

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 1751

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori RIZ, RUBNER e FERRARI Karl

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 DICEMBRE 1993

Modifica all'articolo 1 della legge 4 agosto 1993, n. 277,
recante «Nuove norme per l'elezione della Camera
dei deputati»

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Disegno di legge	»	13

ONOREVOLI SENATORI. - La legge 4 agosto 1993, n. 277, recante «Norme per l'elezione della Camera dei deputati», prevede che la ripartizione del 25 per cento dei seggi attribuiti secondo il metodo proporzionale, si effettui in sede di ufficio centrale nazionale. Per accedere a tali seggi è stata inserita una clausola di sbarramento del 4 per cento, per cui i partiti che nell'ambito nazionale non raggiungono tale soglia sono automaticamente esclusi dall'assegnazione di suddetti seggi.

È una soluzione questa che in linea di massima può apparire anche opportuna, ma che avrebbe dovuto essere adattata alle esigenze locali della circoscrizione elettorale Trentino-Alto Adige e in particolare della provincia autonoma di Bolzano.

A) CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Ai fini del presente disegno di legge hanno rilevanza le seguenti disposizioni della legge in questione:

Articolo 1, comma 1, lettera a): «La ripartizione dei seggi attribuiti secondo il metodo proporzionale, a norma degli articoli 77, 83 e 84, si effettua in sede di Ufficio centrale nazionale».

Articolo 1, comma 1, lettera e): «Ogni elettore dispone di:

1) un voto per l'elezione del candidato nel collegio uninominale, da esprimere su apposita scheda recante il cognome e il nome di ciascun candidato, accompagnati da uno o più contrassegni ai sensi dell'articolo 18, comma 1;

2) un voto per la scelta della lista ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, da esprimere su una diversa scheda recante il contrassegno e l'elenco dei candidati di ciascuna lista».

Articolo 5: «1. Al testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'articolo 83 è sostituito dal seguente:

«Art. 83. - 1. L'Ufficio centrale nazionale, ricevuti gli estratti dei verbali da tutti gli uffici centrali circoscrizionali, facendosi assistere, ove lo ritenga opportuno, da uno o più esperti scelti dal presidente:

1) determina la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista. Tale cifra è data dalla somma delle cifre elettorali circoscrizionali conseguite nelle singole circoscrizioni dalle liste aventi il medesimo contrassegno;

2) individua quindi le liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il quattro per cento dei voti validi espressi;

3) tra le liste di cui al numero 2) procede al riparto dei seggi in base alla cifra elettorale nazionale di ciascuna lista. A tal fine divide il totale delle cifre elettorali nazionali delle liste di cui al numero 2) per il numero dei seggi da attribuire in ragione proporzionale, ottenendo così il quoziente elettorale nazionale. Nell'effettuare tale divisione non tiene conto dell'eventuale parte frazionaria del quoziente. Divide poi la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista ammessa al riparto per tale quoziente. La parte intera del quoziente così ottenuto rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna lista. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste per le quali queste ultime divisioni hanno dato i maggiori resti e, in casi di parità di resti, a quelle liste che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale nazionale; a parità di quest'ultima si procede a sorteggio».

4) procede quindi alla distribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi così assegnati alle varie liste. A tal fine procede in primo luogo alla assegnazione dei seggi in ogni circoscrizione attribuendo a ciascuna lista tanti seggi quanto quozienti circoscrizionali interi essa abbia conseguito in quella circoscrizione. Il quoziente circoscrizionale è 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 sono attribuiti alle liste seguendo la graduatoria decrescente delle parti decimali del quoziente ottenuto da ciascuna lista sino all'attribuzione di tutti i seggi spettanti alla circoscrizione. A tal fine le operazioni di calcolo procedono a partire dalla circoscrizione di minore dimensione demografica. Nella assegnazione dei seggi non si prendono più in considerazione le liste che abbiano già ottenuto tutti i seggi ad esse spettanti in base ai calcoli di cui al numero 3). Al termine di tali operazioni, i seggi che eventualmente rimangano ancora da assegnare ad una lista sono attribuiti alla lista stessa nelle circoscrizioni ove essa abbia ottenuto i maggiori resti, utilizzando per primi i resti che non abbiano già dato luogo all'attribuzione di seggi.

2. L'ufficio centrale nazionale provvede a comunicare ai singoli Uffici centrali circoscrizionali il numero dei seggi assegnati a ciascuna lista.

3. Di tutte le operazioni dell'Ufficio centrale nazionale viene redatto, in duplice esemplare, apposito verbale: un esemplare è rimesso alla Segreteria generale della Camera dei deputati la quale ne rilascia ricevuta, l'altro esemplare è depositato presso la cancelleria della Corte di cassazione.";

b) l'articolo 84 è sostituito dal seguente:

"Articolo 84. - 1. Il presidente dell'Ufficio centrale circoscrizionale, ricevute da parte dell'Ufficio centrale nazionale le comunicazioni di cui all'articolo 83, comma 2,

proclama eletti, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista secondo l'ordine progressivo di presentazione. Se qualcuno tra essi è già stato proclamato eletto ai sensi dell'articolo 77, comma 1, numero 1), proclama eletti i candidati che seguono nell'ordine progressivo di presentazione. Qualora ad una lista spettino più posti di quanti siano i suoi candidati, il presidente dell'ufficio centrale circoscrizionale proclama eletti, sino a concorrenza del numero dei seggi spettanti alla lista e seguendo l'ordine delle rispettive cifre individuali, i candidati della graduatoria di cui all'articolo 77, primo comma, numero 4), che non risultino già proclamati eletti. Nel caso di graduatorie relative a più liste collegate con gli stessi candidati nei collegi uninominali, si procede alla proclamazione degli eletti partendo dalla lista con la cifra elettorale più elevata. Qualora, al termine delle proclamazioni effettuate ai sensi del terzo e del quarto periodo, rimangano ancora da attribuire dei seggi ad una lista, il presidente dell'Ufficio centrale circoscrizionale ne dà comunicazione all'Ufficio centrale nazionale affinché si proceda ai sensi dell'articolo 83, comma 1, numero 4), ultimo periodo.

2. Dell'avvenuta proclamazione il presidente dell'Ufficio centrale circoscrizionale invia attestato ai deputati proclamati e ne dà immediata notizia alla Segreteria generale della Camera dei deputati nonché alle singole prefetture, che la portano a conoscenza del pubblico"».

Si aggiunga inoltre che la tabella A allegata alla legge stessa precisa che la regione Trentino-Alto Adige costituisce una circoscrizione elettorale e che l'ufficio centrale circoscrizionale ha sede nella città di Trento.

Dalle norme richiamate si rileva che il sistema adottato dalla nuova legge per l'elezione della Camera dei deputati 4 agosto 1993, n. 277, esclude le liste che rappresentano minoranze linguistiche riconosciute dalla possibilità di partecipare con successo al riparto dei seggi assegnati con il metodo proporzionale, dal momento che

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

esse non potranno mai superare sul piano nazionale la soglia del 4 per cento.

B) LA REALTÀ POLITICA LOCALE

Il sistema adottato dalla nuova legge per l'elezione della Camera dei deputati esclude, come detto, le liste che rappresentano minoranze linguistiche riconosciute dalla possibilità di partecipare con successo al riparto dei seggi assegnati con il metodo proporzionale, dal momento che esse - come risulta evidente - non potranno mai raggiungere sul piano nazionale la soglia del 4 per cento.

È una realtà storica che nella regione Trentino-Alto Adige, sin dalle prime elezioni politiche (1948), hanno sempre partecipato alle elezioni oltre a liste di partiti nazionali anche liste locali che raggruppano candidati delle minoranze etniche e che sono state votate dalla quasi totalità delle minoranze stesse. Esse hanno avuto successo elettorale, tanto vero che in Parlamento siedono costantemente dal 1948 in poi sempre 6 (o 5 almeno) parlamentari che rappresentano le minoranze etniche tedesca e ladina, che nella provincia autonoma di Bolzano sono la popolazione numericamente prevalente (secondo il censimento 1991: cittadini di lingua tedesca 67,99, cittadini di lingua ladina 4,36, in totale 72,35 per cento).

A queste minoranze linguistiche, che sono espressamente riconosciute dallo statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige e dai trattati internazionali, non deve essere tolta a priori la possibilità di vedere eletti i propri rappresentanti quali candidati nelle liste dei partiti locali nell'ambito del riparto dei seggi assegnati con il metodo proporzionale, solo perchè essi - come è ovvio - non potranno mai raggiungere in sede nazionale la soglia del 4 per cento.

La soluzione prescelta della legge impugnata contrasta quindi palesemente con l'obbligo di «tutelare con apposite norme le minoranze linguistiche», sancito dallo statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige, dall'articolo 6 della Costituzione, dall'Ac-

cordo di Parigi del 5 settembre 1946 e dalle convenzioni internazionali citate in seguito.

In sostanza le norme impuginate non solo non tutelano le minoranze costituzionalmente riconosciute, ma vanno a loro discapito ledendo a pregiudicando il diritto fondamentale al voto espresso con la seconda scheda (metodo proporzionale).

Peraltro emerge anche una lesione del principio di parità nell'esercizio del diritto elettorale. Mentre i cittadini di lingua italiana, residenti in provincia di Bolzano e nella regione Trentino-Alto Adige possono, votando per i partiti nazionali, partecipare al successo elettorale sia nell'ambito degli otto seggi assegnati col metodo maggioritario (collegi uninominali), sia nell'ambito dei due seggi assegnati col metodo proporzionale, i cittadini di lingua tedesca e ladina sono limitati nel loro voto, visto che il voto con la seconda scheda (quella cioè che attribuisce i seggi in ragione proporzionale) non potrà comunque portare alla elezione di un loro rappresentante etnico.

In sostanza si viene a costringere il cittadino di lingua tedesca o di lingua ladina a votare per una lista nazionale, visto e considerato che la lista locale non può comunque raggiungere il 4 per cento in sede nazionale e quindi non può avere un risultato positivo e un successo elettorale. Così agendo si viola non solo il principio della «eguaglianza d'armi» ma si escludono e si sopprimono le liste locali che rappresentano in Parlamento i gruppi etnici riconosciuti.

Certo è che l'esclusione dall'assegnazione dei seggi distribuiti con il metodo proporzionale porta un gravissimo e irrimediabile pregiudizio alle minoranze tedesche e ladine viventi nella provincia autonoma di Bolzano e alla loro rappresentanza politica parlamentare.

C) IL RICORSO ALLA CORTE COSTITUZIONALE

Visto che le doglianze e gli emendamenti proposti in sede parlamentare non hanno avuto ascolto, la provincia autonoma di Bolzano ha proposto ricorso alla Corte costituzionale.

La motivazione del ricorso viene qui richiamata per esteso e data per trascritta (vedasi *Gazzetta Ufficiale* n. 39 del 22 settembre 1993, 1ª serie speciale).

Nel giudizio davanti alla Corte si è costituito il Presidente del Consiglio dei Ministri che ha sollevato una serie di eccezioni che qui di seguito riportiamo.

1. Anzitutto la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha ritenuto di poter giustificare l'esclusione con l'osservazione che «proprio sulla scorta del dettato dell'articolo 6 della Costituzione, che prevede che la Repubblica tuteli con apposite norme le minoranze linguistiche è dato rilevare che la legge n. 29 del 1948 che introdusse in Italia il regime proporzionale non fu motivata dall'esigenza di tutelare le minoranze linguistiche e che la possibilità per talune di queste minoranze di venire rappresentate in Parlamento fu un portato del sistema proporzionale voluto da noti motivi storici e politici che riguardavano la vita dell'intera nazione». La Presidenza del Consiglio dei ministri si è però dimenticata di dire che la disciplina del 1948 non poneva alcuna soglia o clausola di sbarramento e consentiva, quindi, ai gruppi etnici viventi nella regione Trentino-Alto Adige di far eleggere i loro rappresentanti alla Camera dei deputati con il metodo proporzionale. Infatti, dal 1948 in poi sono stati sempre eletti, sulle liste locali, con il sistema proporzionale da tre a quattro deputati (oltre a due o tre senatori).

2. Anche l'altra eccezione della Presidenza del Consiglio dei ministri che «già in sede di dibattito parlamentare fu messa in rilievo l'impossibilità di vanificare l'istituto della clausola di sbarramento con disposizioni correttive a favore delle *svariate* minoranze esistenti in Italia (laddove sarebbe oltretutto impensabile tutelare solamente le due presenti nel territorio della Provincia ricorrente)» non aveva pregio. L'eccezione infatti non era molto comprensibile visto che in provincia di Bolzano vivono due «gruppi etnici *ricognosciuti*» (di lingua tedesca e ladina) che, in base allo Statuto ed agli accordi internazionali, godono di una particolare tutela, i cui

diritti devono essere rigorosamente rispettati, particolarmente per quanto riguarda la loro libertà di voto e di espressione politica.

3. Altrettanto infondata era l'osservazione della Presidenza del Consiglio dei ministri che «esigenze di interesse nazionale – peraltro sulla scorta di una precisa indicazione referendaria – hanno indotto Parlamento e Governo a mutare il sistema di rappresentanza; appare non pertinente la protesta della ricorrente proprio perchè qualsiasi deroga particolare all'istituto della soglia, che si è ritenuto di introdurre quale il più efficace strumento per la migliore adeguatezza del sistema elettorale, verrebbe a costituire un regime privilegiato in insanabile contraddizione del principio di uguaglianza dei cittadini sancito dall'articolo 3 della Costituzione». A contrario va rilevato che:

a) per giustificare l'esclusione delle «liste etniche» della regione Trentino-Alto Adige dalla possibilità di partecipare con successo al riparto dei seggi assegnati col metodo proporzionale, non può essere richiamato l'interesse nazionale, visto che lo Statuto della regione Trentino-Alto Adige comprende fra gli interessi nazionali anche quello della tutela delle minoranze linguistiche locali. È insegnamento costante della Corte costituzionale che nel novero degli interessi nazionali va ricompreso anche l'interesse relativo alla tutela delle minoranze linguistiche locali. «Si tratta di un principio costituzionale che, affermato in via generale dall'articolo 6 della Costituzione, ha nello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige un significato particolarmente pregnante, dal momento che concorre a qualificare l'interesse nazionale in tutte le sue esplicazioni verso la regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome» (Corte costituzionale, sentenza n. 242 del 1989);

b) parimenti infondata è l'eccezione che si deve tener conto della «indicazione referendaria», visto che la stessa non potrebbe comunque essere in contrasto con i doveri costituzionali e gli obblighi internazionali e visto, soprattutto, che il *referen-*

dum non ha per nulla escluso che la ripartizione dei seggi attribuiti secondo il metodo proporzionale con la soglia del 4 per cento avvenga nella regione Trentino-Alto Adige in sede di «ufficio centrale circoscrizionale», anzichè in sede di «ufficio centrale nazionale»;

c) incomprendibile era poi l'osservazione che il principio di uguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione costituirebbe un ostacolo alla soluzione prospettata dalla provincia autonoma di Bolzano. Questa eccezione era in palese contrasto con la costante interpretazione della Corte costituzionale in ordine al principio di uguaglianza formale e sostanziale e delle misure particolari da adottare a favore delle minoranze riconosciute e tutelate. Non solo, ma essa è anche inesatta (senza voler ricorrere ai principi di uguaglianza formale e sostanziale), poichè emerge con tutta evidenza anche una lesione del principio di parità nell'esercizio del diritto elettorale. Mentre i cittadini di lingua italiana, residenti in provincia di Bolzano e nella regione Trentino-Alto Adige possono, votando per i partiti nazionali, partecipare al successo elettorale sia nell'ambito degli otto seggi assegnati col metodo maggioritario (collegi uninominali), sia nell'ambito dei due seggi assegnati col metodo proporzionale, i cittadini di lingua tedesca e ladina sono limitati nel loro voto, visto che il loro voto con la seconda scheda (quella cioè che attribuisce i seggi in ragione proporzionale) non potrà comunque portare alla elezione di un loro rappresentante etnico.

In sostanza si viene a costringere il cittadino di lingua tedesca o di lingua ladina a votare per una lista nazionale, visto e considerato che la lista locale non può comunque raggiungere il 4 per cento in sede nazionale e quindi non può avere un risultato positivo e un successo elettorale. È chiaro che nessuno vota una lista che non ha nessuna possibilità di avere un candidato eletto e ciò si ripercuote per riflesso anche sul metodo maggioritario. La legge impugnata, quindi, viola non solo il principio della «eguaglianza d'armi» ma arriva ad escludere e sopprimere le liste locali che

rappresentano in Parlamento i gruppi etnici riconosciuti.

Certo è che l'esclusione dall'assegnazione dei seggi distribuiti con il metodo proporzionale (e la correlativa limitazione - per simpatia di voto - dei seggi assegnati col sistema maggioritario), porta un gravissimo e irrimediabile pregiudizio alle minoranze tedesche e ladine viventi nella provincia autonoma di Bolzano e alla loro rappresentanza politica parlamentare.

4. Sia in Parlamento, sia anche davanti alla Corte costituzionale il Governo ha sostenuto, inoltre, che «il problema sollevato non appare configurabile come problema di autonomia, bensì come logica di costituzione di organi nazionali che non impone la presenza di rappresentanze etniche e neppure regionali, se non quando espressamente previsti (per esempio, delegati per l'elezione del Presidente della Repubblica). Tale logica si muove, quindi, su binari posti al di sopra dei problemi autonomistici».

Anche questa eccezione era infondata.

Sia lo Statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige, sia anche gli accordi internazionali attribuiscono non solo determinate competenze di autonomia legislativa ed amministrativa, ma prevedono garanzie di particolare tutela sia a favore dei gruppi etnici, sia anche a favore dei cittadini che appartengono a tali gruppi.

5. Sempre nel dibattito parlamentare e in sede di Corte costituzionale il Governo ha sostenuto che la «tutela del gruppo etnico tedesco e ladino non riguarda i congegni elettorali» e in particolare davanti alla Corte ha aggiunto che «specie quando la minoranza, anzichè essere diffusa su tutto il territorio nazionale, è concentrata in una singola zona, la tutela attraverso i congegni elettorali validi per quella zona appare talmente piena, che laddove essa è stata regolamentata esprime governo rispetto ad altre minoranze» e «che lo Stato non può derogare dalla *ratio* di una legge votata dal Parlamento nazionale per tenere in vita il portato di un sistema che solo *per incidens* ha consentito l'accesso in Parlamento alle minoranze altoatesine; la tutela delle mino-

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ranze linguistiche si esplica attraverso svariati canali, ma non può, ovviamente, intaccare questioni attinenti l'indirizzo politico del Paese, surrogato oltretutto dall'espressa volontà popolare, e per quanto riguarda lo specifico della provincia di Bolzano, si soddisfa nella disciplina che attiene agli organi di governo e di amministrazione della provincia stessa (per esempio, proporzionale etnica)».

In parole povere, secondo la Presidenza del Consiglio dei ministri non vi sarebbe spazio per il diritto dei cittadini appartenenti ai gruppi etnici della regione Trentino-Alto Adige di poter votare le loro liste etniche locali in sede di elezioni alla Camera dei deputati con il metodo proporzionale.

Ciò comporta una grave violazione dei diritti fondamentali posti a tutela dei gruppi etnici tedesco e ladino, garantiti dalla Statuto speciale Trentino-Alto Adige, dall'Accordo di Parigi e da tutte le Convenzioni internazionali riguardanti tali etnie e minoranze linguistiche.

D) LA DECISIONE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

La Corte costituzionale ha deciso con la sentenza n. 438 del 1993 dalla quale riportiamo per esteso la decisione in diritto, che pur cercando solo rifugio in questioni di inammissibilità, ha dovuto accertare la palese incostituzionalità della legge nella parte *de qua*.

«Considerato in diritto. - 1. La questione di legittimità costituzionale sollevata dalla provincia autonoma di Bolzano mediante ricorso in via principale investe gli articoli 1 e 5 della legge 4 agosto 1993, n. 277 - recante «Norme per l'elezione della Camera dei deputati» - per contrasto con gli articoli 3, 6, 10, 18, 48 e 49 della Costituzione, nonché con l'articolo 2 dello Statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige.

La provincia ricorrente è legittimata a proporre direttamente la questione, in forza dell'articolo 98, primo comma, del citato Statuto speciale, secondo il quale: «Le leggi e gli atti aventi valore di legge della

Repubblica possono essere impugnati dal presidente della giunta regionale o da quello della giunta provinciale... per violazione del presente statuto o del principio di tutela delle minoranze linguistiche tedesca e ladina». Pertanto, è essenzialmente in relazione all'articolo 2 dello Statuto e al principio di tutela delle minoranze linguistiche tedesca e ladina che la questione stessa deve essere esaminata e valutata.

2. La recente legge n. 277 del 4 agosto 1993 ha radicalmente modificato il sistema elettorale previgente, fondato sullo scrutinio di lista con l'attribuzione proporzionale dei seggi: sistema già applicato nel 1919 e nel 1921, reintrodotta nel 1946 per le elezioni dell'Assemblea costituente e mantenuto senza sostanziali modifiche fino alle innovazioni legislative adottate dal Parlamento nel corso del corrente anno. Con la legge citata il legislatore ha praticamente esteso all'elezione della Camera dei deputati il sistema messo a punto per il Senato dalla legge 4 agosto 1993, n. 276, con la quale è stata data attuazione in sede legislativa alla radicale riforma scelta direttamente dal corpo elettorale attraverso il referendum abrogativo di alcune parti della legge elettorale del Senato.

Le caratteristiche del nuovo sistema elettorale possono così riassumersi: il territorio nazionale è diviso in circoscrizioni elettorali corrispondenti alle regioni, salvo le regioni maggiori per le quali le circoscrizioni sono più di una; ad ogni circoscrizione è attribuito un numero di seggi, naturalmente in rapporto alla popolazione: di questi il settantacinque per cento viene attribuito ai candidati che ottengano la maggioranza, anche soltanto relativa, in altrettanti collegi uninominali nei quali ogni circoscrizione è suddivisa; il restante venticinque per cento è attribuito, mediante riparto in ragione proporzionale, tra liste presentate in sede circoscrizionale: il riparto viene effettuato in sede nazionale sommandosi i voti delle liste aventi il medesimo contrassegno, ma ne sono escluse quelle liste che non abbiano conseguito a livello nazionale almeno il quattro per cento dei voti validi espressi. La ricorrente contesta precisa-

mente quest'ultima disposizione, sotto l'aspetto congiunto della ripartizione da effettuarsi in sede nazionale, anzichè circoscrizionale, e del *quorum* minimo del quattro per cento richiesto per concorrere al riparto. Verrebbero in tal modo vulnerati i diritti della minoranza di lingua tedesca e ladina e il principio della parità di diritti per i cittadini nella regione, qualunque sia il gruppo linguistico di appartenenza, sancito dal già menzionato articolo 2 dello Statuto speciale.

3. Così precisata nei suoi aspetti essenziali la questione, la Corte deve innanzi tutto affrontare il problema della estensione della garanzia di tutela e di parità assicurata alle minoranze di lingua tedesca e ladina dallo Statuto speciale, garanzia cui si collegano direttamente, o, per così dire, sullo sfondo i parametri costituzionali invocati.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, la suddetta garanzia sarebbe limitata all'ambito dell'autonomia regionale: non potrebbe quindi minimamente estendersi a norme attinenti alla formazione di organi nazionali ed in particolare al sistema di elezione della massima istituzione costituzionale, espressione diretta della sovranità popolare, qual è il Parlamento. Inoltre il mutamento del sistema elettorale sarebbe stato provocato da esigenze di interesse nazionale sulla scorta di una precisa indicazione referendaria. In ordine a quest'ultima affermazione è sufficiente richiamare, per dimostrarne l'infondatezza - come esattamente rileva la provincia ricorrente -, che la tutela delle minoranze linguistiche locali è espressamente compresa fra gli interessi nazionali dall'articolo 4 dello Statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige, e del resto questa Corte ha ricordato trattarsi "di un principio costituzionale che, affermato in via generale dall'articolo 6 della Costituzione ha nello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige un significato particolarmente pregnante" (cfr. sent. n. 242 del 1989). Tale principio, poi, come meglio si vedrà in seguito, non può non estendere la propria efficacia anche nei confronti del diritto all'elezione della rappresentanza politica.

4. Lo speciale regime che ne deriva è ulteriormente rafforzato dal fatto che esso costituisce l'esecuzione di un accordo internazionale, intervenuto fra il governo italiano ed il governo austriaco il 5 settembre 1946 (comunemente noto come l'accordo De Gasperi-Gruber), richiamato a sua volta dal Trattato di pace firmato a Parigi il 10 febbraio 1947. Vero è che a tale accordo è stata data esecuzione con legge ordinaria (è inconfidente pertanto il riferimento all'articolo 10 della Costituzione che riguarda soltanto le norme di diritto internazionale di carattere consuetudinario); ma esso costituisce pur sempre la migliore chiave interpretativa per comprendere la specialità dell'ordinamento autonomistico realizzato nel Trentino-Alto Adige (sentenza n. 242 del 1989 già citata).

Non si può quindi pienamente apprezzare la portata e il carattere di queste particolari garanzie se non si tengono nel conto dovuto i ben noti precedenti storici ed i problemi nazionali, etnici e culturali che sono a monte dell'accordo e della sua complessa e travagliata attuazione.

Il ricordato accordo De Gasperi-Gruber trovò immediata attuazione nello Statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige (articolata nelle due province autonome) approvato dalla Costituente il 26 febbraio 1948.

Negli anni che seguirono, le nuove controversie insorte hanno trovato composizione nell'accordo sul cosiddetto «pacchetto» di misure di revisione statutaria, sanzionate dalle modifiche allo Statuto speciale approvate con legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1; esse sono caratterizzate dal trasferimento di poteri e funzioni già della Regione alle province autonome e da maggiori garanzie per la minoranza (v. ad es., l'articolo 98 sopra citato). Sono poi state adottate le previste norme di attuazione, e infine nel 1992 lo scambio di note italo-austriaco ha dato atto del pieno soddisfacimento degli impegni assunti dall'Italia.

5. Per quanto ora più direttamente interessa, la questione cioè della rappresentanza politica, va ricordata la legge 30 dicem-

bre 1991, n. 422, con la quale sono state modificate le circoscrizioni territoriali dei collegi della regione Trentino-Alto Adige per l'elezione del Senato, in attuazione - secondo l'intitolazione della legge stessa - della misura 111 (del cosiddetto pacchetto) a favore della popolazione alto-atesina. Tale sistemazione dei collegi è stata salvaguardata, in deroga alla normativa generale, dall'art. 1 della nuova legge elettorale per il Senato, n. 276 del 4 agosto 1993. Anche nella nuova legge elettorale per la Camera, all'art. 7, comma 1, lettera a), è prevista una deroga ai principi e ai criteri generali, fissati per la delimitazione dei collegi, nelle zone in cui siano presenti minoranze linguistiche riconosciute.

Ma al di là dei richiami testuali, va aggiunto che giova all'interesse nazionale, cui è riferita la tutela delle minoranze linguistiche, ed al principio stesso dell'unità nazionale - la quale dalle autonomie speciali non viene inficiata, bensì rafforzata ed esaltata - che la minoranza possa esprimere la propria rappresentanza politica in condizioni di effettiva parità. Siffatte condizioni si sono realizzate dal 1948 ad oggi, ed infatti la minoranza di lingua tedesca ha potuto eleggere i propri deputati e senatori, nè ha avanzato alcuna particolare richiesta, se si eccettua quella relativa alle circoscrizioni territoriali dei collegi per l'elezione del Senato, risolta - come si è detto - dalla legge n. 422 del 1991 attuativa della misura n. 111 del «pacchetto».

6. Tornando dunque alla questione sottoposta al giudizio della Corte, una volta riconosciuto che alla minoranza di lingua tedesca e ladina è costituzionalmente garantito il diritto di esprimere in condizioni di effettiva parità la propria rappresentanza politica, si dovrebbe ora verificare se tale diritto sia compromesso dalla nuova legge elettorale oggetto di impugnazione.

La stessa provincia ricorrente ammette che, per quanto riguarda i deputati da eleggere nei collegi uninominali col metodo maggioritario, in numero di otto per la circoscrizione Trentino-Alto Adige, «non sorgono questioni», dato che i quattro collegi del Trentino e i quattro dell'Alto

Adige sono costituiti così da corrispondere «alla realtà etnica locale».

Contrasterebbe invece con il principio di parità e di tutela della minoranza la normativa prevista per l'elezione a scrutinio di lista dei due seggi residui attribuiti alla Regione; ciò a causa dell'assegnazione da effettuarsi in sede nazionale con la condizione del raggiungimento del *quorum* non inferiore al quattro per cento. Afferma la ricorrente che, ove la minoranza voglia esprimere la propria rappresentanza (come fino ad oggi è avvenuto), attraverso candidati e lista che si caratterizzino proprio sul connotato etnico linguistico culturale, si vedrebbe preclusa qualsiasi possibilità, anche in astratto, di concorrere all'assegnazione dei due seggi suddetti, data la consistenza numerica dell'elettorato di lingua tedesca e l'evidente impossibilità di presentare liste analoghe in altre circoscrizioni. Verrebbe così violato il diritto degli elettori appartenenti alla minoranza, diritto che, secondo la formulazione dell'art. 4 del Testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati n. 361 del 1957, come sostituito dall'articolo 1, lettera e) della legge n. 277 del 1993, si estrinseca nella disponibilità di due voti, uno per l'elezione del candidato nel collegio uninominale, uno per la scelta della lista ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale; d'altra parte la presentazione della lista nella circoscrizione è resa obbligatoria dalla legge, in quanto essa prevede (art. 18 del T.U. n. 361 del 1957, sostituito dall'art. 2, lettera c) della legge n. 277 del 1993) per i singoli candidati nei collegi uninominali il collegamento a liste «cui gli stessi aderiscono con l'accettazione della candidatura».

7. A questo punto, prima di procedere oltre nell'esame, il Collegio deve prioritariamente porsi il problema delle conseguenze che discenderebbero da un ipotetico riconoscimento della fondatezza della questione. Le soluzioni possibili per ovviare ai presunti vizi delle norme impugnate sarebbero invero diverse, come risulta innanzi tutto dai lavori preparatori della legge. Furono infatti presentati in Parlamento, sia alla Camera che al Senato,

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

emendamenti alternativi tendenti a risolvere il problema posto dalla minoranza di lingua tedesca (o da altre minoranze). In buona sostanza si chiedeva che l'attribuzione dei seggi assegnati alle liste col metodo proporzionale avvenisse per il Trentino-Alto Adige (e per il Friuli-Venezia Giulia) in sede circoscrizionale anzichè in sede nazionale. Ma venne anche formulato un altro emendamento tendente ad escludere dalla clausola di sbarramento le "liste di candidati, che rappresentino minoranze linguistiche riconosciute".

Queste due diverse soluzioni prospettate e respinte in sede parlamentare - cui la stessa Provincia autonoma fa riferimento nel ricorso -, non esauriscono comunque la gamma dei meccanismi correttivi in astratto configurabili.

8. Non essendovi, pertanto, di fronte ad una ipotetica illegittimità costituzionale, una soluzione obbligata ma una pluralità di soluzioni, questa Corte non potrebbe in alcun modo, secondo la propria costante giurisprudenza (cfr., ad esempio, sentenze nn. 194 del 1984, 109 del 1986, 1107 del 1988, 205 del 1992), sostituirsi al legislatore in una scelta a lui riservata. Va dunque dichiarata l'inammissibilità della questione.

Per questi motivi la Corte costituzionale dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 5 della legge 4 agosto 1993, n. 277 (Norme per l'elezione della Camera dei deputati), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 6, 10, 18, 48 e 49 della Costituzione e all'art. 2 dello Statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige, dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso in epigrafe».

Considerazioni conclusive dei proponenti del disegno di legge

Per concludere:

1) la questione sottoposta con il presente disegno di legge all'esame del Parlamento è di vitale importanza per i due gruppi etnici riconosciuti (tedesco e ladino) della regione Trentino-Alto Adige. Vedersi occultati o limitati nell'esercizio del proprio

«diritto elettorale» è estremamente grave, poichè la rappresentanza parlamentare è l'unica voce di rappresentanza in sede romana ed è anche l'unica base di colloquio fra il potere politico centrale (Governo) e le etnie.

È, quindi, una miopia ed è in totale contrasto con l'interesse dello Stato (tanto volentieri richiamato dall'Avvocatura dello Stato) voler limitare questo colloquio ed è controproducente e pericoloso creare nelle due minoranze riconosciute, che hanno dato prova di buona volontà, un patema d'animo, cioè quello stato d'animo di chi si sente oppresso e limitato nell'esercizio dei suoi diritti elettorali.

In sostanza si tratta di una questione di importanza vitale per i gruppi etnici tedesco e ladino che va subito (cioè prima dello scioglimento delle Camere) risolta dal Parlamento riconoscendo l'importanza costituzionale ed internazionale nonchè politica della questione, che in molti Stati è stata ragionevolmente risolta.

Senza dover andare troppo lontano, basta rimanere nell'Europa centrale, in Germania l'articolo 6 della legge elettorale prevede il superamento dello sbarramento per le minoranze nei singoli Stati della Federazione.

Anche la recente legge elettorale della Polonia (legge 28 maggio 1993, n. 295) prevede all'articolo 5.1 che «i comitati elettorali delle organizzazioni riconosciute delle minoranze etniche possono essere esonerati dalle condizioni indicate negli articoli 3.1 e 4, se rilasciano, davanti alla Commissione elettorale nazionale, un'apposita dichiarazione di merito almeno cinque giorni prima delle elezioni» e, pertanto, consente alle minoranze etniche riconosciute la possibilità di superare lo sbarramento previsto dagli articoli 3.1 (5 per cento) e 4 (7 per cento).

Eppure si tratta di due Stati in cui le minoranze linguistiche sono sparse e di minima consistenza.

E non si dica che non si può modificare prima delle elezioni la legge impugnata. Trattandosi di una legge ordinaria la modifica proposta dall'art. 1 della legge impugnata (nella circoscrizione del Trentino-

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Alto Adige la ripartizione si effettua in sede di Ufficio centrale circoscrizionale), può essere risolta in pochi giorni, o in poche settimane.

2) inoltre, il Parlamento vorrà tener presente che sulla base di quanto la Corte Costituzionale ha nella sostanza accertato, siano di fronte a una palese violazione del diritto elettorale dei Gruppi etnici tedesco e ladino, ovviamente limitato all'ambito territoriale della circoscrizione elettorale Trentino-Alto Adige per cui una elezione con la legge 4 agosto 1993, n. 277, sarebbe in tale

circoscrizione palesemente invalida, nulla ed inefficace.

Anche per questa ragione si impone procedere immediatamente alla modifica della legge elettorale in questione e per l'esattezza alla modifica dell'articolo 1, comma 1 lettera a), della legge 4 agosto 1993, n. 277, sostitutivo dell'articolo 1 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361.

DISEGNO DI LEGGE
—

Art. 1.

1. Al comma 2 dell'articolo 1 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, come sostituito dall'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge 4 agosto 1993, n. 277, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole «e per la circoscrizione elettorale Trentino-Alto Adige in sede di Ufficio centrale circoscrizionale».

Art. 2.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana.