

Rivista N°: 3/2015
DATA PUBBLICAZIONE: 24/07/2015

AUTORE: Flavio Guella*

LE GARANZIE PER LE MINORANZE LINGUISTICHE NEL SISTEMA ELETTORALE C.D. *ITALICUM*

1. I sistemi di tutela delle minoranze nella legislazione elettorale nazionale, tra ragioni storiche e diversità di strumenti (proporzionali e maggioritari, di Camera e Senato). 1.1. La riforma elettorale del 1993 e la relativa giurisprudenza costituzionale ed europea. – 1.2. Il sistema elettorale del 2005 e le ragioni della parziale conservazione del maggioritario. – 2. Le norme generali di protezione delle minoranze linguistiche riconosciute, tra ritaglio delle circoscrizioni (in tutte le Regioni) e soglia di sbarramento locale (nelle Regioni speciali). – 3. Le norme speciali di protezione delle minoranze linguistiche c.d. superprotette. – 3.1. Il collegio unico per la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. – 3.2. Il sistema misto per il Trentino-Alto Adige/Südtirol. – 4. Sistema elettorale e sistema politico nel modello di rappresentanza nazionale delle minoranze: asimmetrie, competenze e rimedi nel consolidamento delle tutele nell'Italicum.

1. I sistemi di tutela delle minoranze nella legislazione elettorale nazionale, tra ragioni storiche e diversità di strumenti (proporzionali e maggioritari, di Camera e Senato)

Con la legge 6 maggio 2015, n. 52 si è introdotto – per l'elezione della sola Camera dei deputati – un meccanismo proporzionale a doppio turno, con premio di maggioranza e soglia di sbarramento¹. Il c.d. *Italicum* si presenta quindi come un sistema elettorale che mira a determinare in modo chiaro un vincitore nazionale, temperando la capacità di rappresentanza tipica del proporzionale mediante soglie di sbarramento e – soprattutto – attraverso un consistente premio nazionale (del 55% dei seggi).

* Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Trento — flavio.guella@unitn.it

¹ Per primi commenti alla nuova legge elettorale, cfr. ad esempio A. RAUTI, *L'Italicum fra "liturgia" elettorale e prove di bipartitismo*, in *Rivista AIC*, fasc. 2, 2015; E. ROSSI, *Storia di un "falso"? L'Italicum e la "governabilità"*, A. Rauti, *I capilista "bloccati" nell'Italicum: una soluzione ragionevole?*, L. TRUCCO, *Candidature multiple ed Italicum*, tutti in *Forum di Quaderni costituzionali – Rassegna*, fasc. 6, 2015. Cfr. anche già N. ZANON, *Fare la legge elettorale "Sous l'oeil des russes"*, in *Rivista AIC*, fasc. 2, 2014.

Il tratto specifico del nuovo sistema, in questo senso, è costituito proprio dalla particolare entità del premio di maggioranza, che si è voluto rendere costituzionalmente conforme – evitando possibili future censure della Corte costituzionale, analoghe a quelle formulate nella sentenza 1/2014 e in cui era incorso il precedente meccanismo (premiabile per il partito o la coalizione di semplice maggioranza relativa)² – prevedendone l’assegnazione solo al raggiungimento del 40% dei consensi o, in alternativa, in esito ad un ulteriore turno di ballottaggio tra i due partiti più votati³.

In questo contesto proporzionale, ma fortemente corretto, si è ripresentata la necessità di garantire una giusta rappresentanza alle minoranze linguistiche storiche presenti sul territorio nazionale⁴, confermando – e riadattando – quanto consolidatosi nel regime preesistente.

1.1. La riforma elettorale del 1993 e la relativa giurisprudenza costituzionale ed europea

Se infatti fino al 1993 il sistema a funzionamento proporzionale puro⁵ garantiva di per sé la fedele rappresentanza delle minoranze linguistiche (vista l’assenza di soglie di sbarramento), successivamente in parallelo all’introduzione di un’ampia componente maggioritaria – ad opera delle leggi 4 agosto 1993 n. 276 e n. 277, c.d. *Mattarellum* – anche la residua quota proporzionale era stata razionalizzata dalla previsione di una soglia di sbarramento nazionale alla Camera (del 4%)⁶, che di fatto penalizzava le liste espressione di minoranze linguistiche.

² Per la precedente disciplina cfr. gli artt. 4, co. 2, 59 e 83, co. 1, n. 5 e co. 2 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, nel testo risultante dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270, e gli artt. 14, co. 1, e 17, co. 2 e 4, del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, nel testo risultante dalla legge n. 270 del 2005.

³ Per un esame del meccanismo di ballottaggio, cfr. nello specifico C. FUSARO, *Le critiche al ballottaggio dell'Italicum o del rifiuto di rafforzare la governabilità per via elettorale attraverso il premio alla lista*, in *Forum di Quaderni costituzionali – Rassegna*, fasc. 6, 2015.

⁴ Sul tema della rappresentanza elettorale delle minoranze linguistiche in generale cfr. F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, CEDAM, 2011, pp. 137 ss., e la più ampia dottrina ivi citata. Per trattazioni monografiche in materia si rinvia a U. HAIDER-QUERCIA, *La rappresentanza elettorale delle minoranze nazionali in Europa*, Padova, CEDAM, 2013 e O. PETERLINI, *Funzionamento dei sistemi elettorali e minoranze linguistiche*, Milano, Franco Angeli, 2012.

⁵ Con possibilità di fatto solo teorica di funzionamento maggioritario al Senato. L’opzione per il sistema proporzionale va ricondotta già alle elezioni dell’Assemblea Costituente e al decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74, su deliberazione della Consulta Nazionale del 23 febbraio 1946. Lo stesso meccanismo era poi stato trasfuso nella legge 20 gennaio 1948, n. 6 per l’elezione della Camera dei deputati (modificata dalla c.d. legge truffa, n. 148 del 1953, che aveva introdotto un premio di maggioranza di coalizione, poi subito abolito), mentre per il Senato della Repubblica la legge 6 febbraio 1948, n. 29 già conteneva minimi correttivi in senso maggioritario, ma operativi solo al raggiungimento di cifre elettorali non concretamente realizzabili nel panorama politico italiano della Prima Repubblica. La normativa descritta era inoltre stata sistematizzata in un apposito Testo Unico, con d.P.R. 30 marzo 1957 n. 361, dove si era consolidato il proporzionale puro come modello elettorale stabilmente accettato fino alle critiche – legate alla scarsa governabilità che il meccanismo avrebbe determinato – diffuse nei primi anni ‘90, e quindi al referendum abrogativo del 18 aprile 1993, che ha di fatto sollecitato la riforma in senso maggioritario del c.d. *Mattarellum*.

⁶ Si prevedeva infatti un maggioritario a turno unico per la ripartizione del 75% dei seggi parlamentari, con recupero proporzionale dei più votati non eletti per il Senato attraverso un meccanismo di calcolo denominato

Per sua natura, infatti, una forza politica che si ponga come partito territoriale c.d. di raccolta mira a garantire una rappresentanza di interessi settoriali, concorrendo solo in quelle parti del territorio nazionale in cui sono presenti le sue popolazioni di riferimento⁷; in tal modo, tuttavia, una soglia di sbarramento calcolata su base nazionale per sua natura esclude – non giuridicamente, ma “di fatto” – dal riparto dei seggi assegnati con il proporzionale proprio queste forze politiche (le quali, per interessi rappresentati, sono estranee alla competizione elettorale su base nazionale).

Rispetto a tali esiti penalizzanti “di fatto” per le minoranze la Corte costituzionale nella sentenza 438/1993 aveva avuto modo di affermare che, in linea di principio, il sistema elettorale deve tenere conto delle specificità della rappresentanza dei gruppi linguistici storici presenti sul territorio nazionale, ma tra la pluralità di modelli utilizzabili dal legislatore a tale scopo non è possibile – nell’ambito del sindacato di costituzionalità – individuare una singola soluzione obbligata⁸.

La Corte costituzionale aveva quindi riconosciuto che alla minoranza altoatesina di lingua tedesca (e ladina) è garantito il diritto di esprimere in condizioni di “effettiva” parità la propria rappresentanza politica, e che tale parità viene sostanzialmente compromessa da un sistema a scrutinio di lista per i seggi proporzionali, in quanto l’assegnazione era operata a livello unitario (e solo in caso di raggiungimento del quorum del 4%, su base nazionale). Proprio i lavori preparatori della legge elettorale evidenziavano però come la questione di costituzionalità proposta si estendesse al merito delle scelte politiche inerenti ai diversi modelli elettorali; gli emendamenti tendenti a risolvere il problema avevano infatti richiesto o l’attribuzione dei seggi assegnati alle liste col metodo proporzionale in sede circoscrizionale anziché in sede nazionale, o l’esclusione della clausola di sbarramento per le liste di candidati che rappresentino minoranze linguistiche riconosciute, evidenziando così la pluralità di possibili soluzioni e il carattere politico dell’opzione per l’una o per l’altra (all’interno di una gamma di meccanismi correttivi anche ulteriori rispetto a quelli emersi nel dibattito parlamentare).

L’inammissibilità della questione derivava quindi dall’impossibilità – nell’ambito dei modelli elettorali – di individuare una soluzione obbligata, e di fronte a tale pluralità di solu-

“scorporo” per il rimanente 25% dei seggi assegnati al Senato, e con un proporzionale con liste bloccate per il rimanente 25% dei seggi assegnati alla Camera, dove era previsto appunto uno sbarramento al 4%. Cfr. R. D’ALIMONTE, A. CHIARAMONTE, *Il Nuovo Sistema Elettorale Italiano: Quali Opportunità?*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 23, 1993, pp. 513 ss.

⁷ Per un’analisi comparata del fenomeno dei c.d. partiti di raccolta cfr. F. TRONCONI, *Identità etnica e competizione politica: un’analisi del voto ai partiti etnoregionalisti in Europa occidentale*, in *Rivista italiana di scienza politica*, fasc. 1, 2005, pp. 77 ss. Per la specifica esperienza altoatesina si rinvia a P. GIOVANETTI, *Alto Adige: il partito di raccolta e la democrazia bloccata*, in *Il Mulino*, fasc. 2, 2000, pp. 285 ss.

⁸ Per un commento che mette in luce i positivi profili di principio contenuti nella sentenza 438/1993, che in astratto riconosce la tutela delle minoranze in ambito elettorale come dovuta, cfr. S. BARTOLE, *Un caso di insoddisfacente “overruling” in tema di tutela delle minoranze in materia elettorale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 6, 1994, pp. 4095 ss., dove principalmente si rileva invece l’orientamento restrittivo incoerentemente assunto dalla medesima Corte con riguardo alle leggi elettorali regionali (per la tutela dei ladini trentini), nella sentenza 233/1994. Cfr. poi per ulteriori profili anche Corte cost. 356/1998.

zioni la Corte decideva sostanzialmente di non sostituirsi al legislatore al fine di non esorbitare dal piano della sola legittimità⁹. Soluzione ritenuta all'epoca quella decisamente preferibile, a fonte della delicatezza della materia elettorale (e relativa rilevanza politica delle diverse opzioni di merito), con conseguente adozione di un approccio di forte *self restraint*; approccio generale poi invece relativizzato dalla nota sentenza 1/2014, in cui il sindacato si è esteso alla ragionevolezza dei meccanismi elettorali (così che si è potuto qualificare come "distorsivo" un premio di maggioranze che determini una "eccessiva sovrarappresentazione", non imponendo appunto il raggiungimento di una soglia minima di voti alla lista, e come non ammissibili i meccanismi a "liste bloccate", qualora per ampio numero di candidati impediscano all'elettore di effettivamente scegliere i candidati da eleggere)¹⁰.

La posizione di *self restraint* era invece stata confermata all'epoca anche dalla Commissione EDU, alla quale si era chiesto di pronunciarsi anche rispetto alle insufficienze della motivazione della sentenza del giudice costituzionale italiano. Nel caso *Silvius Magnago e Südtiroler Volkspartei c. Italia* del 1996¹¹ il ricorso era stato infatti rigettato in quanto – nell'interpretazione della Commissione – non è possibile rinvenire nell'art. 3, Prot. 1, CEDU alcun vincolo per gli Stati contraenti rispetto all'opzione per un sistema elettorale in luogo di un altro, fermo il carattere libero e democratico delle elezioni, dal quale rimane esclusa qualunque obbligatorietà di previsione di forme di c.d. discriminazione positiva a favore delle minoranze¹².

In altri termini, tra gli scopi della Convenzione non è possibile individuare alcuna forma di tutela elettorale per le minoranze nazionali, i caratteri del diritto a elezioni libere e democratiche riferendosi alla sola dimensione nazionale. Rimarrebbe invece completamente all'interno del margine di apprezzamento degli Stati membri l'*an* e il *quomodo* della tutela dei

⁹ Seguendo in questo senso una costante giurisprudenza, già consolidatasi all'epoca in particolare nelle sentenze 194/1984, 109/1986, 1107/1988 e 205/1992.

¹⁰ Sentenza nella quale la pluralità di meccanismi perseguibili per garantire un'adeguata connessione tra assetto effettivo delle preferenze e rappresentanza non è stata considerata dalla Corte come ostativa della possibilità di annullare un sistema elettorale che non rispetta lo standard minimo di tale connessione (e in questo senso anche nel 1993 la Corte costituzionale avrebbe forse potuto interrogarsi sulla sufficienza dei collegi maggioritari a tutelare la rappresentanza delle minoranze nell'elezione nazionale, e sulla ragionevolezza in termini assoluti dell'esclusione dalla rappresentanza per la quota proporzionale, corrispondente ad un quarto dei seggi). Tra i numerosi commenti alla sentenza 1/2014 cfr. in particolare A. ANZON, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della Corte Costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 1, 2014, pp. 34 ss., per gli specifici profili dell'ingerenza o meno negli spazi della discrezionalità politica e della sovranità del Parlamento.

¹¹ *Silvius Magnago e Südtiroler Volkspartei c. Italia*, ricorso n. 25035/94, decisione del 15 aprile 1996.

¹² Ciò fermo restando che la Corte EDU (e prima la Commissione) ammette la compatibilità con l'art. 3 del Protocollo addizionale delle leggi elettorali che prevedono deroghe al principio dell'eguaglianza dei voti espressi nelle varie circoscrizioni elettorali se tali deviazioni sono volte a proteggere interessi meritevoli di tutela (come la partecipazione dei cittadini residenti in aree svantaggiate o – appunto – appartenenti a minoranze linguistiche). Cfr. Commissione EDU in *Kennedy Lindsay e altri c. Regno Unito*, ricorso n. 31699/96, decisione dell'8 marzo 1979; *X c. Islanda*, ricorso n. 8941/80, decisione dell'8 dicembre 1981; *Moureaux e altri c. Belgio*, ricorso n. 9267/81, decisione del 12 luglio 1983. Per una ricostruzione della giurisprudenza EDU in materia elettorale, cfr. M. STARITA, *Convenzione europea dei diritti umani e problemi di costituzionalità della legge elettorale italiana*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, fasc. 3, 2013, pp. 689 ss.

gruppi svantaggiati mediante azioni positive nell'ambito della rappresentanza politica, e il ruolo del legislatore nazionale è stato quindi considerato preminente in tutte le prospettive, impedendo un effettivo sindacato di legittimità sulle scelte di meccanismi elettorali pro-minoritari (del tutto carenti nel sistema misto – maggioritario e proporzionale – adottato nel 1993).

1.2. Il sistema elettorale del 2005 e le ragioni della parziale conservazione del maggioritario

A fronte di questo contesto giurisprudenziale, rimaneva aperta la possibilità di introdurre azioni positive – per la rappresentanza della minoranze linguistiche in Parlamento – solo mediante un intervento legislativo volutamente diretto a tale fine, e non in via pretoria per mezzo di pronunce manipolative della disciplina elettorale.

L'esperienza di specifica tutela delle minoranze linguistiche in contesto elettorale proporzionale si è così affermata proprio sul piano delle scelte positive, con la successiva riforma del sistema elettorale realizzata mediante la legge 21 dicembre 2005, n. 270 (il c.d. *Porcellum*), posto che una protezione dei gruppi minoritari mediante strumenti di elezione *ad hoc* si rendeva indispensabile a fronte dell'introduzione di un nuovo regime a carattere esclusivamente proporzionale e corretto¹³ (e quindi diverso tanto dal sistema proporzionale originario, privo di soglie e premi, quanto dal modello misto implementato negli anni '90, che accanto a un proporzionale corretto – e così non accessibile per le minoranze – prevedeva comunque un'ampia quota di seggi maggioritari in collegi uninominali di ridotte dimensioni, dove nella competizione il gruppo linguistico locale poteva plausibilmente risultare vittorioso).

In tale nuovo sistema, quindi, applicare il meccanismo proporzionale con soglie di sbarramento nazionali a tutto il territorio della Repubblica avrebbe nei fatti reso del tutto impossibile la rappresentanza delle minoranze linguistiche storiche, incapaci – anche se raccolte in un unico partito – di superare la soglia dei consensi necessaria a concorrere in una logica di rappresentanza di soli interessi unitari, anziché specifici.

Proprio per rendere non impossibile la presenza in Parlamento di tali forze politiche, nel nuovo modello sono stati introdotti meccanismi elettorali particolari¹⁴, diversificati per Camera e Senato, con un esercizio di quel potere di opzione tra diverse opzioni di tutela delle minoranze che la Corte costituzionale aveva definito sì necessario, ma rientrante nell'ambito delle scelte politiche (di merito), e che la Commissione EDU aveva del tutto la-

¹³ Tra i numerosi commenti, per un inquadramento della normativa del 2005 cfr. R. BALDUZZI, M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 6, 2005, pp. 5179 ss.; A. GIGLIOTTI, *Pro e contro delle nuove leggi elettorali per la Camera e il Senato*, in *Nomos*, fasc. 3, 2005, pp. 67 ss.; E. MOSTACCI, *Un maggioritario in abito proporzionale: perplesse considerazioni su alcuni aspetti essenziali del nuovo sistema elettorale, disegnato dalla legge n. 270 del 21 dicembre 2005*, in fasc. 3, *Nomos*, 2005, pp. 87 ss.; T.E. FROSINI, *Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?*, in *Rassegna Parlamentare*, fasc. 1, 2006, pp. 45 ss.

¹⁴ Per una critica alla disomogeneità e discriminatorietà di tali strumenti, cfr. però D. BONAMORE, *Illogicità e incostituzionalità della legge elettorale n. 270 del 2005, con speciale riguardo alla minoranze linguistiche*, in *Il Diritto di famiglia e delle persone*, fasc. 4, pt. 2, 2006, pp. 1938 ss.

sciato al margine di apprezzamento degli Stati membri, escludendone anche la necessarietà (ferma comunque la riconducibilità della necessità di una qualche forma di rappresentanza non solo all'art. 6 della Costituzione, ma anche – sul piano internazionale – allo spirito di strumenti ulteriori rispetto alla CEDU, anche se dotati di minor forza vincolante¹⁵).

Per quanto riguarda in particolare i meccanismi correttivi adottati, alla Camera – dove si confermava il nuovo regime proporzionale puro anche nei territori di insediamento storico delle minoranze linguistiche più consistenti – erano state esonerate dal regime di soglie nazionali differenziate¹⁶ quelle liste che potevano essere considerate espressive di gruppi linguistici tutelati, in quanto rientranti nei territori delle Regioni a Statuto speciale¹⁷. Per queste liste era infatti stata fissata una soglia del 20% a livello circoscrizionale, sostitutiva della competizione su base nazionale, il che si traduceva pertanto non in una garanzia di risultato (con elezione assicurata e seggi riservati) ma nella possibilità di concorrere davvero – e di fatto – paritariamente con i partiti politici nazionali, apprezzando il carattere locale della competizione per la rappresentanza degli interessi dei gruppi minoritari¹⁸.

Questa soluzione si era resa necessaria appunto solo nel 2005, proprio perché il sistema era diventato completamente proporzionale e le minoranze linguistiche sarebbero quindi rimaste – in assenza di loro accordi di coalizione con liste nazionali¹⁹ – del tutto escluse dalla Camera, dove era venuta meno l'assegnazione di seggi anche mediante collegi uninominali maggioritari.

Questa estensione circoscrizionale delle soglie di sbarramento avrebbe costituito invece una deroga di portata minore nel contesto del nuovo sistema elettorale del Senato, dove già la Costituzione aveva indotto il legislatore del 2005 a prevedere – per tutto il territorio nazionale – premi di maggioranza e soglie su base regionale²⁰. A fronte di questa opzione generale, si era quindi voluto esprimere la specialità della tutela dei gruppi linguistici minoritari più consistenti – ed in particolare, quindi, del gruppo di lingua tedesca e ladina del Tren-

¹⁵ Per approfondimenti sugli standard internazionali – specie di *soft law* – in materia di sistemi elettorali e minoranze nazionali cfr. M. WELLER, K. NOBBS (eds.), *Political Participation of Minorities. A commentary of International Standards and Practices*, Oxford University Press, 2010. Cfr. anche, per la definizione degli standard anche esterni all'ordinamento costituzionale nazionale italiano, S. WHEATLEY, *Non-Discrimination and Equality in the Right of Political Participation of Minorities*, in *JEMIE*, n. 3, 2002 e A. VERSTICHEL, *Participation, Representation and Identity. The Right of Persons Belonging to Minorities to Effective Participation in Public Affairs*, Antwerp, 2009.

¹⁶ Soglie del 10% per le coalizioni, del 4% per le liste non coalizzate e del 2% per le liste coalizzate.

¹⁷ Circa i requisiti, ricavabili dal testo normativo, per individuare tali liste, cfr. U. HAIDER-QUERCIA, *La rappresentanza elettorale delle minoranze nazionali in Europa*, cit., p. 110.

¹⁸ Su tali basi, i partiti di raccolta che sono riusciti a garantire una costante presenza nel Parlamento nazionale alle proprie minoranze di riferimento sono stati, tendenzialmente, la *Südtiroler Volkspartei* per l'Alto Adige e l'*Union Valdôtaine* per la Valle d'Aosta.

¹⁹ Per la *Südtiroler Volkspartei* ciò avvenuto in tutte le successive tornate elettorali, il che ha però rappresentato una soluzione esclusivamente politica, non formale (nel 1996 alleandosi con il PPI, nel 2001 nell'Ulivo, nel 2006 nell'Unione, mentre con il nuovo sistema elettorale l'esigenza di alleanze si è comunque presentata sul piano politico, nel 2008 con una sostanziale "desistenza" con il PD e nel 2013 presentandosi in "Italia. Bene Comune").

²⁰ Cfr. art. 57, co. 1, Cost.

tino-Alto Adige/*Südtirol*, e franco-provenzale della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*– mediante meccanismi di rappresentanza specifici e ulteriormente protettivi della dimensione locale della competizione; non ci si era cioè accontentati della base regionale nell'individuazione delle soglie significative, ma si era più radicalmente optato per la conservazione – a beneficio dei territori delle due Regioni speciali interessate – del sistema maggioritario per il Senato (o meglio, del relativo sistema misto, come derivante dalla riforma del 1993).

Infatti, proprio la delimitata distribuzione geografica delle minoranze linguistiche presenti nelle circoscrizioni di tali Regioni consigliava di mantenere il sistema previgente, articolato in un collegio unico per la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, ad assegnazione maggioritaria *plurality*, e in sei collegi per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, anch'essi a uninominale secco ma affiancati da un ulteriore settimo seggio da assegnare con il recupero proporzionale. Ciò tanto per una specifica scelta politica, quanto per la particolare delicatezza del regime elettorale della Camera alta, che era stato specificamente preso in considerazione dalla misura 111 del c.d. Pacchetto per l'Alto Adige²¹, il quale aveva già portato alla modifica delle circoscrizioni del Senato (poi ridisegnate dalla legge 30 dicembre 1991, n. 422 per riequilibrare i collegi tra Trento e Bolzano, su basi di eguale consistenza demografica)²².

Anche a fronte di questi vincoli consolidati nell'ambito della risoluzione della questione sudtirolese, poi riconsiderati nel modello misto del 1993, il legislatore del 2005 aveva quindi ritenuto preferibile non intervenire ulteriormente, conservando per il Senato – in riferimento alla Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, nonché al collegio unico per la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* – quanto già applicato e sperimentato in precedenza, per evitare un'omogeneizzazione del meccanismo elettorale con le altre Regioni, e possibili contestazioni.

Proprio su questo assetto normativo, così articolato e differenziato, si è inserita la nuova legge elettorale del 2015. Il meccanismo sviluppato per la tutela delle minoranze linguistiche nell'ambito del c.d. *Italicum* ha pertanto dovuto operare una crasi dei diversi modelli di tutela, posto che disciplinando solo l'elezione della Camera (in attesa della riforma costituzionale che sopprimerebbe l'elettività del Senato²³), e intervenendo con un meccanismo pro-

²¹ Parte IV - Misure da adottare con appositi provvedimenti legislativi, misura 111: "Modifica delle circoscrizioni elettorali per le elezioni del Senato, allo scopo di favorire la partecipazione al Parlamento dei rappresentanti dei gruppi linguistici italiano e tedesco della provincia di Bolzano, in proporzione alla consistenza dei gruppi stessi (modifica della legge 27 febbraio 1958, n. 64)".

²² La sistemazione dei collegi operata dalla legge 30 dicembre 1991 n. 422 in attuazione della misura 111 del c.d. Pacchetto è stata salvaguardata, in deroga alla normativa generale, dall'art. 1 della legge elettorale per il Senato 4 agosto 1993 n. 276, e anche nella legge elettorale per la Camera, all'art. 7, co. 1, lett. a), era stata prevista una coerente deroga ai principi e ai criteri generali, fissati per la delimitazione dei collegi, nelle zone in cui siano presenti minoranze linguistiche riconosciute.

²³ L'*Italicum* disciplina quindi l'elezione della sola Camera dei deputati a decorrere dal 1° luglio 2016, mentre per il Senato non si dispone alcuna innovazione. Qualora la riforma costituzionale in discussione (A.S. S.1429-B, in corso di esame in Commissione) dovesse essere approvata prima delle prossime elezioni, il Senato non necessiterebbe più di una propria legge elettorale (ai sensi dell'art. 57 Cost., in prospettiva novellato, disponendosi che "Il Senato della Repubblica è composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica. I Consigli regionali

porzionale particolarmente penalizzante per le minoranze (vista non solo la soglia di sbarramento, ma anche il ballottaggio), si è resa necessaria una conservazione delle garanzie già acquisite, ma riadattate al nuovo contesto e concentrate nell'elezione di una sola assemblea.

Si sono quindi recuperati elementi di tutela propri dei modelli precedenti, sviluppati sia per la Camera che per il Senato, e si è prevista tanto una deroga alla soglia di sbarramento nazionale valevole per tutte le Regioni speciali i cui Statuti tutelano le minoranze linguistiche²⁴, quanto la presenza di collegi uninominali (assegnati con metodo maggioritario) per i gruppi minoritari più consistenti²⁵; il tutto arricchito da previsioni ulteriori di carattere generale relative al ritaglio delle circoscrizioni, a eventuale protezione delle minoranze linguistiche minori collocate anche al di fuori delle Regioni speciali.

2. Le norme generali di protezione delle minoranze linguistiche riconosciute, tra ritaglio delle circoscrizioni (in tutte le Regioni) e soglia di sbarramento locale (nelle Regioni speciali)

Nel sistema della nuova legge elettorale tutte le minoranze linguistiche riconosciute – e quindi quelle individuate dalla legge 15 dicembre 1999, n. 482 anche fuori dei territori delle Regioni speciali²⁶ – godono di una garanzia minima consistente nella prescrizione di criteri per il ritaglio delle cento circoscrizioni plurinominali in cui è ripartito il territorio nazionale (ad esclusione di Trentino Alto Adige/*Südtirol* e Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*)²⁷; definizione dei confini delle circoscrizioni che deve quindi essere operata secondo un riparto dei territori che sia sensibile alla distribuzione geografica delle minoranze storiche.

Nella costruzione dei sistemi elettorali il ritaglio dei collegi – secondo le logiche del c.d. *gerrymandering* – si presenta infatti come il primo momento di promozione o repressione delle minoranze e dei gruppi in generale, posto che proprio mediante tali decisioni è data la possibilità al legislatore o di raggruppare i gruppi minoritari in modo da garantire loro

e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano eleggono, con metodo proporzionale, i senatori tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori.”). Se al contrario la riforma costituzionale non dovesse essere operata, all'elezione del Senato dovrà essere applicato il c.d. *Consultellum*, cioè il sistema elettorale risultante dall'annullamento parziale ad opera di Corte cost. 1/2014 del modello in vigore dal 2005 (un sistema proporzionale semi-puro, nel quale risulta assente il premio di maggioranza, come nella Prima Repubblica, pur permanendo il complesso di soglie di sbarramento, assente – in tale estensione – prima del 1993, e che dovrebbe comunque essere integrato con un sistema di preferenze).

²⁴ Cfr. *infra* il seguente par. 2.

²⁵ Cfr. *infra* i par. *sub* 3.

²⁶ Per l'individuazione delle minoranze riconosciute cfr. l'art. 2 della legge quadro: “In attuazione dell'articolo 6 della Costituzione e in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali, la Repubblica tutela la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo”.

²⁷ L'elevato numero delle circoscrizioni è strumentale alla logica dei c.d. listini, sostanzialmente indicata dalla Corte cost. 1/2014 come unica modalità legittima per poter introdurre liste bloccate. Cfr. il punto 5.1. del considerato in diritto della sentenza citata.

l'accesso almeno in alcune circoscrizioni oppure, al contrario, di ripartire artificiosamente i medesimi gruppi in territori diversi, in modo da diluirne ulteriormente il peso elettorale²⁸.

La legge 6 maggio 2015, n. 52 all'art. 4, co. 1, lett. c) prescrive pertanto che nelle zone in cui sono presenti minoranze linguistiche riconosciute la delimitazione dei collegi – anche in deroga ai principi e ai criteri ordinariamente indicati dalla medesima disposizione per l'individuazione dei relativi ambiti geografici²⁹ – deve tenere conto dell'esigenza di agevolare l'inclusione di ciascun gruppo minoritario nel minor numero possibile di collegi. Inoltre, la lett. g) detta delle prescrizioni specifiche per la minoranza slovena, disponendo che nella circoscrizione del Friuli-Venezia Giulia uno dei collegi plurinominali è costituito in modo da favorire l'accesso alla rappresentanza dei candidati espressione di tale minoranza linguistica³⁰.

Su queste basi il Governo è stato delegato ad adottare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della nuova legge elettorale, un decreto legislativo per la determinazione dei collegi plurinominali nell'ambito di ciascuna circoscrizione di cui alla tabella A allegata al d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (come sostituita dalla stessa nuova legge elettorale del 2015)³¹. Ciò vale quindi per tutto il territorio nazionale, l'*Italicum* avendo così previsto una concreta base di partenza affinché anche per le minoranze linguistiche collocate fuori delle Regioni speciali possano accedere – su basi non già pregiudizialmente svantaggiose – ad una qualche maggiore chance di rappresentanza in sede di elezioni nazionali³².

²⁸ Per una ricostruzione monografica recente sulla delimitazione dei distretti elettorali negli Stati Uniti, dove si è registrata la maggiore attenzione per il tema in connessione con la segregazione e desegregazione razziale, cfr. E.J. ENGSTROM, *Partisan Gerrymandering and the Construction of American Democracy*, University of Michigan Press, 2013. Il *Gerrymandering* consiste appunto nell'unire o separare artificiosamente porzioni di territorio lontane geograficamente ma contigue per l'orientamento politico o per l'appartenenza etnica della popolazione; quando invece i seggi sono attribuiti ai collegi plurinominali senza proporzione con la consistenza demografica si parla, più precisamente, di *malapportioning*. Nella letteratura italiana cfr. l'analisi di D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia. Un'analisi comparata*, Bologna, Il Mulino, 2008.

²⁹ Per quanto riguarda gli ordinari criteri di individuazione dei confini va notato che – ex lett. b) – i collegi plurinominali sono costituiti in ciascuna circoscrizione in numero determinato con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti in proporzione al numero di seggi assegnati secondo la ripartizione effettuata ai sensi dell'articolo 56 della Costituzione, e la popolazione di ciascun collegio può scostarsi dalla media della popolazione dei collegi della circoscrizione di non oltre il 20% in eccesso o in difetto. Inoltre – exlett. c) – sono garantite la coerenza del bacino territoriale di ciascun collegio e, di norma, la sua omogeneità economico-sociale e delle caratteristiche storico-culturali, nonché la continuità del territorio di ciascun collegio, salvo il caso in cui il territorio stesso comprenda porzioni insulari. I collegi, di norma, non possono dividere il territorio comunale, salvo il caso dei comuni che, per le loro dimensioni demografiche, comprendano al loro interno più collegi (in quest'ultimo caso, ove possibile, il comune deve essere suddiviso in collegi formati mediante l'accorpamento dei territori dei collegi uninominali stabiliti dal decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 536, per l'elezione della Camera dei deputati).

³⁰ Ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 febbraio 2001, n. 38.

³¹ Il decreto legislativo è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il 7 luglio 2015, e trasmesso alle Commissioni affari costituzionali per il relativo parere. Sono così stati definiti i cento collegi previsti dall'*Italicum*, tendenzialmente avvalendosi delle preesistenti ripartizioni in collegi uninominali accorpandoli in ambiti comunque di ridotta dimensione, ai quali sono stati assegnati i seggi in un numero variabile tra tre e nove, in base all'ampiezza.

³² Per ulteriori spunti sulle richieste e sugli spazi per una maggiore rappresentanza dei gruppi linguistici storici di più esigua dimensione cfr. *infra* il par. 4.

Inoltre, accanto al profilo di tutela dell'estensione dei collegi, per le sole minoranze linguistiche presenti nelle Regioni speciali è stato recuperato anche il meccanismo di deroga al premio di maggioranza nazionale, come già sperimentato per le elezioni della stessa Camera dei deputati con il sistema elettorale del 2005; sistema che nei casi delle c.d. minoranze superprotette è comunque in concreto applicabile – al di là dei profili di incidenza sull'aggregato delle cifre elettorali unitarie³³ – solo per i seggi non assegnati con metodo maggioritario, posta l'ulteriore specialità di tali ordinamenti regionali.

Infatti, l'art. 2, co. 25, della legge 6 maggio 2015, n. 52 ha modificato l'art. 83 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 in modo da prevedere che l'Ufficio elettorale centrale nazionale, una volta ricevuti gli estratti dei verbali da tutti gli Uffici centrali circoscrizionali, deve individuare come concorrenti al riparto non solamente le liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 3% dei voti validi espressi (secondo quella che è la soglia di sbarramento ordinaria), ma anche quelle liste che siano rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute³⁴; cioè quelle liste che sono state presentate esclusivamente in una Regione ad autonomia speciale il cui Statuto preveda una particolare tutela di tali gruppi minoritari e che abbiano superato la diversa soglia del 20% dei voti validi espressi nella Regione medesima.

In questo modo si è introdotto un regime privilegiato per le liste che presentano – contemporaneamente – le caratteristiche della rappresentatività di minoranze linguistiche riconosciute, della collocazione in una Regione speciale per la quale lo Statuto preveda una specifica tutela per il gruppo alloglotto, del conseguimento del 20% delle preferenze su base regionale e, inoltre, dell'esclusività della rappresentanza degli interessi locali, posto che per concorrere mediante tale regime privilegiato è necessario che la lista sia stata presentata nella sola Regione interessata (dovendosi quindi trattare di veri partiti territoriali di raccolta, non presenti in altre aree del paese).

3. Le norme speciali di protezione delle minoranze linguistiche c.d. superprotette

Tale secondo profilo di tutela è astrattamente applicabile non solo a Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, dove sono presenti le minoranze linguistiche più consistenti sul piano numerico e i partiti etnici che tradizionalmente sono riusciti ad ottenere rappresentanza a livello nazionale³⁵, ma anche in Friuli-Venezia Giulia (per le cui minoranze lo Statuto dispone – sebbene in modo generico – all'art. 3)³⁶, mentre per la Sicilia e la Sar-

³³ Nel senso che solo i voti dei partiti di raccolta che raggiungono il 20% delle preferenze concorrono a definire l'aggregato dei voti utilmente espressi su cui poi sono parametrati i risultati totali, utili ad esempio per individuare il raggiungimento o meno della soglia del 40% delle preferenze necessaria per omettere il secondo turno di ballottaggio.

³⁴ Sono i medesimi criteri già introdotti dall'art. 1, co. 12, della legge elettorale 21 dicembre 2005, n. 270.

³⁵ La *Südtiroler Volkspartei* per l'Alto Adige e l'*Union Valdôtaine* per la Valle d'Aosta.

³⁶ Disposizione a carattere generale, ai sensi della quale "Nella Regione è riconosciuta parità di diritti e di trattamento a tutti i cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, con la salvaguardia delle rispettive caratteristiche etniche e culturali". Va notato peraltro che le forze politiche territoriali in Friuli-Venezia

degna in Statuto difettano del tutto previsioni specifiche di tutela per le minoranze linguistiche, pur presenti nel relativo territorio³⁷.

Per le prime due Regioni, inoltre, si prevede ancora un regime ulteriormente speciale, che conferisce specifica rilevanza ai territori di insediamento storico dei maggiori gruppi tedescofono e francofono presenti in Italia, riconoscendo loro anche in sede elettorale il godimento di uno specifico status di minoranze c.d. superprotette.

In particolare, con riferimento alla Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* è stato istituito fin dal 1948 un singolo collegio uninominale, che garantisce la separatezza della minoranza francofona – pur numericamente esigua – dalle più ampie circoscrizioni contigue³⁸. Per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, invece, a partire dal 2005 – quando la riforma elettorale aveva introdotto appunto il premio nazionale di maggioranza in un sistema non più misto – il legislatore ha previsto disposizioni speciali anche nel meccanismo elettorale (ulteriori rispetto all'attenzione, già prima presente, per il tema delle circoscrizioni); disposizioni consistenti tanto nell'innalzamento della soglia di sbarramento per la Camera, quanto in una conservazione del sistema maggioritario con collegi uninominali al Senato, che l'*Italicum* ha appunto a sua volta recuperato – nell'ambito di un modello misto – anche per l'elezione dei deputati delle due Province autonome³⁹.

3.1. Il collegio unico per la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*

La legge 6 maggio 2015, n. 52 riconosce quindi la permanenza del collegio unico per la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, come già disciplinato in passato secondo le logiche della competizione uninominale *plurality* (e quindi maggioritaria a turno unico), riconsiderandolo poi ai fini dei nuovi equilibri nazionali determinati dall'*Italicum*, con le cui nuove logiche il sistema valdostano è stato quindi coordinato⁴⁰.

Infatti, per quanto riguarda la struttura uninominale del collegio, all'art. 92, co. 3, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 si dispone che l'elettore esprime un voto unico, tracciando o un unico segno sul contrassegno della lista prescelta (o di una delle liste cui è collegato il candidato nel collegio uninominale), valido anche in favore del candidato nel collegio uninominale, ovvero contrassegnando il nominativo del candidato nel collegio uninominale, in tal caso im-

Giulia si collocano in un sistema partitico locale nel quale non hanno assunto un ruolo "di raccolta" rilevante a livello nazionale, in quanto per dimensione le esperienze dei partiti sloveni – quali il *Slovenska Skupnost* – tendono ad accedere alla rappresentanza solo a livello regionale (pur presentandosi anche alle elezioni nazionali, solitamente in connessione con SVP e altre liste territoriali).

³⁷ E riconosciute specificamente anche dalla legislazione, in particolare dall'art. 2 della legge quadro 15 dicembre 1999, n. 482, per quanto riguarda l'albanese (in Sicilia) e la stessa lingua sarda.

³⁸ Cfr. *infra* il par. 3.1.

³⁹ Cfr. *infra* il par. 3.2.

⁴⁰ Cfr. gli artt. 66 e 67 del decreto legge 10 marzo 1946, n. 74 e l'art. 22 del decreto legislativo 7 settembre 1945, n. 545.

plicitamente esprimendo la propria preferenza anche in favore della lista cui questi è collegato (purché il candidato sia collegato ad una sola lista)⁴¹.

Inoltre, per coordinare il risultato locale con gli esiti delle elezioni nazionali, all'art. 93, lett. c), del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 si dispone circa le modalità di determinazione della cifra elettorale di ciascun candidato nel collegio uninominale. L'Ufficio centrale circoscrizionale comunica infatti a tal fine il nominativo del candidato eletto deputato all'Ufficio centrale nazionale, con indicazione anche della lista (o delle liste) alle quali è collegato e il totale dei voti validi conseguiti da ciascuna lista⁴², nonché il totale dei voti validi nel collegio e i seggi provvisoriamente assegnati⁴³. Ciò in modo che anche la popolazione valdostana possa poi concorrere al turno di ballottaggio, senza che il sistema elettorale del deputato per la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* risulti totalmente separato da quello nazionale, e – in questo senso – la scheda per il ballottaggio è quindi poi la medesima con la quale la votazione si svolge sull'intero territorio nazionale (il maggioritario uninominale per la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* esprimendosi appunto a turno unico anche nel caso la competizione per il proporzionale nazionale richiedesse poi il secondo turno).

Così l'art. 2, co. 30, della riforma del 2015 modifica anche l'art. 92 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, prevedendo al primo comma un numero 1 *bis*) in base al quale i voti espressi nel collegio della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* sono computati dall'Ufficio centrale nazionale nella determinazione della cifra elettorale nazionale di ciascuna lista quando questa concorre alla determinazione del numero di voti considerato come soglia di accesso alla ripartizione dei seggi e alla determinazione della lista che ha ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale. Si tiene quindi conto delle preferenze valdostane al fine dell'assegnazione del premio di maggioranza nazionale, mentre dei voti espressi nel collegio della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* – posta l'autonomia del relativo sistema elettorale, che concorre agli esiti aggregati ma non ne è direttamente condizionato – non si tiene conto ai fini dell'attribuzione dei seggi nelle singole altre circoscrizioni presenti sul territorio nazionale.

Ciò fermo restando che il seggio attribuito nel collegio della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* è computato nel numero dei seggi ottenuti dalla lista che ha ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale; profilo, questo, rilevante qualora il candidato nel collegio uninominale sia contraddistinto dal medesimo contrassegno di quella lista, o quando tale lista si trovi ad essere collegata al candidato proclamato eletto (assieme ad altre liste), anche per questo dovendosi quindi rilevare che il sistema elettorale della Regione non è del tutto separato da quello nazionale (in quanto se il deputato valdostano fosse espressione della lista nazionale maggioritaria – o alla stessa collegato, in una coalizione “locale” – andrebbe appunto

⁴¹ Il voto espresso contrassegnando il nominativo del candidato nel collegio uninominale collegato a più liste è invece voto valido in favore del candidato medesimo, ma non è attribuito ad alcuna delle liste cui questi è collegato.

⁴² Di cui all'articolo 14 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361.

⁴³ Secondo le modalità di cui all'art. 93 *quater*, co. 6, dal secondo al quinto periodo.

anch'egli computato nella quota premiale)⁴⁴. E proprio in tali profili di solo parziale separazione (e di condizionamento, per alcuni profili unidirezionale e per altri reciproco, delle arene proporzionale nazionale e maggioritaria locale) risiede la complessità del modello di tutela elettorale mediante previsione di un collegio speciale, conservato ed adeguato ai due turni del nuovo sistema *Italicum*.

3.2. Il sistema misto per il Trentino-Alto Adige/Südtirol

Il modello di tutela che presenta maggiore complessità è poi quello del Trentino-Alto Adige/Südtirol, dove rimangono valide le prescrizioni sul ritaglio delle circoscrizioni (già fatte oggetto, per il Senato, della citata misura n. 111 del c.d. Pacchetto⁴⁵) e la soglia di sbarramento maggiorata del 20%, ma espressa su base regionale; prescrizioni che sono però state calate in un sistema elettorale diverso da quello nazionale, e specificamente costruito per il contesto di necessaria tutela tanto della minoranza tedescofona, quanto del gruppo italianofono (a sua volta localmente minoritario) dell'Alto Adige⁴⁶. L'*Italicum* ha così recuperato gli elementi di tutela consolidati in precedenza sia per la Camera che per il Senato, fondendoli in un nuovo strumento unitario il quale – nell'elezione della sola Camera (in prospettiva, con un Senato non più elettivo) – garantisca tutti i profili di equilibrio istituzionale precedentemente affidati ai due diversi sistemi elettorali, applicati alle due assemblee⁴⁷.

Per la rappresentanza del Trentino-Alto Adige/Südtirol nella Camera dei deputati è oggi quindi previsto un sistema elettorale misto⁴⁸ del tipo maggioritario a compensazione proporzionale, con voto c.d. fuso e scorporo parziale, congeniato al fine di favorire gli sconfitti del maggioritario.

Il sistema è in sostanza articolato in una componente maggioritaria, con la quale vengono assegnati un numero fisso di seggi (corrispondenti a collegi uninominali), e in una componente proporzionale per l'attribuzione dei seggi residui; la componente proporzionale è poi costruita mediante meccanismi che garantiscono da un lato l'integrazione del suo funzionamento con la componente maggioritaria (per impiegare i seggi proporzionali in correzione dell'arena maggioritaria) e mediante strumenti che, d'altro lato, coordinano i risultati della

⁴⁴ Si prevede inoltre un numero 2 *bis* ai sensi del quale le liste di cui all'art. 14 del testo unico presentano i candidati, ad esse collegati, nel collegio uninominale. Alla presentazione delle candidature nel collegio uninominale della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* si applicano quindi le disposizioni di cui all'articolo 93 *bis*, co. 3, periodi da uno a sei, nonché le disposizioni di cui ai commi 4 e 6 del medesimo articolo.

⁴⁵ Cfr. *supra* al par. 1.2.

⁴⁶ Sull'evoluzione della disciplina elettorale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol si rinvia ancora a O. PETERLINI, *Funzionamento dei sistemi elettorali e minoranze linguistiche*, cit., pp. 85 ss.

⁴⁷ Cfr. ancora A.S. S.1429-B e, in caso di mancato esito positivo dell'iter di riforma costituzionale, la possibilità di applicare il c.d. *Consultellum* (sistema proporzionale semi-puro risultante dall'annullamento parziale della legge elettorale del 2005 ad opera della Corte costituzionale, per il quale si porrebbero però comunque problemi di integrazione a fronte delle censure di costituzionalità relative al sistema delle preferenze).

⁴⁸ Sulla nozione di sistema elettorale misto, oltre a quanto di seguito rilevato in materia di c.d. voto fuso, cfr. in generale L. MASSICOTTE, A. BLAIS, *Mixed Electoral Systems: A Conceptual and Empirical Survey*, in *Electoral Studies*, n. 3, 1999, pp. 341 ss.

competizione proporzionale in Regione con quelli della competizione elettorale nazionale (per evitare discrasie, posto che – in particolare – anche l'elettorato del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* deve poter concorrere all'eventuale turno di ballottaggio).

Per quanto riguarda in primo luogo la componente di funzionamento maggioritario, sono stati quindi riutilizzati anche alla Camera i collegi uninominali già previsti dalla legge elettorale del 1993⁴⁹; ciò mediante seggi ancora assegnati con metodo maggioritario secco (sempre a turno unico), nonostante la potenziale presenza – a livello nazionale – di un turno di ballottaggio (peraltro solo eventuale, il che evidentemente sconsigliava il passaggio a un sistema uninominale *majority*). Tali collegi uninominali avevano peraltro continuato ad essere impiegati in Regione per la sola elezione dei senatori, mentre nel 2005 alla Camera si era comunque optato per il proporzionale; tuttavia, in vista appunto del loro potenziale abbandono per il Senato in caso di prossima revisione costituzionale⁵⁰, l'elemento di equilibrio politico a tutela delle minoranze insito nell'assegnazione di seggi su base fortemente territoriale (secondo un sistema di *first past the post*) è stato conservato trasladandolo a parte della rappresentanza alla Camera.

Più in dettaglio, i deputati eletti con il maggioritario sono complessivamente otto, con quattro collegi uninominali per ciascuna delle due Province autonome. Tale riparto delle circoscrizioni conserva quindi al sistema elettorale un elemento di equilibrio politico, perfezionato nell'ambito della chiusura del Pacchetto⁵¹, e di ciò rimane traccia esplicita anche nelle prescrizioni della delega al Governo; infatti, nel fissare i collegi elettorali per la circoscrizione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* l'esecutivo è vincolato tanto ad osservare il numero fisso di otto collegi uninominali, quanto a determinarne estensione e confini in base ai principi e criteri direttivi già enunciati all'art. 7 della legge 4 agosto 1993, n. 277, assicurando che il territorio di ciascun collegio sia compreso in una sola circoscrizione provinciale⁵².

L'assegnazione dei seggi avviene quindi sulla base di una competizione diretta tra candidati, con elezione in un singolo turno del candidato che ottenga la maggioranza relativa, e ciò garantisce – a tutela delle minoranze – che in ciascuna circoscrizione (se correttamente ritagliata) possa emergere la rappresentanza della popolazione che localmente è maggioritaria, pur essendo in termini assoluti (a livello nazionale) estremamente esigua. Il sistema *first past the post* è quindi pro-minoritario dato lo specifico contesto di concentrazione geografica del gruppo linguistico tedesco(e ladino) dell'Alto Adige, ma è temperato tanto dalla compresenza di seggi assegnati con metodo proporzionale quanto da elementi di collegamento tra le due arene.

⁴⁹ E in vigore fra il 1994 e il 2001. Va peraltro notato che l'unico antecedente dello stesso tipo in Italia è appunto costituito dalla normativa prevista per il Senato dalla legge Mattarella.

⁵⁰ Quando anche alla Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* dovrà essere assegnata una rappresentanza di senatori individuati secondo il modello di organo di secondo grado in corso di approvazione in Parlamento.

⁵¹ Cfr. ancora la citata misura n. 111 del c.d. Pacchetto per l'Alto Adige.

⁵² Cfr. l'art. 4, co. 1, lett. f) per i criteri direttivi della delega. Va peraltro notato come il criterio dell'esclusività nell'appartenenza provinciale – che tutela la minoranza germanofona – penalizza di fatto la minoranza ladina, presente in entrambe le Province autonome (oltre che nel bellunese).

A questo riguardo, innanzi tutto i candidati dell'uninomiale debbono essere collegati ad una o più liste proporzionali regionali⁵³, ma è indifferente che la medesima lista – eventualmente – non acceda poi alla rappresentanza nel proporzionale, così che in questo senso l'esito del proporzionale non incide sull'assegnazione dei seggi uninominali, mentre è condizionante il contrario. Infatti, il voto singolo espresso nell'uninomiale vale anche per il proporzionale a beneficio della lista collegata (se singola, o se l'elettore esprime preferenza per una delle più liste collegate)⁵⁴, secondo un modello di c.d. voto fuso⁵⁵, già sperimentato nella legge elettorale del 1993 per il Senato (mentre alla Camera l'elettore disponeva di due voti su due schede separate).

Per quanto riguarda invece più in generale la componente proporzionale e il suo legame con il maggioritario, va segnalato che con metodo proporzionale sono assegnati ulteriori seggi, in numero variabile in base alla popolazione. Più in particolare, per la quantificazione anche la nuova legge elettorale rinvia, come per tutte le altre Regioni, ad un d.P.R. da emanarsi contestualmente alla convocazione dei comizi elettorali⁵⁶, e allo stato attuale – sulla base del censimento 2011 – i seggi spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* dovrebbero essere undici (pertanto, tre da assegnare col proporzionale, in aggiunta alla quota fissa di otto seggi da assegnare con il maggioritario)⁵⁷.

Come già accennato, nel riparto di tali seggi diventa inoltre particolarmente significativo il collegamento con le competizioni maggioritarie nei collegi uninominali, così che l'esito delle singole competizioni influenza il risultato del collegio unico regionale assegnato con metodo proporzionale. Il meccanismo per l'assegnazione dei seggi proporzionali è stato in particolare ancora recuperato dalla legge elettorale del 1993, utilizzando assieme elementi allora previsti esclusivamente o per la Camera o per il Senato.

Da un lato, come previsto nel 1993 per il Senato è stato impiegato il metodo d'Hondt – anziché l'Hare, già in vigore alla Camera nel *Mattarellum* – per l'attribuzione di questi seggi e, sempre come già introdotto dalla legge Matterella, le liste proporzionali regionali in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* saranno bloccate (ma consistenti di un limitato numero di candidati, secondo le indicazioni della Corte costituzionale 1/2014 che pare aver prospettato la legittimità dei soli c.d. listini, pena un'irragionevole limitazione della libertà degli elettori)⁵⁸.

⁵³ Cfr. l'art. 93 *bis*, co. 3 (e co. 7), del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361.

⁵⁴ Cfr. l'art. 93 *ter* del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361.

⁵⁵ Sul Sistema del voto fuso, e l'importanza di definire se il voto è fuso, esclusivo o condizionale in un sistema a separazione o unificazione del voto, cfr. A. CHIARAMONTE, *Tra Maggioritario E Proporzionale. L'universo Dei Sistemi Elettorali Misti*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 50 s. e ID., *I Sistemi Elettorali Misti. Una Classificazione*, in *Rivista Italiana Di Scienza Politica*, fasc. 2, 1998, pp. 229 ss. (e in particolare p. 239). Cfr. anche in generale G.W. COX, *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge University Press, 1997.

⁵⁶ Cfr. l'art. 3 novellato del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361.

⁵⁷ Va notato che tuttavia alle elezioni politiche del 2013 sono stati assegnati eccezionalmente 12 seggi, in quanto la circoscrizione regionale ha goduto di un'unità aggiuntiva mediante lo slittamento previsto dalla legge elettorale vigente. Per il seguito giurisprudenziale, su contestazione del Friuli-Venezia Giulia, cfr. G. TARLI BARBIERI, *Lo "slittamento dei seggi" all'esame della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, fasc. 4, 2014, pp. 876 ss.

⁵⁸ Cfr. il punto 5.1. del considerato in diritto in Corte cost. 1/2014.

D'altro lato, come già previsto nel 1993 per l'elezione dei deputati, si introduce nel sistema dell'*Italicum* per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* un meccanismo di c.d. scorporo parziale⁵⁹, prevedendo cioè che il numero di voti con cui ciascuna lista partecipa alla distribuzione dei seggi proporzionali sia pari al totale dei voti ottenuti meno il numero di voti conseguiti, nei collegi vinti da candidati da essa sostenuti, dal secondo candidato più votato (aumentato di una unità)⁶⁰. I voti da scorporare – sempre pari al numero dei voti uninominali del secondo candidato più votato – vengono quindi ripartiti fra le liste che sostengono il candidato eletto in ragione della relativa forza elettorale nel collegio in questione⁶¹, e la quota di voti da scorporare non deve essere comunque inferiore al 25% dei voti validi nel collegio (salvo che il candidato vincente non ne abbia raccolti meno). Tutto ciò per correggere parzialmente la distribuzione maggioritaria della rappresentanza, facendo sostanzialmente funzionare la quota proporzionale come una quota di salvaguardia per le "migliori" forze politiche che – nel complesso delle competizioni uninominali – sia risultata di minoranza.

Per quanto riguarda infine il legame dell'arena proporzionale della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* non solo con l'arena maggioritaria locale (come appena descritto), ma anche con il più ampio sistema nazionale, va notato che l'*Italicum* connette la competizione per tutti gli undici seggi regionali (anche i maggioritari) con l'elezione nazionale. Questo collegamento, in particolare per l'arena regionale proporzionale, a differenza della precedente dipendenza unilaterale (dei tre seggi proporzionali locali dagli esiti delle otto competizioni uninominali) opera in entrambe le direzioni; più in generale, quindi, mentre il maggioritario locale influenza comunque l'esito nazionale solo unidirezionalmente, l'attribuzione proporzionale dei seggi locali e l'esito del sistema proporzionale complessivo nazionale si influenzano vicendevolmente.

I voti conseguiti dalle liste in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (anche mediante i collegi uninominali) concorrono infatti a determinare il conteggio dei totali nazionali, utili alla determinazione della lista vincente e ai fini del superamento delle soglie nazionali (del 3% per l'accesso alla ripartizione e del 40% per ottenere il premio di maggioranza al primo turno)⁶²: in altri termini, i partiti nazionali che si presentano in Regione usufruiscono dei voti raccolti (mediante le competizioni uninominali) per determinare il loro peso complessivo sul piano nazionale, mentre i voti raccolti nella Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* non sono conteggiati – come visto anche in Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* – per la distribuzione dei seggi nelle altre circoscrizioni (cioè, sono scorporati dalla ponderazione per il riparto nei cento collegi nazionali, e valgono solo per i dati aggregati ai fini del premio di maggioranza e della soglia di sbarramento, così che i seggi ottenuti in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* dalla lista vincente a

⁵⁹ Cfr. l'art. 93 *quater*, co. 5-7, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361.

⁶⁰ Inoltre, qualora il candidato vincitore dell'uninomiale sia sostenuto da più liste, lo scorporo avviene pro quota.

⁶¹ In altri termini, se più liste sono collegate al candidato vincente, la detrazione dei voti avviene in proporzione alla loro forza elettorale nell'ambito del collegio.

⁶² Cfr. l'art. 93 *bis*, co. 1, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361.

livello nazionale sono computati nel suo totale di seggi, utile per la verifica del conseguimento del controllo della Camera o per l'eventuale attribuzione premiale dei 340 seggi).

Nel senso inverso, inoltre, il risultato nazionale influenza l'attribuzione dei seggi nell'arena proporzionale del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (mentre il maggioritario, anche in questo caso, rimane estraneo ad ogni condizionamento). Partecipano pertanto alla ripartizione proporzionale regionale solo le liste o ammesse sul piano nazionale (cioè quelle che hanno superato l'ordinaria soglia di sbarramento del 3%) o riconoscibili come rappresentative delle minoranze sul piano locale (se hanno ottenuto almeno il 20% dei voti in Regione, al concorrere degli ulteriori requisiti⁶³), così che le regole sopra descritte – sui criteri di ritaglio delle circoscrizioni e, soprattutto, di maggiorazione delle soglie⁶⁴ – sebbene abbiano teoricamente portata generale, di fatto operano in concreto proprio per la componente proporzionale a beneficio delle minoranze c.d. superprotette del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*)⁶⁵.

Inoltre, allo scattare del premio di maggioranza – perché la lista vincente aveva ottenuto almeno il 40% dei voti ma non 340 seggi, oppure in esito al ballottaggio – anche l'assegnazione dei seggi proporzionali della Regione avviene in misura di due terzi alla lista vincente nazionale (e quindi, allo stato attuale, due seggi), mentre solo il rimanente terzo (un seggio) è da assegnare alla seconda lista premiata dallo scorporo, la popolazione della Regione partecipando pertanto a pieno titolo all'eventuale turno di ballottaggio: tanto per determinare l'esito nazionale, quanto per influire sulle assegnazioni dei seggi proporzionali ad essa direttamente spettanti⁶⁶.

4. Sistema elettorale e sistema politico nel modello di rappresentanza nazionale delle minoranze: asimmetrie, competenze e rimedi nel consolidamento delle tutele nell'*Italicum*

La varietà di strumenti con cui anche il nuovo sistema elettorale del c.d. *Italicum* ha continuato a tutelare la rappresentanza dei gruppi linguistici minoritari conferma il generale carattere asimmetrico del modello italiano di protezione delle minoranze, articolato in diversi gradi di specialità (di un regime già di per sé derogatorio). Asimmetria che anche per quanto riguarda la rappresentanza parlamentare non è il frutto di autonomia legislativa regionale (e, quindi, di regimi giuridici diversificati per la diversa volontà politica espressa dalle singole comunità), ma che è stata voluta dal livello nazionale stesso in quanto corrispondente

⁶³ Oltre al 20% dei consensi, è necessaria anche la rappresentatività di minoranze linguistiche riconosciute, la collocazione in una Regione speciale per la quale lo Statuto preveda una specifica tutela per il gruppo allottato e l'esclusività della rappresentanza degli interessi locali.

⁶⁴ Cfr. *supra* par. 2.

⁶⁵ E quindi è da notare che i partiti nazionali localmente concorrono al proporzionale se raggiungono la soglia nazionale di sbarramento, mentre i partiti di raccolta possono accedere al riparto dei seggi proporzionali con il raggiungimento della soglia territoriale del 20%.

⁶⁶ Cfr. l'art. 93 *quater*, co. 7, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361.

all'assetto fattuale della consistenza dei gruppi di cui si deve favorire l'accesso in Parlamento.

È quindi il legislatore statale stesso che – in questa materia – ha operato una razionalizzazione delle deroghe all'uniformità del sistema elettorale, prevedendo sì regole speciali a tutela dei gruppi linguistici minoritari, ma fortemente diversificate a seconda della reale forza politica degli stessi. Il nostro ordinamento conosce quindi un modello di competenza sulla rappresentanza parlamentare delle minoranze che fisiologicamente la riporta al livello nazionale, e come tale tende a rispecchiare l'asimmetria dell'assetto esistente (osservato dall'alto) prima della volontà politica di diversificazione (originata dal basso).

L'asimmetria sarebbe a questo riguardo diversamente valorizzabile – in alternativa – operando ulteriormente sul sistema politico, anziché direttamente negli spazi del meccanismo elettorale. Posta la pluralità di modelli percorribili per garantire visibilità elettorale ai gruppi linguistici minoritari, va infatti osservato come l'accesso alla rappresentanza sia determinato anche dall'assetto sostanziale del sistema politico esistente a livello locale; sistema del quale anche le singole Regioni possono essere interessate a disciplinare alcuni profili di contorno, al fine di favorire un contesto pluripartitico espressivo dei gruppi minoritari⁶⁷.

Proprio nel senso di un possibile ruolo del legislatore regionale nel definire il modello di rappresentanza nazionale delle minoranze linguistiche anche il d.d.l. costituzionale in corso di approvazione sembrava aver operato delle aperture. Infatti, nella prima formulazione del nuovo co. 3 dell'art. 117 si prevedeva che “spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia di rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche”, secondo una formulazione che però è stata rivista da un emendamento modificativo approvato nel passaggio alla Camera; emendamento che ha eliminato il riferimento “in Parlamento”, stemperando così quella che altrimenti pareva una potestà normativa in effetti difficilmente coordinabile con la sovranità statale⁶⁸.

Tale modifica, necessaria in un'ottica di tutela dell'unità dell'ordinamento, non viene comunque ad escludere qualunque possibilità di intervento delle istituzioni regionali. Il legislatore regionale per logica del sistema non potrà infatti incidere direttamente sul meccanismo elettorale nazionale, ma rimane nondimeno depositario di una generale competenza in tema di protezione delle minoranze linguistiche (che le prospettive di revisione costituzionale valorizzano specificamente anche nel profilo della “rappresentanza”), e proprio sulla base di

⁶⁷ Per un'analisi dettagliata sul complesso rapporto tra Regioni e sistemi politico/partitici, cfr. in particolare S. PARISI, *Cinque pezzi (per niente) facili in tema di competenza delle Regioni a disciplinare l'organizzazione interna dei partiti politici*, in *Le Regioni*, fasc. 3, 2014, pp. 321 ss. e A. COSSIRI, *Il “territorio” nell'autoregolamentazione dei partiti politici. Un'analisi in prospettiva costituzionalistica*, in *Le Regioni*, fasc. 3, 2014, pp. 359 ss.

⁶⁸ Per la prima formulazione, si fa riferimento in particolare a A.S. S.1429; la modifica soppressiva a cui qui ci si riferisce è invece riconducibile al passaggio alla Camera, per cui cfr. A. C. 2613. Peraltro, si potrebbe argomentare che la soppressione del riferimento “in Parlamento” non fa altro che rendere invece più ampia e generale la competenza sulla “rappresentanza”, alle Regioni rimanendo comunque non preclusa la regolamentazione di profili di rappresentanza dei gruppi minoritari anche “al centro”, se in concreto operata non incidendo in modo scorretto sulla sfera della sovranità statale.

questa competenza generale può legittimamente incidere sul sistema politico/partitico territoriale (che dal sistema elettorale nazionale è condizionato, ma la cui struttura – al contempo – concorre a determinare le modalità di funzionamento in concreto del sistema elettorale stesso)⁶⁹.

A fronte di questo assetto plurale – di reciproca influenza tra sistema elettorale (accentrato a livello statale) e sistema politico (spontaneo e potenzialmente condizionato dagli interessi e dalle azioni territoriali, specie nelle aree di insediamento storico delle minoranze) – va pertanto valutata l'effettiva portata della tutela dei gruppi alloglotti sul piano della rappresentanza formale in Parlamento, e va considerato quanto la stessa si sviluppi nel sistema elettorale e quanto il sistema territoriale dei partiti risultipreliminarmente determinante. La rappresentanza parlamentare dei gruppi minoritari storicamente insediati in date aree geografiche è infatti un tema che si pone contemporaneamente tanto come questione locale, così come problema di rilevanza nazionale.

In senso contrario sono talora state proposte interpretazioni estremamente riduzionistiche, che confinavano la tutela delle minoranze alla sola rappresentanza nelle istituzioni regionali, escludendo che fosse costituzionalmente necessario prevedere forme di elezione genericamente favorevoli per l'accesso in Parlamento dei partiti territoriali di raccolta⁷⁰. In questo senso deponava parzialmente anche l'interpretazione della Commissione EDU, che ha escluso il carattere obbligatorio delle c.d. azioni positive a favore della rappresentanza delle minoranze storiche (non indispensabili affinché si abbiano elezioni legislative nazionali "libere e democratiche")⁷¹, e ciò secondo un orientamento che comunque è confinato alla portata dello specifico strumento CEDU. La posizione assunta dalla Corte costituzionale italiana, invece, pur non intervenendo in concreto a definire un modello obbligato di tutela, aveva infatti riconosciuto che la formulazione generale dell'art. 6 Cost. impone di considerare quello della protezione delle minoranze come un tema rilevante anche in sede di definizione del sistema elettorale nazionale (sebbene la formulazione costituzionale, per genericità, non possa poi ovviamente vincolare in concreto ad un dato modello o ad un preciso grado di garanzia nell'accesso alla rappresentanza nazionale)⁷².

Fermo che quindi il tema della rappresentanza politica delle minoranze linguistiche si esprime come valore costituzionalmente protetto sia nelle elezioni territoriali, sia in quelle nazionali (contrariamente a quanto sostenuto dalle interpretazioni più restrittive), rimane da valutare l'estensione della relativa tutela. Sul piano pratico, infatti, la giurisprudenza costituzionale sembra aver applicato in passato un sindacato di diversa estensione ed intensità –

⁶⁹ Sui condizionamenti tra sistema partitico e sistema territoriale di governo cfr. in generale gli studi comparati di M. OLIVETTI, *Partiti e autonomie negli Stati composti. Una mappa dei problemi*, in *Federalismi.it*, fasc. 9, 2013 e R. BIFULCO, *Partiti politici e autonomie territoriali*, in *www.astrid-online.it*, 2009.

⁷⁰ Cfr. in particolare su ciò la posizione dell'Avvocatura dello Stato, come riportata al punto 3 del considerato in diritto nella sentenza 438/1993.

⁷¹ Cfr. ancora Commissione EDU in *Silvius Magnago e Südtiroler Volkspartei c. Italia*, ricorso n. 25035/94, decisione del 15 aprile 1996.

⁷² Cfr. ancora Corte cost. 438/1993.

pervasivo con riguardo alla disciplina elettorale regionale a beneficio dei gruppi linguistici minori⁷³ e, invece, molto deferente se oggetto di giudizio è la disciplina nazionale⁷⁴ – determinando così un contesto normativo a fronte del quale ci si deve interrogare circa la giustiziabilità delle garanzie apprestate, da ultimo, anche dall'*Italicum*.

In questo senso, la descritta asimmetria della normativa di tutela pone un duplice profilo di rilevanza sul piano rimediabile. Da un lato è astrattamente prospettabile – a livello di legittimità costituzionale – la necessità di un'estensione della disciplina di maggior favore, prevista per le minoranze superprotette, anche ad altri gruppi minoritari, i quali si sono sentiti esclusi da un'adeguata partecipazione⁷⁵; qualora dovessero concretamente emergere censure di costituzionalità fondate su possibili qualificazioni discriminatorie dell'asimmetria negli strumenti elettorali previsti a beneficio di soltanto alcuni gruppi alloglotti, peraltro, si tratterebbe di verificare quanto le tutele apprestate per le minoranze storiche meno consistenti siano effettive e proporzionate, e quanto sia ragionevole il grado di asimmetria che l'ordinamento ha introdotto a riguardo. D'altro lato, l'effettività delle misure di protezione meno istituzionalizzate (che comunque sono state introdotte pure a beneficio delle minoranze non c.d. superprotette, in forma di regole sul tracciato delle circoscrizioni⁷⁶) pone anche un problema rimediabile, a prescindere dalla contestazione della legittimità costituzionale della non estensione di tutele maggiori; si deve infatti accertare l'adeguatezza delle tutele giurisdizionali attivabili in caso di scorretta definizione dei confini delle circoscrizioni, in modo da garantire che tale tutela – già di minor portata rispetto a quanto valido per i maggiori gruppi tedescofono e francofono – sia perlomeno effettiva.

Per quanto riguarda la prima questione, le scelte di mancata estensione dei regimi speciali (o di regimi analoghi) alle minoranze alloglotte collocate al di fuori dell'Alto Adige e della Valle d'Aosta ben difficilmente paiono sanzionabili di incostituzionalità, in termini di irragionevolezza; e ciò non solo a fronte del sindacato deferente seguito in materia dalla Corte costituzionale nel 1993 (che per questi profili non sembra trovare nella sentenza 1/2014 a-

⁷³ Cfr. ancora ad es. Corte cost. 356/1998 e 233/1994. Va anche notato che la legge attuativa dell'art. 122 Cost., con la quale il legislatore nazionale ha ancora potuto parzialmente condizionare i sistemi elettorali regionali, prescrive solo la rappresentatività delle minoranze *tout court*, non riferendosi ai gruppi linguistici alloglotti (cfr. art. 4, co. 1, della legge 2 luglio 2004, n. 165: "Le Regioni disciplinano con legge il sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali nei limiti dei seguenti principi fondamentali: ... a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze").

⁷⁴ Di ciò è emblematico che nemmeno la Corte cost. 1/2014 abbia utilizzato in alcun modo il tema delle minoranze linguistiche nella sua argomentazione, sebbene il principio di fondo della tutela sostanziale della rappresentanza poteva trovare nella protezione dell'elettorato dei gruppi minoritari storici un argomento utile di rafforzamento.

⁷⁵ Ad esempio sono state formulate delle critiche alle scelte operate dalla nuova legge elettorale provenienti dalla minoranza parlante il friulano (in particolare dal "*Comitât pe Autonomie e pal Rilanz dal Friûl*") e il sardo (in particolare dal "*Comitadu pro sa Limba Sarda*"); si tratta quindi di posizioni espresse da associazioni di carattere culturale, prima che politico, le quali comunque segnalano una certa richiesta di tutela (estesa peraltro a due identità regionali, con problemi che sembrano poter trascendere la sola questione linguistica).

⁷⁶ Cfr. *supra* al par. 2.

deguati argomenti per un ripensamento in termini di test di ragionevolezza, qui scollegato da un idoneo *tertium comparationis*), ma – più radicalmente – per l’effettiva diversità delle situazioni di fatto su cui poggia il regime italiano di tutela asimmetrica delle minoranze, e per la base istituzionale – già prevista negli Statuti speciali e in accordi internazionali – che estende la sua copertura anche alle scelte tecniche recuperate in sede di *Italicum*⁷⁷.

Per quanto riguarda la seconda questione, sul piano di un contenzioso che si dovesse sviluppare in caso di ritaglio dei collegi entro confini svantaggiosi per i gruppi alloglotti, valgono le ordinarie tutele previste a protezione dei diritti politici, con ampio accesso alla giustizia e previsione di azioni anche popolari⁷⁸; misure di tutela che garantiscono l’effettività anche delle tutele sopra descritte, ma che non escludono l’emergere di questioni particolari quando entra in rilievo l’interesse specificamente minoritario. In particolare, il riservare ad un decreto delegato la fissazione delle circoscrizioni rende necessario l’accesso alla giustizia costituzionale per eventualmente censurare la scelta di confini svantaggiosi per i gruppi linguistici storici; accesso di cui solo per le minoranze superprotette pare ammissibile l’attivazione del rimedio in via principale (Regione e Province autonome potendosi porre statutariamente come soggetti propriamente esponenziale dei diritti collettivi delle minoranze), mentre nei rimanenti territori sarà necessario operare mediante le ordinarie tutele per la protezione dei diritti politici, e sollevare la questione in via incidentale (in quanto al di fuori del regime speciale per le minoranze superprotette l’interesse proprio del gruppo linguistico assume – ordinariamente – carattere meramente diffuso, con i conseguenti problemi di legittimazione)⁷⁹.

La disciplina dell’*Italicum* appare quindi equilibrata tanto nel consolidare e conservare i profili specifici di tutela della rappresentanza nazionale delle minoranze superprotette già sperimentati in precedenza (riadattandoli al nuovo sistema elettorale⁸⁰), quanto nel prevedere forme generali di valorizzazione della rappresentanza di tutte le minoranze linguistiche storiche, che godono di una tutela minima ma effettiva (e comunque giustiziabile) consistente nel ritaglio dei collegi entro spazi corrispondenti alla distribuzione geografica del gruppo.

Quello prospettato dall’*Italicum*, e che si pone in continuità con la tradizione istituzionale preesistente, non costituisce comunque l’unico modello di tutela possibile, né l’unico

⁷⁷ Per l’individuazione dell’assetto asimmetrico della tutela delle minoranze in Italia, ed il carattere “superprotetto” dei gruppi maggiori, cfr. E. PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 33 e . PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., pp. 283 ss.

⁷⁸ Per una trattazione recente dell’ampio tema dei meccanismi di tutela nell’ambito delle procedure elettorali, cfr. E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (cur.), *La giustizia elettorale (atti del Seminario svoltosi a Firenze il 16 novembre 2012)*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013. Si rinvia inoltre ancora anche a C. MIGNONE, *Giustizia elettorale amministrativa: aspetti teorici e proposte di riforma*, Milano, Giuffrè, 1979.

⁷⁹ Su questi profili, di diversità nel regime di legittimazione e interesse al ricorso per i diversi gruppi minoritari presenti in Italia, sia consentito rinviare a F. GUELLA, *Protezione delle minoranze linguistiche e accesso alla tutela giurisdizionale*, in *Diritto e processo amministrativo*, fasc. 2, 2014, pp. 581 ss.

⁸⁰ Sia concentrando gli strumenti preesistenti – diversificati per le due assemblee – nell’elezione della sola Camera dei deputati, sia coordinando il funzionamento dei medesimi strumenti con un sistema a possibile doppio turno; cfr. *supra* i par. 3.1. e 3.2.

sperimentato in Italia. In questo senso, soluzioni che operino con una maggiore integrazione tra le logiche del sistema politico e quelle del sistema elettorale sembrano altrettanto idonee ai fini di coniugare gli auspicati maggiori spazi di rappresentanza, anche per le più piccole minoranze, con l'esigenza di sostenibilità e non frammentazione del sistema elettorale⁸¹.

In questo senso sembra particolarmente interessante l'esperienza sviluppata per l'elezione del Parlamento Europeo, la cui disciplina è contenuta all'art. 12 della legge 24 gennaio 1979, n. 18⁸², dove si prevede che – per supplire all'ampiezza del bacino utilizzato nella competizione elettorale europea (nell'ambito del quale i gruppi linguistici minoritari si trovano ad essere fisiologicamente svantaggiati) – anche le liste dei partiti di raccolta possono avere occasione di accesso, ma secondo un meccanismo che agisce prioritariamente sul piano politico. Si dispone infatti che ciascuna delle liste di candidati eventualmente presentate da partiti o gruppi politici espressi dalla minoranza di lingua francese della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, di lingua tedesca della provincia di Bolzano e di lingua slovena del Friuli-Venezia Giulia può collegarsi – agli effetti dell'assegnazione dei seggi⁸³ – con un'altra lista della medesima circoscrizione, presentata da un partito o gruppo politico che si sia presentato su tutto il territorio nazionale (e che quindi ha una realistica aspettativa di accedere al riparto dei seggi).

Questo collegamento politico fra liste (reciproco e formalizzato) non è pertanto un evento necessario, ma è lasciato alle negoziazioni politiche⁸⁴, non traducendosi in un vero e proprio diritto all'accesso alla chance di rappresentanza. Se l'accordo è concluso, tuttavia, il sistema elettorale ne tiene poi conto con specifiche regole di garanzia nel momento della votazione⁸⁵. All'art. 22 della legge 24 gennaio 1979, n. 18 si prevede infatti un meccanismo di elezione semi-garantita, disponendo che qualora nessuno dei candidati della lista di minoranza linguistica collegata sia compreso nella graduatoria dei posti ai quali il gruppo di liste ha diritto, l'ultimo seggio spetta a quel candidato di minoranza linguistica che abbia ottenuto la maggior cifra individuale, purché non inferiore a 50.000 preferenze (così che il concludere

⁸¹ Su sostenibilità delle tutele a beneficio delle minoranze linguistiche e "piccoli numeri" di alcune delle comunità storiche insediate in Italia si rinvia alle considerazioni generali svolte in J. WOELK, S. PENASA, F. GUELLA (cur.), *Minoranze linguistiche e Pubblica Amministrazione. Il problema dei piccoli numeri: modello trentino e esperienze comparate*, Padova, CEDAM, 2014.

⁸² Sistema elettorale modificato dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10, introducendo una soglia di sbarramento nazionale del 4% che rende particolarmente necessario il sistema di tutela delle liste delle minoranze linguistiche. Inoltre la legge 22 aprile 2014, n. 65 ha riformato la disciplina dei voti di preferenza, rafforzando la rappresentanza di genere.

⁸³ Come previsto dai successivi articoli 21 e 22 della medesima legge 24 gennaio 1979, n. 18.

⁸⁴ A tale scopo, nella dichiarazione di presentazione della lista deve essere indicata la lista con la quale si intende effettuare il collegamento, e le dichiarazioni di collegamento debbono essere reciproche. Cfr. art. 12, co. 10, della legge 24 gennaio 1979, n. 18.

⁸⁵ In questo senso infatti l'art. 14 dispone che l'elettore può in generale esprimere fino a tre preferenze (e nel caso di più preferenze espresse, queste devono riguardare candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda e della terza preferenza), ma una sola preferenza può essere data per candidati della lista di minoranza linguistica che si sia collegata ai sensi dell'articolo 12, e ciò al fine di assicurare una certa concentrazione – e non dispersione – della rappresentanza di gruppo.

un accordo elettorale con un partito di raccolta significa, di fatto, la probabile cessione di un seggio da parte della lista nazionale coalizzata).

Si fa in sostanza dipendere da un accordo politico con una lista presente su tutto il territorio nazionale la concreta possibilità di accesso alla rappresentanza, in deroga alle ordinarie cifre elettorali; ciò purché l'accordo sia appunto raggiunto, così che il modello sperimentato per l'elezione del Parlamento europeo si pone – a monte – come meno garantista rispetto alle soluzioni precedentemente descritte (indipendenti dalla volontà delle forze politiche maggioritarie), sebbene sia poi in concreto comunque idoneo a conseguire risultati pratici sul piano dell'effettività. Un simile modello sposta quindi sul piano della negoziazione politica (e del sistema partitico) la questione della rappresentanza delle minoranze, incentivando i partiti di raccolta a collegarsi (anche se non necessariamente in modo stabile e federato) con i partiti nazionali.

Al di là di tale esperienza alternativa, l'*Italicum* sembra avere razionalizzato – nell'elezione di una singola assemblea – i tratti di tutela della rappresentanza elettorale a livello nazionale precedentemente consolidatisi, ridefinendo un modello unitario e sufficientemente equilibrato di accesso al Parlamento per i gruppi allegati; ciò riadattando le esperienze preesistenti al nuovo sistema elettorale (coordinando gli esiti dei collegi speciali con il possibile doppio turno) e introducendo elementi ulteriori comunque utili (in termini di esplicite regole sul *gerrymandering*) a garantire una rappresentanza che sia "effettiva". In questo senso, anche rispetto al tema delle minoranze linguistiche la prima preoccupazione nel disegnare il nuovo meccanismo elettorale sembra essere stata quella di offrire al sistema politico – pur salvaguardata la governabilità – una sede di emersione degli interessi e dei gruppi il più possibile aderente alla realtà, secondo le indicazioni generali date dalla Corte costituzionale nella sentenza 1/2014; indicazioni che sono certamente applicabili anche al tema speciale dei partiti territoriali di raccolta, declinandosi nella necessità di individuare un ragionevole bilanciamento tra esigenze di non eccessiva frammentazione del sistema politico e condizioni di fedele rappresentanza delle preferenze degli elettori.