il Senato l'assegnazione dei seggi vacanti spettanti ad una lista "esaurita" alla medesima forza politica in un'altra circoscrizione regionale, poiché questa interpretazione del quadro legislativo complessivo contrasterebbe con il principio dell'elezione del Senato su base regionale. La lettura contraria, quella cioè che prospetta nel caso di specie l'attribuzione del seggio vacante in Sicilia allo stesso MoVimento 5 Stelle, ma in un'altra regione, risente di un eccessivo formalismo e, soprattutto, non risulta legittima sul piano della compatibilità costituzionale

3. L'attribuzione del seggio ad altra lista nella regione Sicilia

Scartate le opzioni interpretative in precedenza descritte, non resta che applicare una sola tesi che consente di rispettare la quota di rappresentanza territoriale, da intendersi nel numero di seggi spettanti, secondo il disposto costituzionale, ad ogni Regione, evitando allo stesso tempo di porsi in tensione con il principio di uguaglianza del voto.

Secondo un'interpretazione costituzionalmente conforme, dunque, qualora al Senato una lista presentatasi singolarmente abbia esaurito i propri candidati "ripescabili" nell'ambito della Regione di riferimento, si ritiene che i seggi "eccedenti" dovrebbero essere assegnati alle altre liste presentatesi alle elezioni in concorrenza alla prima nella medesima circoscrizione regionale. In questo modo, come già evidenziato, si rispetterebbe il disposto di cui all'articolo 57 della Costituzione, sia sul versante del numero totale dei senatori elettivi stabilito dal suo secondo comma, che di quello dell'elezione del Senato "a base regionale" di cui al suo primo comma. L'attribuzione di seggi spettanti ad una lista "esaurita" ad altre liste concorrenti, non è certo un'eventualità sconosciuta nell'ordinamento italiano, essendo anzi questo l'unico criterio applicabile in casi simili e contemplato a più livelli dalla legislazione elettorale vigente e previgente.

Difatti, dall'assetto normativo che ha disciplinato nel passato il sistema elettorale, tanto a livello nazionale (si veda, da ultimo l'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994 recante il regolamento di attuazione della legge n. 277 del 1993 per l'elezione della Camera dei Deputati) quanto a livello locale si ricava, quale principio generale della legislazione elettorale nell'ordinamento italiano, che, quando una lista non abbia candidati sufficienti per i seggi che le spettano, i seggi vadano assegnati ad altre liste. Pertanto, il principio in base al quale l'assenza di candidature debba comportare l'assegnazione dei seggi vacanti alle altre liste non è nuovo, bensì rinvenibile nella legge elettorale della Camera del 1919 (Testo unico n. 1495), nella legge elettorale del Senato (articolo 17, comma 3, del Testo unico n. 533 del 1993, vigente fino al 2005), nella legge elettorale per i consigli provinciali (articolo 75, comma 6, del Testo unico n. 267 del 2000) ed, infine, nella legge elettorale per i consigli comunali (articolo 73, comma 8, del Testo unico n. 267 del 2000, relativo ai comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti).

Se la possibilità di attribuire seggi ad una forza politica diversa da quella cui questi andrebbero assegnati potrebbe esporsi a critiche ed obiezioni sul versante del rispetto del principio democratico e della sovranità popolare e con quello di uguaglianza del voto, occorre, tuttavia, sottolineare che nell'ordinamento italiano la volontà dell'elettore è quella che si manifesta attraverso la "traduzione" derivante dalle leggi elettorali, che producono in modo inevitabile una distorsione nella trasformazione dei voti in seggi, ammissibili purché la distorsione dell'esito del voto dagli stessi prodotta sia ragionevole. La stessa Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi quanto alla legittimità in generale, specie sotto il profilo del rispetto dell'uguaglianza – ma anche della personalità, libertà e segretezza – del voto di cui all'articolo 48 della Costituzione, di questa eventualità, sottolineando che «l'attribuzione di seggi a candidati di liste diverse da quella a cui spetterebbero [...], non contrasta»,

di per sé, oltre che «con la personalità, la libertà e la segretezza», «neanche col principio della uguaglianza del voto» laddove la potenziale disparità di trattamento tra gli «elettori della lista, i cui candidati siano in numero inferiore ai seggi da assegnare [...] rispetto agli elettori delle altre[...] non appar[e] effettiva» (Corte costituzionale, sentenza n. 44 del 1961, punto 5 del *Considerato in diritto*).

Pertanto, in assenza di un criterio di chiusura nella nuova legge elettorale per il Senato ed in presenza di un esplicito divieto (fra l'altro inevitabile sulla base del dettato costituzionale) di applicare i commi 4 e seguenti dell'articolo 84 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 (che consente alla Camera lo slittamento da una circoscrizione all'altra), all'interprete non resta che il compito di individuare, in presenza di un'evidente lacuna normativa, il principio generale applicabile al fine di consentire una proclamazione che possa evitare la conseguenza incostituzionale del seggio vuoto.

Proprio sulla base dei meccanismi logico-matematici indicati e previsti nella legge elettorale per il Senato ed anche sulla base di criteri logico-razionali, il criterio individuabile per colmare la lacuna *legis* non può essere che quello del riferimento al più alto quoziente non utilizzato nell'ambito della circoscrizione regionale della Sicilia.

La legge elettorale, vigente per il Senato, presenta quindi una lacuna, la quale deve essere colmata con il ricorso all'interpretazione analogica, a norma dell'articolo 12 delle disposizioni preliminari al codice civile, utilizzando il principio predetto che si ricava dalle disposizioni delle leggi elettorali richiamate in precedenza.

Nella fattispecie in esame non può trovare applicazione il menzionato articolo 17-*bis* del decreto legislativo n. 533 del 1993 che fa rinvio all'articolo 84 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, non potendosi in particolare nè ricorrere ai rimedi che consentono di impiegare altri candidati della stessa lista (commi 2 e 3) o candidati di liste collegate (comma 5) dato che la lista MoVimento 5 Stelle non si è presentata all'interno di una coalizione. Nè d'altro canto si potrebbe ricorrere ai commi 4, 6 e 7 dello stesso articolo 84 la cui applicazione è esclusa espressamente dal medesimo articolo 17-*bis*, coerentemente con l'articolo 57 della Costituzione che, come detto, afferma che il Senato è eletto a base regionale. Inoltre, per le stesse ragioni nel caso di specie non può trovare applicazione neanche l'articolo 19, comma 2, del decreto legislativo n. 533 del 1993.

Alla luce di queste considerazioni, esclusa l'applicabilità degli articoli 17-*bis* e 19 del decreto legislativo n. 533 del 1993 e, quindi, la possibilità di assegnare il seggio in questione alla lista MoVimento 5 Stelle stante l'insufficienza dei suoi candidati, non resta che assegnare il predetto seggio all'interno del collegio plurinominale Sicilia 02, ricorrendo al criterio del più alto quoziente non utilizzato nell'ambito della circoscrizione regionale della Sicilia.

A tale riguardo, il resto più alto non utilizzato a livello regionale appartiene alla coalizione di centro destra (parti a 46.559 voti) e, tra le liste collegate, al Movimento Forza Italia che ha il più alto resto non utilizzato a livello regionale pari a 60.857 voti e, in particolare, alla lista Movimento Forza Italia presentata nel collegio plurinominale n. 2 che presenta un resto non utilizzato dello 0,731 mentre nel collegio plurinominale 1 il medesimo Movimento vede già utilizzato il resto.

Nel caso in questione il più alto quoziente non utilizzato nell'ambito del collegio plurinominale n. 2 (nel quale risulta non assegnato il seggio) appartiene alla lista Forza Italia ed il primo dei non eletti all'interno della predetta lista è Bruno Alicata, al quale, in conclusione, occorre attribuire il seggio rimasto vacante nella regione Sicilia.

MALAN, *relatore di minoranza*